

SCHÉMAS MULTIMODAUX DE SERVICES COLLECTIFS DE

Transport de voyageurs et de transport de marchandises

DOCUMENT
SOU MIS
À LA CONSULTATION

DATAR

AUTOMNE 2000

PREFACE

Des choix concrets qui traduisent une politique nouvelle des transports

Institués par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, les schémas de services collectifs de transport de marchandises et de voyageurs sont l'expression d'une nouvelle politique des transports en nette rupture par rapport aux dispositions antérieures.

L'ambition de cette politique est de répondre aux besoins de transport et de déplacements à un horizon de vingt ans, dans des conditions compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales d'un développement durable.

Elle se caractérise par deux des plus grandes priorités défendues par le Gouvernement depuis 1997, le fret ferroviaire et les déplacements urbains, et propose certains principes novateurs en matière de méthode.

Les priorités de rééquilibrage intermodal

La politique des transports est fondée à la fois sur un rééquilibrage intermodal de l'offre de transport et sur une régulation générale des transports et une amélioration de leur efficacité.

La régulation des transports vise à modifier le comportement des usagers des transports dans leurs choix de déplacements par les différents leviers de la tarification et de la législation sociale. L'efficacité passe notamment par la réduction des consommations spécifiques des véhicules et la promotion de nouveaux types de propulsion.

Le rééquilibrage de l'offre se traduit par deux priorités : l'une accordée au fret ferroviaire et aux transports alternatifs à la route pour les transports interurbains ; l'autre aux transports collectifs en milieu urbain et périurbain.

Le doublement du fret ferroviaire dans les dix ans

Pour les transports interurbains, le rééquilibrage de l'offre se traduira par une priorité accordée aux transports alternatifs à la route, avec notamment l'objectif de doublement du trafic de fret ferroviaire à l'horizon de dix ans décidé par le Gouvernement dès 1999, en évitant la création d'infrastructures nouvelles susceptibles de contrarier cette dynamique multimodale.

Pour atteindre cet objectif en rupture par rapport aux politiques antérieures, le projet de schémas de services énonce l'ensemble des mesures qui relèvent effectivement de l'État, sachant que sa réussite dépend également de l'effort des opérateurs, de l'Union européenne, des pays voisins... Ces mesures, dont certaines sont déjà initiées et mises en œuvre, concernent notamment :

- *l'organisation des opérateurs et la régulation des conditions d'usage de l'infrastructure : réduction des coûts, allocation des sillons, aides aux nouveaux services...*
- *le renforcement des positions des ports maritimes dans l'espace européen et de leur desserte terrestre par les différents modes, fluvial, ferroviaire et routier ;*
- *la promotion d'un service performant de transport combiné à l'échelle européenne, sous toutes ses formes : ferroviaires, fluviales et cabotage maritime ;*
- *le développement et l'exploitation plus efficace de la voie navigable, en portant l'effort sur la modernisation des infrastructures à grand gabarit ;*

- les aménagements de capacité ferroviaires nécessaires à l'écoulement des trafics de fret attendus.

La priorité aux transports collectifs dans la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains et périurbains

Les schémas de services collectifs de transport n'ont bien entendu pas pour objet de définir les actions de la compétence des collectivités territoriales. Ils présentent l'ensemble des orientations et actions de l'État destinées à assurer la cohérence des politiques de déplacements aux différentes échelles d'aménagement du territoire.

A cet effet :

- ils rappellent les objectifs d'intérêt national auxquels doivent répondre les politiques de déplacements urbains et périurbains conduites par les collectivités locales ; et notamment la priorité au développement des transports collectifs et aux autres modes alternatifs à l'usage des véhicules individuels à moteur ;
- ils présentent les principales actions de l'État en matière de réglementation, d'exploitation et d'aménagement des infrastructures et services de transport nationaux dans les aires urbaines et notamment leur articulation avec les infrastructures et services de transport régionaux et locaux ;
- ils définissent les orientations de l'État en matière de coordination, de suivi et de partenariat avec les acteurs locaux pour la mise en œuvre des objectifs tant d'intérêt national que local.

Les autres fonctions stratégiques du transport : liaisons internationales de voyageurs, grands corridors de transport internationaux, liaisons transalpines et transpyrénéennes

Cette volonté de rééquilibrage intermodal se traduit également dans la mise en œuvre des autres fonctions stratégiques du transport interurbain :

- le développement des liaisons internationales de voyageurs, en favorisant des relations aériennes internationales directes à partir des grandes aires métropolitaines françaises et en développant des services ferroviaires rapides offrant des solutions alternatives à l'aérien ou des rabattements terrestres vers des grands aéroports, avec l'inscription des lignes nouvelles à grande vitesse, en sus des lignes déjà décidées depuis 1997 comme le TGV Est-Européen, et l'amélioration des lignes existantes, à l'instar des décisions déjà prises pour la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT).
- le bon fonctionnement des grands corridors de transport internationaux, qui connaissent aujourd'hui une forte concentration des flux les plus importants et notamment les itinéraires Belgique-Paris-Bordeaux-Espagne, Allemagne-Lyon-Marseille ainsi que l'arc méditerranéen ;
- l'organisation des traversées alpines et pyrénéennes en donnant la priorité aux transports alternatifs à la route, en particulier pour le transit international, notamment en poursuivant le travail effectué par les gouvernements français et italien en faveur de la liaison ferroviaire Lyon-Turin.

Les modalités de financement des mesures inscrites dans les schémas de services de transport seront adaptées pour faciliter la mise en œuvre de ces priorités, en favorisant les solutions les plus efficaces au meilleur coût.

Une nouvelle approche des choix publics

La démarche des schémas de services collectifs est profondément innovante par rapport aux anciens schémas d'infrastructure. En effet, en mettant l'accent sur le service rendu, elle conduit à rechercher d'abord les modalités d'une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures, à fixer le cadre de préparation des décisions futures, et à organiser un suivi des résultats des politiques engagées.

Mieux utiliser les réseaux existants avant d'envisager des infrastructures nouvelles

Le projet de schémas de services commence par définir les objectifs de qualité des services de transport de marchandises et de voyageurs, par exemple, en matière d'efficacité des chaînes de transport, de protection des zones sensibles, de préservation des capacités d'accueil, de connexions intermodales, de fréquences, de sécurité, de confort...

Il énonce, en tête des actions de mise en œuvre des différents enjeux stratégiques et objectifs territoriaux, les mesures relatives :

- *à la sécurité et à la sûreté des transports ;*
- *à la diminution des nuisances ;*
- *au développement des systèmes d'exploitation et de gestion du trafic ;*
- *à l'adaptation des systèmes tarifaires ;*
- *au redéploiement des trafics sur les itinéraires alternatifs et les modes de transport non routiers,*
- *à la coopération entre les opérateurs ou entre les autorités organisatrices...*

Même si ces mesures ne sont pas décrites dans le détail, leur présentation met en lumière le rôle premier de l'État qui est d'organiser et de réguler le système des transports conformément aux grandes orientations de sa politique, ce qui rompt avec la pratique antérieure de planification des transports limitée aux seules infrastructures nouvelles.

Fixer le cadre de préparation des décisions futures

Les schémas de services fixent le principe, les objectifs et le cadre dans lequel sera conduit le processus d'élaboration et d'instruction des grands projets d'infrastructures, depuis le débat public susceptible d'être engagé jusqu'au choix du tracé ou du site et de la consistance du projet.

Dans un certain nombre de cas, s'agissant notamment d'axes ou de pôles majeurs susceptibles d'être confrontés à terme à des situations de congestion, il est difficile de proposer d'emblée des réponses fiables et compatibles avec les contraintes de toute nature.

Il est par contre possible et nécessaire d'identifier les problèmes et les risques, et de fixer les objectifs et le cadre d'étude et de concertation destiné à rechercher les réponses les mieux adaptées à la double nécessité de développement économique et de préservation de l'environnement.

C'est ce cadre que définit le projet de schémas de services de transport, en évitant la dégradation des conditions de fonctionnement des grandes infrastructures et en privilégiant les solutions modales alternatives à la route.

Cette méthode d'approche privilégiant le service à rendre constitue également un changement par rapport aux pratiques antérieures.

Suivre, évaluer et réajuster l'action de l'État

Les objectifs et les mesures inscrites dans les schémas de services sont ambitieux, notamment en ce qui concerne le fret ferroviaire et la régulation générale des transports, compte tenu des engagements de la France de stabiliser en 2010 ses émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990.

Leur réussite dépendra à la fois de la volonté des pouvoirs publics nationaux et locaux, des politiques mises en œuvre au niveau européen, et de la conjoncture économique nationale et internationale.

C'est pourquoi, en sus de la démarche d'évaluation a priori développée dans le processus d'élaboration et d'instruction des grands projets d'infrastructure, le Gouvernement a voulu qu'un suivi attentif et continu des résultats de la politique générale des transports et des mesures prises soit mis en place, afin de prendre connaissance des risques de divergence avec les objectifs fixés et de mettre en œuvre suffisamment tôt les mesures correctrices appropriées.

SOMMAIRE

Schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises

	page
Introduction	6
Première partie (A) : les objectifs de services de transport de marchandises	10
11. Situation et perspectives d'évolution	12
12. Orientations générales	14
13. Objectifs d'amélioration des services de marchandises	17
Première partie (B) : les objectifs de services de transport de voyageurs	22
11. Situation et perspectives d'évolution	24
12. Orientations générales	28
13. Objectifs d'amélioration des services de voyageurs	30
Deuxième partie : les orientations et actions de l'État	37
20. Les grandes orientations de la politique des transports	39
21. L'organisation des différents modes de transport	41
22. Les enjeux stratégiques multimodaux majeurs	51
23. Les objectifs et actions pour la desserte des territoires	64
Troisième partie : évaluation et suivi des schémas	78
31. Les évolutions prévisibles de la demande de transport Le scénario multimodal volontariste	80
32. La mise en œuvre des schémas de services	90
33. Coût et modalités de financement des mesures proposées	94
ANNEXES	106
1. Analyse et projection des demandes de transport à l'horizon 2020 Analyse des effets globaux sur l'environnement	
2. Cartes de l'état des réseaux, actuel et à l'horizon des schémas	

Introduction

La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT) a prescrit l'élaboration de neuf schémas de services collectifs destinés à expliciter la politique d'aménagement et de développement durable du territoire dont *un schéma multimodal de services de transport de voyageurs et un schéma multimodal de services de transport de marchandises*.

Élaborés conjointement, ces deux schémas de services de transport se substitueront aux schémas sectoriels d'infrastructure définis par la loi du 4 février 1995 et par la Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI). Selon la LOADDT, ces schémas « *déterminent, dans une approche multimodale, les différents objectifs de services de transports aux usagers, leurs modalités de mise en œuvre ainsi que les critères de sélections des actions préconisées, notamment pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer leurs priorités en matière d'exploitation, de modernisation, d'adaptation et d'extension* ».

Les schémas de services de transport sont des documents de planification destinés à faire connaître les orientations de l'État à moyen et long terme dans ce domaine, ainsi que les principales mesures retenues pour les mettre en œuvre. Dans ce but, ils comprennent :

- une première partie qui fixe les orientations générales et objectifs d'amélioration des services de transport ; le schéma analyse les tendances passées et les perspectives d'évolution de la demande de transport ; il propose des objectifs d'amélioration des services de transport pour les différentes catégories de relations. *Cette partie traite de façon distincte les transports de marchandises (première partie A) et de voyageurs (première partie B),*
- une deuxième partie qui présente les actions de l'État pour la mise en œuvre de ces objectifs ; ces actions sont fondées sur les grandes orientations de politique des transports et présentées selon trois modalités complémentaires :
 - l'organisation des différents modes de transport - institutions, modalités de régulation, - qui conditionnent l'intervention des opérateurs de services de transport, ainsi que les principes d'action destinés à faciliter la mise en œuvre des orientations retenues ;
 - les enjeux stratégiques multimodaux majeurs qui définissent les grandes priorités de l'État, et sélectionnent les principales dispositions d'importance ou d'intérêt national pour y répondre ;
 - les objectifs et actions pour la desserte des territoires, en déclinant les enjeux stratégiques à l'échelle des grands ensembles régionaux dont la politique d'aménagement et de développement du territoire doit favoriser l'émergence ;
- une troisième partie rassemble les éléments d'illustration et d'évaluation qui fondent les choix de politiques et de mesures proposées : évolutions prévisibles de la demande de transport, choix d'un scénario multimodal volontariste ; analyse globale des effets sur l'environnement, la sécurité et la santé ; cette partie présente également les références pour le suivi et la mise en œuvre des schémas de services ainsi que les coûts et modalités de financement des mesures proposées.

Modalités d'élaboration des schémas de services de transport

Constitué au début de l'année 1998, un comité stratégique interministériel placé sous l'autorité du ministre de l'équipement, des transports et du logement a élaboré un document de cadrage pour l'élaboration des schémas de services de transport, qui a été adressé aux préfets de région par lettre du 27 août 1998 de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du ministre de l'équipement, des transports et du logement.

Ce document de cadrage fixe au niveau national quelques grandes orientations de l'État en matière de services de transport pour l'aménagement et le développement durable du territoire visant à développer une approche véritablement intermodale pour les transports, avec deux préoccupations majeures :

- *accorder la priorité aux problèmes urbains et suburbains*, car c'est en ville que se concentrent les principaux problèmes de croissance des déplacements, de préservation du cadre de vie et de cohésion sociale ;
- *développer le trafic ferroviaire de fret*, et notamment les conditions de constitution et de fonctionnement d'un réseau ferroviaire à priorité fret, en synergie avec les ports nationaux.

Sur ces bases, il a été demandé aux préfets de région d'identifier les axes, liaisons ou pôles de transport sur lesquels une amélioration des services de transport apparaît prioritaire pour la mise en œuvre des stratégies de l'État en région arrêtées par le Gouvernement, et de proposer pour chacun, des objectifs d'amélioration des services de transports souhaitables et leurs priorités relatives.

Dès l'automne 1998, les directeurs régionaux de l'équipement ont, sous l'autorité des préfets de région, préparé des dossiers supports pour la concertation destinés à expliciter au niveau régional les objectifs et priorités du document de cadrage.

La concertation au niveau régional s'est déroulée de mars à juin 1999 sur la base de ces dossiers, le plus souvent sous forme de réunions-débats sur les problématiques générales de transport concernant la région.

Parallèlement, selon les instructions des deux ministres, le comité stratégique interministériel a examiné entre mai et septembre 1999 quatre sujets de dimension nationale considérés comme stratégiques pour les schémas de services de transport :

- le développement des liaisons aériennes internationales à partir des grands aéroports de province et l'opportunité d'un nouveau site aéroportuaire ;
- l'organisation des liaisons ferroviaires de fret de dimension nationale et européenne, intégrant notamment la desserte des principaux ports français ;
- la politique multimodale d'organisation des liaisons transpyrénéennes ;
- la réponse aux perspectives de saturation de l'axe Rhin-Rhône-Méditerranée.

Les rapports des préfets, reçus entre juillet et octobre 1999, ainsi que l'examen des quatre sujets de dimension nationale, ont constitué un ensemble d'analyses et d'orientations à partir desquelles le comité stratégique interministériel a établi les propositions de synthèse.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 mai 2000 (CIADT) a validé les grandes orientations territoriales de la politique des transports et les choix stratégiques multimodaux majeurs qui fondent le projet de synthèse nationale des schémas de services collectifs de transports de marchandises et de voyageurs.

Champ et portée des schémas de services de transport

Les services de transport ne résultent pas de la seule intervention de l'État. Leur mise en œuvre nécessite le plus souvent l'intervention conjuguée de nombreux acteurs économiques : usagers, individuels ou professionnels ; opérateurs de transport ; autorités publiques aux différents niveaux (européen, national et local).

L'intervention de l'État porte sur l'organisation institutionnelle, la régulation des marchés, l'orientation et l'incitation des collectivités territoriales et des acteurs économiques, la tutelle des opérateurs publics ou la délégation de services publics, et la maîtrise d'ouvrage directe de certaines infrastructures.

La loi d'orientation du 25 juin 1999 définit les schémas de services de transport comme des documents de planification à long terme permettant à l'État d'explicitier ses politiques, en termes d'orientations générales et de localisations de mesures concrètes, en vue de cadrer les études et la programmation de ses actions et d'informer les collectivités publiques et les acteurs socio-économiques de ses intentions, afin de leur permettre de mieux positionner leurs propres projets.

Dans ce but, **les schémas de services de transport de marchandises et de voyageurs présentent les orientations générales de l'État** en matière d'évolutions institutionnelles, réglementaires ou fiscales visant à adapter le cadre général d'organisation des transports.

Ils déterminent les principales dispositions présentant un intérêt national, sur lesquelles l'État est fondé à intervenir ; ces dispositions devront s'inscrire dans les perspectives décrites par un scénario multimodal volontariste (MV), établi conformément aux orientations de la politique générale des transports ; elles comprennent :

- des mesures d'exploitation ou de réhabilitation visant à une utilisation plus efficace des réseaux existants, dont la consistance et l'opportunité seront définies ultérieurement ;
- les opérations d'aménagement et les infrastructures nouvelles d'intérêt majeur pour le fonctionnement du système de transport à l'horizon 2020 ; certaines opérations seront indiquées à titre d'intention, leur consistance précise sera définie ultérieurement, sur la base d'études plus approfondies ;
- des projets qui pourraient se révéler opportuns à un horizon postérieur à 2020, pour lesquels il apparaît justifié de prendre les mesures conservatoires nécessaires ;
- des sujets pour lesquels aucune décision n'est nécessaire ou possible dans l'immédiat, pour lesquels des études et un débat ultérieur permettront d'arrêter l'opportunité.

Les schémas de service fixent le principe, les objectifs et le cadre dans lequel sera conduit le processus d'élaboration et d'instruction des grands projets d'infrastructure, depuis le débat public susceptible d'être engagé en application de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 jusqu'au choix du tracé ou du site et de la consistance du projet, fixés par la déclaration d'utilité publique.

- Ils explicitent les projets qui présentent une importance majeure au niveau national et sont susceptibles d'être mis en œuvre dans les vingt ans à venir, tels que les lignes ferroviaires nouvelles, les nouveaux sites aéroportuaires majeurs, les autoroutes nouvelles ou les grandes liaisons routières interrégionales à 2 fois 2 voies ; les projets majeurs non inscrits dans les schémas de services seront considérés comme incompatibles et le processus conduisant à leur réalisation éventuelle nécessitera la révision préalable des schémas.
- Pour les autres projets relevant de l'État, les schémas de services fixent des orientations générales dont les modalités de mise en œuvre seront définies au cas par cas le moment venu ; sont donc considérés comme compatibles les projets qui respectent ces orientations.

Place des schémas de services de transport dans la hiérarchie des prescriptions et des documents de planification

L'élaboration des schémas de services de transport s'inscrit dans un ensemble de textes ou de documents de planification des transports à différents niveaux : européen, national, régional et local.

- au niveau mondial : les accords internationaux relatifs à l'organisation du transport maritime et aérien ; le protocole de Kyoto relatifs à la limitation de l'effet de serre.
- au niveau européen : le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) adopté en mai 1999 au Conseil informel de Potsdam ; les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, (décision n° 1692/96/CE du parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996). Au termes de la loi du 25 juin 1999, les schémas de services de transport « *prennent en compte les orientations de l'Union européenne en matière de réseaux de transport* ».
- au niveau national : les dispositions de la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour le développement durable du territoire et la cohérence interne à assurer entre les schémas de services collectifs prévus par cette loi ; la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée qui fixe un certain nombre d'objectifs aux schémas de services de transport.
- au niveau régional : les Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ; le schéma directeur de la région Île-de-France ; les Schémas d'aménagement régionaux relatifs à la

Corse et aux départements d'outre-mer (SAR). En application de la loi du 25 juin 1999, les SRADT doivent être compatibles avec les schémas de services collectifs.

- au niveau local : les directives territoriales d'aménagement (article L111-1-1 du code de l'urbanisme), les schémas directeurs (article L122 du code de l'urbanisme) ; les plans de déplacements urbains (article 28 de la LOTI) ; les plans d'occupation des sols (article L123 du code de l'urbanisme).

PREMIERE PARTIE (A)

Les objectifs de services de transport de marchandises

Le transport de marchandise est une activité de services intégrée au processus de fabrication de stockage et de distribution.

L'activité du transport de fret emploie quelques 800 000 personnes en France, et plusieurs millions si l'on inclut les activités d'entreposage et de manutention des produits et les emplois liés aux consommations intermédiaires (infrastructure, véhicules, énergie) et aux activités liées (police, assurances, santé...).

*
* *

La démarche du schéma de services de transport de marchandises est d'abord fondée sur une analyse de la demande, ses principaux déterminants et ses perspectives d'évolution, compte tenu des potentialités d'amélioration de l'offre, des problèmes d'environnement et de sécurité, ainsi que des évolutions technologiques prévisibles.

(chapitre 11)

Le schéma présente ensuite les orientations générales de politique de transport de marchandises, en matière de caractérisation de la demande, de partage entre les modes, de qualité de service, de sécurité, de prise en compte de l'environnement et du développement durable.

(chapitre 12)

Il définit enfin des objectifs d'amélioration des services de transport pour les principaux segments de la demande aux différentes échelles d'aménagement du territoire :

- flux internationaux à l'échelle mondiale ;
- transports rapides à l'échelle nationale et européenne ;
- transport massifiés à moyenne et longue distance ;
- services à courte distance ;
- desserte de la Corse ;
- desserte des départements d'outre-mer.

(chapitre 13)

Chapitre 11

Situation et perspectives d'évolution

111. Les tendances passées

L'activité de transport de marchandises dépend étroitement de la croissance de notre économie et de son internationalisation.

Les distances moyennes de transport sont en progression constante du fait de la diminution des coûts (plus de 30 % de baisse depuis 1985), de la part croissante des échanges de produits à forte valeur ajoutée et de leur développement, notamment dans le contexte européen.

Du fait de leur adaptation à la demande, notamment en termes de délais et de fiabilité, les trafics routiers, combinés et aériens se sont fortement développés.

- A l'échelle internationale, durant les trente dernières années, hors secteur pétrolier, les trafics des ports français ont été multipliés par 3,5 ; le tonnage de marchandises diverses a maintenant nettement dépassé le tonnage des vracs solides. Le fret aérien représente actuellement 0,1 % en volume du commerce extérieur français, mais 13 % en valeur, avec un taux de progression de l'ordre de 5 à 7 % par an.
- A l'échelle européenne, le transport routier a pris une place prépondérante dans les échanges internationaux par voie terrestre. Le transport combiné rail-route, dont la distance de pertinence se situe aujourd'hui au-delà de 500 km, a crû lentement jusqu'en 1993 (taux annuel de 3,5 %) puis plus rapidement ensuite pour atteindre 13 milliards de tonnes-kilomètres en 1997 représentant 25 % du fret ferroviaire, avec une part de l'international majoritaire. Le transport combiné a enregistré une baisse en 1998 et 1999 avant de repartir à la hausse en 2000, ce qui traduit une crise structurelle et la nécessité de lever certains blocages.
- Dans le domaine des transports intérieurs, le transport routier est devenu le mode dominant. De 1970 à 1996, le trafic routier a été multiplié par 2,5, avec une part de marché qui atteint 80 %. Pendant la même période, le trafic ferroviaire a reculé de 25 % et le trafic fluvial a été divisé par deux. Ces évolutions, largement influencées par celles de l'appareil productif, sont comparables à celles relevées dans les autres pays.

112. Les perspectives d'évolution de la demande

Dans le contexte actuel, la recherche d'une réduction des délais et des coûts et d'une meilleure fiabilité restera une tendance de fond des transports, ainsi que l'élargissement des aires d'échange. Ainsi :

- le volume des transports de marchandises augmentera principalement en fonction de la croissance économique dont il amplifie les fluctuations. Ainsi, dans l'hypothèse d'une poursuite des inflexions apportées récemment à la politique des transports, les transports de marchandises augmenteraient de + 2,3 % par an si la croissance économique augmente également de 2,3 %, mais de 1,6 % seulement si la croissance ne dépasse pas 1,9 % ; il augmenterait en revanche de 3,5 % dans le cas où le PIB croîtrait au rythme de 2,9 % ;
- la répartition entre modes et le volume global des transports seront aussi influencés par les politiques publiques européennes et nationales portant notamment sur les coûts routiers liés aux taxes et à la réglementation sociale.

Les perspectives d'évolution de la demande (voir annexe 1) ont été évaluées selon quatre scénarios contrastés entre la prolongation des tendances des décennies soixante-dix et quatre-vingt (scénario A), et un objectif de maintien des parts modales impliquant une forte hausse des prix routiers (scénario D). Le taux de croissance annuelle des tonnes-kilomètres au cours des vingt prochaines années pourrait ainsi varier :

- pour les flux internationaux à l'échelle mondiale, de 0,5 % à 3 % en maritime et de 5 % à 7 % en aérien ;
- pour les transports rapides à longue distance, de 4 % à 5 % en routier et de 2 % à 5 % en ferroviaire ;
- pour les transports intérieurs, de 0,5 % à 2 % en routier et de - 0,5 % à 0,5 % en ferroviaire.

Le choix du mode de transport sera principalement lié à la qualité de l'offre des opérateurs de transport : régularité, fiabilité, ponctualité, flexibilité et vitesse et autres critères qui ont permis au transport routier de devenir la référence. S'il satisfait ces conditions, le trafic ferroviaire fret devrait cesser de régresser, et pourrait bénéficier de l'accroissement du transport à longue distance qui lui sera plus favorable que par le passé.

La demande des chargeurs continuera à se segmenter en marchés spécialisés demandant une plus grande valeur ajoutée et la mise en place de systèmes logistiques complexes et flexibles. Le transport combiné sous toutes ses formes (rail-route, fluvio-maritime ou cabotage maritime), le train complet et la voie d'eau à grand gabarit pourraient apporter des réponses pertinentes sur certains de ces segments.

113. Les problèmes de sécurité et d'environnement

- *Le transport de fret est source d'insécurité, de bruit et de pollution* pour les autres usagers et les riverains des infrastructures : traversées et livraisons des marchandises dans les zones urbaines et périurbaines, aggravation des accidents de la route, transports de matières dangereuses. Ces nuisances sont principalement liées au transport routier, et plus localement au transport aérien, essentiellement pour le bruit. Le transport routier est le principal émetteur de NO₂, de composés organiques volatils et de CO₂. Pour un trajet équivalent, les autres modes terrestres ou maritimes consomment toujours moins d'énergie et émettent moins de polluants, dans des proportions variables selon les parcours.
- *Les pollutions régionales et locales* sont liées à la concentration des trafics dans les pôles d'activité (zones industrielles, ports, aéroports), dans les zones urbaines denses ou dans des espaces confinés (vallées alpines et pyrénéennes, couloirs de transport). Le renouvellement du parc avec les nouvelles normes techniques des poids lourds contribuera fortement à la diminution de la pollution de l'air dans les dix prochaines années. La diminution attendue atteindrait 30 à 40 % selon les émissions, malgré une croissance globale des trafics estimée entre 30 et 50 %.
- *Le secteur des transports est le principal facteur de croissance des émissions de gaz à effet de serre.* Le transport de marchandises, avec une croissance tendancielle de 1,3 % par an des émissions, pose un problème particulièrement préoccupant, compte tenu de l'engagement de la France de stabiliser d'ici 2010 ses émissions de CO₂ au niveau de 1990 (programme français de lutte contre le changement de climat arrêté en janvier 2000) et des objectifs de réduction qui seront vraisemblablement fixés à plus long terme. C'est l'un des domaines pour lequel, dans notre pays comme dans l'Union européenne, l'action apparaît la plus nécessaire.

114. Les évolutions technologiques prévisibles

Les progrès attendus dans les nouvelles technologies d'information et de communication, dans la conception des véhicules et dans les systèmes d'exploitation des réseaux peuvent modifier le marché des transports de marchandises :

- en optimisant l'exploitation des infrastructures : exploitation de trains lourds ou longs, interopérabilité des systèmes ferroviaires européens, gestion du trafic routier, systèmes de contrôle-commande des trains ;
- en améliorant la sécurité : systèmes de surveillance, aides à la conduite ;
- en limitant les nuisances : avions moins bruyants et moins polluants, véhicules à faibles émissions polluantes et à consommation réduite, meilleure conception des infrastructures... ;
- en accroissant la performance des chaînes de transport : systèmes d'information multimodaux pour la logistique, systèmes de manutention robotisés, navire rapide optimisé, traçabilité des marchandises transportées... ;
- en facilitant le transport par petites unités : techniques de manutention légère.

La promotion et la diffusion de ces progrès techniques sont une des composantes importantes de la politique des transports.

Chapitre 12

Orientations générales

Compte tenu des évolutions prévisibles de la demande et des problèmes qu'elle entraîne pour un développement durable du territoire, **le schéma de services de transport de marchandises est fondé sur les orientations de politique générale des transports suivantes**, qui visent à satisfaire les besoins de transport dans le respect des objectifs liés à la sécurité, à la réduction des nuisances et à la lutte contre l'effet de serre.

121. Répondre aux évolutions de la demande de transport

*Le schéma de services de transport de marchandises est destiné à **faciliter le développement d'une offre multimodale de transport de marchandise** pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs de la demande, assurer la sécurité des approvisionnements, les accès maritimes, aériens et terrestres du commerce international, et, plus généralement, soutenir au moindre coût économique et social les performances de l'économie française et européenne.*

Il définit dans ce but les principales mesures destinées :

- **à assurer un fonctionnement plus efficace du système de transport** de marchandises, en facilitant la performance des systèmes logistiques et l'introduction des nouvelles technologies de communication ;
- **à maintenir la fluidité des grands axes internationaux** qui accueillent un trafic en forte croissance, notamment par une politique d'exploitation du trafic, d'itinéraires alternatifs, et par l'aménagement de contournements de grandes agglomérations ;
- **à gérer les conflits d'usage des réseaux de transport** entre les différentes catégories d'utilisateurs : voyageurs et marchandises, transport à longue, moyenne ou courte distances, particulièrement dans les traversées des grandes aires urbaines ;
- **à préserver les capacités de développement des ports et aéroports**, afin de permettre leurs adaptations quantitative et qualitative aux marchés et d'assurer leur desserte terrestre dans des conditions compétitives et acceptables pour l'environnement ;
- **à desservir les territoires périphériques ou mal desservis** : territoires à l'écart des grands axes de transports, Corse, départements d'outre-mer.

122. Promouvoir des alternatives performantes au transport routier

*Le schéma de services de transport de marchandises se fixe **un objectif ambitieux de rééquilibrage en faveur des transports alternatifs à la route dans une perspective européenne** et notamment **le doublement du trafic ferroviaire de fret à l'horizon 2010**. Cet objectif implique :*

- une organisation des services ferroviaires de fret à l'échelle européenne qui prenne en compte :
 - les coûts économiques, sociaux et environnementaux respectifs des différents modes ;
 - la nécessité d'une harmonisation des fonctions techniques et des conditions d'accès des opérateurs au réseau ;
- *le développement d'une offre de transport ferroviaire au niveau national concurrentielle à la route*, en ce qui concerne notamment :
 - la fourniture de sillons répondant aux besoins des clients en termes de vitesse et d'horaires ;
 - l'amélioration de la productivité et de la qualité de service du transport de fret ferroviaire, sans lesquelles il ne pourra pas se développer durablement ;
 - des renforcements de capacité des infrastructures ferroviaires sur un certain nombre de goulets d'étranglement, compte tenu de la concentration des trafics et de leurs perspectives de croissance ;

le développement des potentialités du transport maritime, en facilitant notamment l'accueil et le développement du cabotage maritime ;

- **la valorisation des potentialités du transport fluvial** sur les liaisons pour lesquelles la demande de transport de fret restera soutenue, notamment celles à grand gabarit.

123. Améliorer la sécurité des transports

En dépit des améliorations constatées depuis trente ans, l'insécurité du transport routier reste une préoccupation majeure pour notre collectivité. Avec plus de 8 000 morts en 1998 et 1999 sur la route, la France se situe dans les derniers rangs européens. L'objectif poursuivi est la réduction de moitié du nombre de morts sur la route.

A cet égard, contribuent à la sécurité routière les mesures relatives à :

- l'utilisation du réseau autoroutier et des voies rapides, où se concentre 75 % de la croissance du trafic de poids lourds, y compris pour les petites distances ;
- la suppression de configurations routières génératrices d'accidents ;
- le contrôle du respect des règles sociales applicables au transport routier.

En ce qui concerne **les transports ferroviaires, maritimes et aériens** dont les niveaux de **sécurité** sont incomparablement plus élevés que pour la route, l'amélioration porte sur le contrôle technique des matériels et systèmes d'exploitation, la qualification des équipages et personnels de conduite, et certaines améliorations d'infrastructures.

S'agissant de la **sûreté** de ces transports, l'amélioration porte sur la réglementation imposée aux opérateurs (compagnies aériennes et maritimes, transitaires, gestionnaires d'aéroports..) pour contrôler le fret aérien ou le transit des marchandises dangereuses. Elle concerne également la fiabilité des dispositifs de contrôle et le développement de procédures garantissant la qualité.

124. Préserver à long terme les ressources et la qualité environnementale

Les actions destinées à limiter les effets négatifs des transports sur l'environnement relèvent de plusieurs politiques publiques complémentaires :

- **la réglementation technique des véhicules et des aéronefs** en matière de bruit et d'émissions polluantes et de consommation d'énergie : normes pour les véhicules neufs, contrôles techniques des véhicules en circulation, recherches sur les véhicules propres ; normes de certification des aéronefs, recherches pour la réduction du bruit et des émissions polluantes ;
- **la conception des infrastructures** nouvelles ou la réhabilitation des infrastructures existantes qui prennent en compte les protections contre le bruit, évitent les milieux naturels sensibles, limitent les effets de coupure et s'insèrent mieux dans le paysage ;
- **la promotion des modes de transport peu polluants**, et notamment le chemin de fer, déjà évoquée au § 122 ci-dessus.

Ces dispositions ne seront cependant pas suffisantes pour permettre à la France de tenir ses engagements sur la limitation de l'effet de serre, tels qu'ils résultent du protocole de Kyoto et des objectifs qui seront vraisemblablement fixés à plus long terme. Les améliorations technologiques et les mesures de taxation décidées ne permettent qu'une inflexion modérée de la croissance des émissions du secteur des transports de marchandises qui continueront à croître de l'ordre de 1 à 1,3 % par an.

Compte tenu des évolutions possibles dans les autres secteurs (production d'énergie, industrie, bâtiment), les objectifs de limitation de l'effet de serre impliquent une action soutenue auprès de l'Union européenne en vue :

- d'une véritable prise en compte communautaire (et mondiale dans le cas du transport aérien) de l'ensemble des externalités des transports ;
- du développement, à l'échelle européenne, d'une politique de rééquilibrage en faveur des modes de transport alternatifs à la route ;
- d'un changement à long terme dans les modes de production et de distribution permettant de procurer aux usagers une satisfaction équivalente avec des émissions inférieures de gaz à effet de serre.

Objectifs d'amélioration des services de marchandises

Dans une perspective d'aménagement et de développement durable du territoire, ces objectifs se situent à plusieurs échelles :

- à l'échelle nationale et internationale, c'est la performance et la complémentarité des réseaux maritimes, aériens, routiers ferroviaires, fluviaux qui offrent aux grandes agglomérations et aux places portuaires internationales des positions compétitives ;
- à l'échelle régionale, c'est le maillage et l'accessibilité des plates-formes d'échange et de distribution qui permet d'irriguer le territoire ;
- à l'échelle de l'agglomération ou du pays, c'est la desserte des zones d'activité et l'organisation des livraisons de proximité dans les aires urbaines qui alimentent la vie locale.

131. Les flux internationaux à l'échelle mondiale

Le transport maritime par les ports français assure près de la moitié du tonnage du commerce extérieur français et la quasi-totalité des tonnages transcontinentaux, avec un peu moins de 25 % du commerce extérieur français, en valeur. Le poids respectif des places portuaires est par nature fluctuant car soumis à un marché hétérogène, qui doit s'apprécier pour chaque filière de marchandises.

Dans une perspective de croissance annuelle des tonnages de + 0,5 % à + 3 % sur la période 1996-2020 :

- les trafics de vracs liquides (162 millions de tonnes en 1999) seraient en léger repli ou en faible croissance (0 à 2 %) ;
- les vracs solides (87 millions de tonnes en 1999) seraient en faible croissance (1 % à 2,5 %) ;
- au sein des marchandises diverses (93 millions de tonnes en 1999), qui augmenteraient entre 1,5 % et 5 % par an, les trafics rouliers (52 millions de tonnes) ont la dynamique du transport routier international mais peuvent être concurrencés par les liaisons fixes ;
- les marchandises diverses conventionnelles (14 millions de tonnes) seraient plus stables, voire en diminution par l'effet de la généralisation de la conteneurisation, alors que les trafics conteneurisés (27 millions de tonnes) seraient en forte croissance (5 % ou plus) ; ces derniers bénéficient de forts gains de productivité liés à la massification des trafics, et à l'apparition de ports intercontinentaux permettant l'éclatement des marchandises par des réseaux performants de transports terrestres et de lignes maritimes.

Les pré et post acheminements terrestres comptent pour près du tiers, voire de la moitié du coût global de la chaîne de bout à bout dans les acheminements intercontinentaux faisant intervenir le mode maritime. La succession de plusieurs modes, la rupture de charge au niveau du transbordement portuaire représentent des facteurs de coût autant que des risques potentiels pour la fluidité du transport et la qualité de service de la chaîne intermodale.

Afin de développer et de diversifier les activités portuaires en réponse à l'évolution de la demande dans l'espace européen, **le schéma de services de transport de marchandises a pour objectifs** :

- **d'adapter les ports français aux évolutions du transport maritime**, ce qui implique d'améliorer l'efficacité globale de la chaîne intermodale : les coûts et la qualité du service portuaire, l'interface avec les modes terrestres, l'intégration dans le réseau des plates-formes multimodales, le développement de la desserte terrestre, notamment ferroviaire et fluviale ;

- **de préserver les capacités d'accueil des zones portuaires** et de leurs environs afin de permettre l'implantation d'industries et d'entreprises logistiques ;
- **d'assurer à la France des places portuaires d'envergure internationale**, notamment dans la compétition mondiale pour les trafics intercontinentaux de conteneurs, avec le projet port 2000 au Havre et le port de Marseille.

Le transport aérien assure une part minime du transport de fret en tonnage (0,1 % du tonnage total du commerce extérieur français), mais significative en valeur (13 %). Le fret aérien comporte deux activités aux caractéristiques différentes : le fret général, qui est essentiellement intercontinental, et le fret express. Il est acheminé par avions cargos, mais aussi en soute des avions de ligne.

En France, le fret aérien est très concentré sur Paris : 1,3 million de tonnes en 1998, et plus particulièrement sur l'aéroport de Roissy-CDG (1,1 million de tonnes dont 35 % en correspondance). Les aéroports de province sont beaucoup moins présents : en 1998, l'aéroport franco-suisse de Bâle-Mulhouse n'atteint que 69 000 tonnes, Marseille : 40 000 tonnes ; Toulouse et Lyon, 30 000 tonnes chacun.

Le fret express se développe également sous l'impulsion d'opérateurs spécialisés qui utilisent différents modes de transport : avion, TGV, route...

Une croissance de 5 % à 7 % par an est généralement envisagée pour les vingt prochaines années, soit un doublement du trafic attendu d'ici à 2015. Cette perspective ne poserait pas en soi de problème quant à la capacité des infrastructures aéroportuaires, mais suscite quelques interrogations quant à l'acceptabilité par les riverains, notamment pour ce qui concerne l'activité nocturne.

Afin de garantir les possibilités d'accueil d'un trafic de fret aérien en forte croissance, **le schéma de services de transport de marchandises a pour objectif de proposer aux opérateurs potentiels des capacités dans les aéroports** disposant des capacités suffisantes, d'une accessibilité terrestre et aérienne, et surtout adaptés aux enjeux environnementaux, notamment nocturnes (comme c'est par exemple le cas de la plate-forme de Châlons-Vatry).

132. Les transports rapides à l'échelle nationale et européenne : services routiers à longue distance et services de transport combiné

Ces trafics rapides à longue distance (plus de 500 kilomètres) sont actuellement réalisés à 80 % par la route et à 20 % par le transport combiné ; ils bénéficient de la croissance de la demande qui serait, dans les vingt prochaines années de + 30 % à + 40 % pour le transport national, de + 100 % à + 150 % pour le trafic d'échange international et de + 150 à + 200 % pour le transit.

La qualité des **services routiers** continuera à progresser, grâce aux nouvelles technologies de communication et aux améliorations du réseau routier. Elle sera relativement peu altérée par les risques de saturation des axes les plus chargés, tels que l'axe Saône-Rhône, les poids lourds étant moins sensibles à la congestion que les voitures ou les trajets courts du fait de la répartition différente des circulations.

Cependant, **le transport combiné** offre un service de porte à porte qui est proche de celui du transport routier de marchandises et bien adapté aux segments de demande qui se développent le plus. Le trafic rail-route a doublé entre 1987 et 1997, passant de 6 à 13 milliards de tonnes-kilomètres transportées.

Pour être compétitif avec la route, le transport combiné devra améliorer sensiblement son offre, en qualité (délais, souplesse, fiabilité) et en productivité. Pour répondre à une demande potentielle croissante, il devra disposer de capacités supplémentaires tant sur le réseau ferroviaire que sur les chantiers de transbordement.

L'autoroute ferroviaire, c'est-à-dire le transport de camions avec leur chauffeur sur des rames ferroviaires spécialisées, est un service complémentaire au transport combiné qui peut être bien adapté au franchissement d'obstacles ou à la traversée des zones sensibles s'intégrant dans un trajet routier de longue distance. Ce service fonctionne aujourd'hui dans le tunnel sous la Manche ainsi que pour la traversée de la

Suisse, à une échelle réduite et moyennant de fortes subventions ; il est à l'étude pour la traversée des Alpes, notamment dans le cadre du projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin.

Le développement du trafic ferroviaire de fret à longue distance est un **objectif majeur de la politique européenne des transports** qui relève à la fois de l'harmonisation tarifaire et sociale des transports, de l'intégration des réseaux ferroviaires à l'échelle européenne, des nécessités de protection de l'environnement et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de l'aide aux projets d'investissements d'intérêt communautaire.

Afin de développer le transport combiné à l'échelle européenne, comme réponse concurrentielle à la route pour les trafics rapides à longue distance, **le schéma de services de transport de marchandises a pour objectifs :**

- **une organisation plus efficace des chaînes de transport** ce qui implique l'adaptation des opérateurs ferroviaires et de transport combiné, l'ouverture à des entreprises nouvelles, leur coopération et leurs alliances dans un système européen en voie d'intégration et de concentration, l'amélioration de la coordination entre modes ;
- **une offre de sillons ferroviaires internationaux performants pour le transport combiné**, permettant d'améliorer de façon significative la vitesse et la régularité des trains et de réduire les coûts d'exploitation ;
- **le développement des chantiers assurant l'interface entre les modes dans les principaux sites de niveau national et européen** afin d'accompagner la croissance de la demande, de réduire le délai et le coût de la rupture de charge.

Par ailleurs, les réseaux routiers et ferroviaires sur lesquels circulent les flux de marchandises à longue distance présentent des inadaptations sur le long terme :

- **les flux nord-sud**, les plus importants, contribuent à la congestion et à la dégradation de l'environnement dans certaines traversées de grandes agglomérations où se concentrent les trafics de voyageurs et de fret : Lille, Metz-Nancy, Dijon, Lyon, Nîmes-Montpellier, Bordeaux, Rouen... ;
- **les flux est-ouest** sont moins importants quantitativement, mais manquent d'itinéraires performants pour acheminer le fret dans de bonnes conditions de rapidité et de fiabilité, notamment en ce qui concerne la desserte des ports de la façade atlantique vers l'est ;
- **les flux de traversées alpines et pyrénéennes**, en très forte croissance, posent des problèmes de sécurité (notamment dans les tunnels), de bruit et de pollution dans un environnement sensible ; cependant une partie des trafics routiers et ferroviaires empruntant les passages actuels des Alpes du nord est susceptible de se reporter sur les itinéraires de transit par la Suisse, compte tenu des dispositions arrêtées par ce pays, dont l'entrée en vigueur s'échelonna entre 2000 et 2010 ;
- **l'accès et la traversée de l'Île-de-France** restent problématiques, compte tenu de la saturation des axes radiaux et des rocades franciliennes, routiers et ferroviaires ; ils conditionnent notamment la qualité des débouchés des ports de la Basse-Seine et la fluidité des trafics de transit.

Afin d'assurer la fluidité et la rapidité des trafics à longue distance en limitant les nuisances dans les territoires sensibles, **le schéma de services de transport de marchandises a pour objectifs :**

- **d'utiliser plus efficacement les réseaux existants**, en orientant notamment les flux de trafic sur les itinéraires alternatifs qui disposent d'une réserve de capacité ;

- **de gérer les conflits entre le trafic de transit et le trafic local**, notamment en Île-de-France et dans les grandes traversées d'agglomération ;
- **de favoriser la croissance du fret ferroviaire** par les aménagements de capacité d'infrastructure nécessaires sur le réseau ferroviaire et sur les chantiers rail-route ;
- **de donner la priorité aux services ferroviaires et maritimes pour les traversées alpines et pyrénéennes** ;
- **de prévoir l'aménagement de nouveaux itinéraires routiers et ferroviaires** évitant les grandes agglomérations.

133. Les transports massifiés à moyenne et longue distance : services ferroviaires, maritimes et fluviaux

Une partie de la demande de fret, sur des segments de marchés à plus faible valeur, (tels que les produits agroalimentaires, les minerais, les produits énergétiques ou les matériaux de construction), est plus sensible aux coûts qu'aux délais du transport. Elle peut utiliser, en alternative à la route, des techniques massifiées de transport telles que la voie d'eau à grand gabarit, le train complet (y compris en service rapide) ou le cabotage maritime.

La massification conditionne la compétitivité de l'offre dans la mesure où elle permet de réduire les coûts. Les trafics massifiés se maintiennent, les autres décroissent : entre 1980 et 1996, le trafic fluvial sur le réseau français a baissé de 40 % ; cependant il a connu en 1998 et 1999 une croissance annuelle proche de 10 %, portée par les liaisons à grand gabarit.

Le cabotage maritime est actuellement bien placé sur des marchés spécifiquement maritimes ou sur des niches de marchés en concurrence avec les transports terrestres. Il représente aujourd'hui environ 10 millions de tonnes transportées par an entre les ports français et 100 millions de tonnes sur l'ensemble des ports européens. Dans l'Union européenne, les transports maritimes à courte distance ont augmenté de 17 % en volume entre 1990 et 1997. Ce mode de transport peut se développer sur certains marchés bien ciblés.

Afin d'assurer la compétitivité des transports massifiés à moyenne et longue distance alternatifs à la route, **le schéma de services de transport de marchandises a pour objectifs :**

- **d'améliorer la qualité des services de fret ferroviaires classiques**, notamment en libérant les capacités nécessaires dans les parties encombrées du réseau ;
- **de valoriser le potentiel de la voie navigable**, notamment pour la desserte des ports et pour les régions desservies par des voies à grand gabarit ;
- **de faciliter le développement du cabotage maritime**, en favorisant l'innovation et par la mise à niveau des services portuaires nécessaires.

134. Les services à courte distance : liaisons intervilles de proximité, distribution en zone urbaine

Les transports de marchandises à courte distance, à l'intérieur d'une même région ou d'une aire urbaine se font principalement par la route et représentent une part non négligeable du trafic motorisé urbain (au moins 30 %). Leur fonctionnement a des effets sur la dynamique économique des agglomérations, leur structuration, leur qualité urbaine et environnementale. A l'inverse, la localisation des activités génératrices de trafic est déterminante pour l'organisation des circulations de fret.

L'organisation du transport et de la livraison de marchandises en milieu urbain relève de la compétence des autorités locales, notamment dans le cadre des documents d'urbanisme et des plans de déplacements urbains. Cependant, la réglementation qui encadre la circulation et le stationnement des véhicules de

distribution est définie localement, souvent sans cohérence à l'échelle du pays ou même de l'agglomération, ce qui entraîne des surcoûts pour les entreprises et des pertes pour la collectivité.

Afin d'assurer une meilleure organisation des transports à courte distance et de la distribution en zone urbaine, **le schéma de services de transport de marchandises a pour objectifs d'inviter les collectivités territoriales compétentes**, notamment dans le cadre des plans de déplacements urbains :

- **à mieux coordonner les réglementations relatives à la distribution finale des marchandises** compte tenu de la localisation des pôles d'activité et des points d'éclatement des transports ;
- **à favoriser les possibilités de desserte des grandes agglomérations par le fer ou la voie d'eau**, notamment en réservant les espaces nécessaires aux plates-formes d'éclatement et aux fonctions logistiques, et en préservant les capacités ferroviaires en cas de conflit avec les services régionaux.

135. La desserte de la Corse

Le trafic fret maritime entre le continent et la Corse, généralement acheminé par des cargos rouliers mixtes ou des vraquiers (pour les produits pétroliers et le ciment, par exemple) se caractérise, pour les ports corses, par une forte dominante à l'importation qui constitue, en quelque sorte, un trafic captif. L'activité fret avec la Corse devrait connaître une croissance modérée sur des tendances similaires à celles observées dans le passé.

Les infrastructures et services correspondants connaissent un certain retard d'investissement dont il convient de rechercher les modalités de rattrapage.

Afin de garantir la qualité des liaisons de transport de fret avec la Corse, **le schéma de services de transport de marchandises a pour objectif de préserver les possibilités de développement des ports corses** d'Ajaccio et de Bastia.

136. La desserte des départements d'outre-mer

Le trafic maritime des départements d'outre-mer représente 9,2 millions de tonnes, réalisés par les ports de La Guadeloupe, de Martinique (Fort-de-France), de la Guyane (Degrad de Cannes et de la Réunion (Port Réunion). Les trafics avec la France métropolitaine représentent environ le tiers de ce trafic. Les ports d'outre-mer sont par ailleurs en mesure d'améliorer leur participation aux échanges régionaux. La croissance de ces trafics est modérée, mais régulière, et dépend essentiellement de l'évolution démographique et des revenus.

L'activité du fret aérien est importante dans les départements d'outre-mer : 15 800 tonnes en 1998 pour Fort-de-France, 16 500 tonnes pour Pointe-à-Pitre, 6 600 pour Cayenne et 23 200 pour Saint-Denis de la Réunion.

Afin de garantir la qualité des liaisons de transport de fret avec les départements d'outre-mer, **le schéma de services de transports de marchandises a pour objectif d'accompagner l'évolution des trafics des ports et des aéroports de ces départements**, en particulier le port autonome de La Guadeloupe, Fort-de-France et Port Réunion.

PREMIERE PARTIE (B)

Les objectifs de services de transport de voyageurs

Les activités humaines - travailler, acheter, s'instruire, se rencontrer, se distraire... - s'effectuent à travers des échanges permanents qui impliquent le plus souvent des déplacements ou des transports. Le transport de voyageurs répond schématiquement à trois catégories de besoins : les déplacements liés à la vie quotidienne, caractérisés par leurs courtes distances et leur forte fréquence ; les déplacements d'affaires, souvent réguliers et de courte durée ; les déplacements occasionnels liés aux loisirs ou autres activités personnelles, avec de fortes pointes hebdomadaires ou saisonnières.

Les services de transport de voyageurs se répartissent entre le transport individuel, utilisant sur le réseau routier la voiture particulière ou les véhicules à deux-roues, et le transport collectif, utilisant des transports organisés - taxis, autocars, chemins de fer, bateaux, avion - avec des trajets terminaux et souvent une ou plusieurs correspondances.

L'activité du transport de voyageurs en France représentait en 1996 une dépense totale d'environ 900 milliards de francs dont plus de 700 milliards pour le transport individuel. La part des dépenses de transport des ménages s'élevait à 15 % de leur consommation totale.

*
* *

La démarche du schéma de services de transport de voyageurs est d'abord fondée sur une analyse de la demande, ses principaux déterminants et ses perspectives d'évolution, compte tenu des potentialités d'amélioration de l'offre, des problèmes majeurs d'environnement et de sécurité, ainsi que des évolutions technologiques prévisibles.

(chapitre 11)

Le schéma présente ensuite les orientations générales de politique de transport de voyageurs, en matière de fluidité de l'offre, de partage entre les modes, de sécurité, et de prise en compte de l'environnement et du développement durable.

(chapitre 12)

Il définit enfin des objectifs d'amélioration des services de transport pour les principaux segments de la demande aux différentes échelles d'aménagement du territoire :

- relations à très longue distance (intercontinentales) ;
- relations vers les principaux pôles européens ;
- relations de longue distance vers Paris ;
- relations de longue distance entre grands pôles de province ;
- flux touristiques ;
- relations à moyenne distance ;
- déplacements urbains et périurbains ;
- desserte de la Corse ;
- desserte des départements d'outre-mer.

(chapitre 13)

Chapitre 11

Situation et perspectives d'évolution

111. Les tendances passées

Les transports interurbains de voyageurs se développent avec la mobilité des français.

En termes de déplacements à plus de 100 km, les Français ont effectué 9 voyages par an en moyenne en 1996 au lieu de 5,5 en 1984.

- La pratique des voyages se généralise : 18 % seulement n'ont pas voyagé au cours des douze derniers mois au lieu de 26 % il y a douze ans.
- La fréquence des voyages demeure cependant l'apanage des milieux les plus aisés : les cadres supérieurs et les professions libérales effectuent en moyenne 23,4 déplacements par an.
- La progression des déplacements motorisés (+ 75 % en douze ans) est le fait de catégories socio-professionnelles qui voyagent actuellement le moins et notamment : les retraités : + 105 % ; les ouvriers : + 103 % ; les faibles revenus : + 96 % ; les ruraux : + 87 %. Elle est largement liée aux déplacements en voiture : 7,2 voyages annuels sur les 9 (au lieu de 4,1 sur 5,5 en 1984).
- L'usage du train demeure plus restreint : 1,4 déplacement par an (1,1 en 1984) ; les trois-quarts des français n'effectuent pas un voyage en train dans l'année.
- Les déplacements en avion se développent : 17 % des français utilisent ce mode au moins une fois dans l'année (au lieu de 11 % en 1984). Ramené à l'ensemble de la population, ces voyages ne représentent encore que 0,5 des 9 déplacements annuels des français à plus de 100 km.

Les trafics interurbains sur les différents réseaux ont évolué comme suit :

- le trafic routier a progressé de 4,6 % par an au cours des vingt dernières années sur le réseau routier national avec la croissance des revenus et de la motorisation des ménages, ainsi que la modernisation du réseau routier national, dont le niveau de service est jugé globalement satisfaisant, tout particulièrement celui offert par les autoroutes ;
- le transport aérien s'est développé à partir des années 1970, avec une croissance annuelle supérieure à 10 % entre 1970 et 1980, de 5 % sur la période 1980-1995 et de 6 à 7 % depuis ; le trafic international a connu une croissance nettement plus rapide que celle du trafic intérieur ;
- le trafic ferroviaire a progressé entre 1970 et 1985 pour se stabiliser ensuite et connaître à nouveau une hausse en 1997, 1998 et 1999 : l'impact très positif sur les trafics de la mise en service de nouveaux TGV est depuis près de quinze ans atténué par la baisse de fréquentation des services ferroviaires classiques ;
- environ 25 millions de passagers empruntent le mode maritime pour aller en Corse ou dans un autre pays, essentiellement les îles britanniques, soit vingt fois plus qu'il y a trente ans.

Les déplacements urbains et périurbains sont étroitement liés à la transformation de la ville et au phénomène d'étalement urbain ; au cours des vingt dernières années :

- le nombre de déplacements quotidiens par personne reste stable depuis des années, ainsi que leur durée moyenne, mais les distances parcourues augmentent sensiblement (+ 30 % en douze ans) notamment celles des trajets domicile-travail (+ 66 % en quinze ans) ;
- la part de la voiture particulière s'est fortement accrue, aux dépens de l'usage des deux-roues et de la marche à pied ;

- la part des transports collectifs s'est maintenue à un niveau le plus souvent modeste, sauf dans les cas de politiques locales actives en faveur des transports collectifs et des autres modes alternatifs à l'automobile.

112. Les perspectives d'évolution de la demande

Les fortes croissances observées dans le passé vont se maintenir en volume, notamment avec la diminution des temps de travail et l'augmentation des loisirs, mais se ralentir en termes relatifs avec notamment l'arrivée à maturité des marchés automobile et aérien.

Pour les voyages internationaux, la croissance du trafic aérien devrait se maintenir à un rythme annuel supérieur, de 3,5 % à 5 % tant pour les liaisons intercontinentales que pour les liaisons intra-européennes. Ce rythme de croissance sera supérieur sur les lignes ferroviaires internationales à grande vitesse déjà réalisées ou envisagées.

Pour les voyages intérieurs interurbains, la croissance annuelle des trafics tous modes serait de 2,5 % par an (soit une augmentation de 82 % de 1996 à 2020) dans l'hypothèse d'une croissance économique de 2,3 % et d'une hausse de 0,5 % par an du prix des carburants.

Cette évolution dépendra fortement des revenus des français : une variation de 1 % de la croissance annuelle du PIB se traduirait par une variation de 0,7 % des trafics totaux.

Mais elle sera également conditionnée par le prix des transports. Les perspectives d'évolution de la demande (voir annexe 1) ont été évaluées selon quatre scénarios contrastés entre la prolongation des tendances des décennies soixante-dix et quatre-vingt (scénario A), et un objectif de maintien des parts modales impliquant une forte hausse des prix routiers (scénario D). Le taux de croissance annuelle des voyageurs-kilomètres au cours des vingt prochaines années pourrait ainsi varier entre 2,7 et 1,7 %, dont :

- 2,8 % à 1,4 % pour le réseau routier national (4,2 à 2,2 % sur les autoroutes concédées) ;
- 1,6 % à 2,7 % pour le réseau ferroviaire (hors Île-de-France) ;
- 4,2 % à 3 % pour le transport aérien intérieur.

Pour les déplacements urbains et périurbains, la croissance se ralentirait sous l'effet de la démographie urbaine et de la constance du nombre moyen de déplacements et des budgets temps. Le volume des déplacements (en voyageurs-kilomètres) serait quasiment stable pour les résidents des villes-centres ; il augmenterait de 40 à 70 % pour ceux de la banlieue et de la périphérie (de 1994 à 2020).

Pour l'ensemble des modes de transports collectifs terrestres (transport ferroviaire de voyageurs, transports régionaux et urbains), les perspectives de croissance resteront très sensibles à la qualité des services offerts (fréquences, vitesse, correspondances) et aux tarifs payés par les usagers, la part de la clientèle professionnelle restant minoritaire sauf sur certains services à grande vitesse.

La répartition entre modes de transport résultera essentiellement :

- du développement et de la qualité de l'offre de services de transports collectifs ;
- des politiques de tarification de la voiture particulière et des transports collectifs, compte tenu de la sensibilité des usagers aux prix relatifs, lorsqu'il existe une alternative crédible ;
- du niveau de congestion des infrastructures et équipements utilisés par les différents modes de transport ;
- de politiques locales de développement urbain durable et maîtrisé, portant notamment sur l'économie de l'espace naturel et le réinvestissement des espaces déjà urbanisés, sur la limitation de la circulation et du stationnement dans les zones denses, sur la promotion des moyens de circulation non polluants (marche à pied, vélo...).

113. Les problèmes de sécurité et d'environnement

- Le transport de voyageurs et notamment la circulation automobile est source d'insécurité, de bruit, de pollution et de consommation d'énergie non renouvelable, dont les effets sont supportés par les autres usagers et les riverains des infrastructures : encombrement et coupures dans les zones urbaines et périurbaines, accidents de la route, bruit des grandes infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires.
- L'essentiel de ces nuisances est lié au transport routier, et plus localement au transport aérien dont le bruit représente l'externalité négative principale. Le transport individuel est généralement plus émetteur de polluants et consommateur d'énergie que les transports collectifs au passager-kilomètre, dans une proportion qui est très variable selon les parcours, le taux de remplissage des véhicules et l'état du parc des transports collectifs (bus notamment).
- Les pollutions régionales et locales sont liées à la concentration des trafics dans les zones urbaines denses ou dans des espaces confinés (traversées alpines et pyrénéennes, couloirs de transport). Le renouvellement du parc avec les nouvelles normes techniques des véhicules, diminuera fortement la pollution locale de l'air dans les dix prochaines années. La diminution attendue à l'horizon 2020 atteindrait de 75 % à 90 % selon les émissions, malgré une croissance globale du trafic automobile estimée entre 10 % et 40 %.
- Le secteur des transports est le principal facteur de croissance des émissions de gaz à effet de serre. La circulation automobile, avec une croissance tendancielle de 0,8 % par an des émissions, pose un problème particulièrement préoccupant, compte tenu de l'engagement de la France de stabiliser d'ici 2010 ses émissions de CO_x au niveau de 1990 (programme français de lutte contre le changement de climat arrêté en janvier 2000) et des objectifs de réduction qui seront vraisemblablement fixés à plus long terme.

114. Les évolutions technologiques prévisibles

Dans un contexte réglementaire et fiscal inchangé, le domaine de pertinence des différents modes de transport ne devrait pas connaître de bouleversements techniques majeurs, à savoir, pour les services « rapides » à moyenne et longue distance :

- la route (voiture ou autocar) sur les trajets inférieurs à 200-300 kilomètres, ou plus en cas de passagers et de bagages ;
- le chemin de fer pour des trajets de 200 à 800 kilomètres d'une durée inférieure à trois heures, de préférence lorsqu'il existe une ligne à grande vitesse ;
- l'avion pour les trajets d'au moins de 2 h 30 à 3 h par voie terrestre, à condition que la clientèle soit suffisante pour justifier un service régulier ;
- les navires à grande vitesse pour certaines traversées maritimes.

Les progrès attendus dans les nouvelles technologies d'information et de communication, dans la conception des véhicules et dans les systèmes d'exploitation des réseaux peuvent répondre en partie aux problèmes de compétitivité, de fluidité, de sécurité et d'environnement que posent les perspectives d'évolution de la demande de transport :

- en optimisant l'utilisation des infrastructures : systèmes de gestion du trafic routier, systèmes de contrôle-commande des trains ;
- en améliorant la sécurité : systèmes de surveillance, aides à la conduite ;
- en limitant les nuisances : avions moins bruyants et moins polluants, véhicules à faibles émissions polluantes ou à consommation réduite, meilleure conception des infrastructures... ;

- en facilitant l'information et l'interconnexion des services, ce qui est de nature à élargir le domaine de pertinence des transports collectifs, notamment en milieu urbain.

La promotion et la diffusion de ces progrès techniques sont une des composantes importantes de la politique des transports.

Chapitre 12

Orientations générales

Compte tenu des évolutions prévisibles de la demande en termes qualitatifs et quantitatifs, des capacités et performances des réseaux actuels et des exigences d'un développement durable et équilibré du territoire, le schéma de services de transport de voyageurs est fondé sur les orientations générales suivantes.

121. Maintenir et développer des échanges performants à l'échelle nationale et européenne

Le schéma de services de transport de voyageurs est destiné à **conforter la performance des grands courants d'échanges nationaux et internationaux** pour répondre aux perspectives d'évolution de la demande, améliorer l'accessibilité des principaux pôles économiques, et structurer le territoire français dans l'espace européen.

Il définit dans ce but les principales mesures destinées :

- à développer les relations des grandes aires métropolitaines françaises entre elles et avec les principaux pôles européens, avec notamment l'intégration de la façade atlantique dans les courants d'échanges ;
- à maintenir la fluidité des grands axes internationaux, notamment par une politique d'itinéraires alternatifs aux grands axes en voie de congestion, par des mesures d'exploitation du trafic et par l'aménagement de contournements de grandes agglomérations ;
- à favoriser le rééquilibrage entre les modes de transport à longue distance en exploitant les possibilités de développement des modes alternatifs à la voiture individuelle, sur les liaisons où une offre de service compétitive peut être apportée ;
- à renforcer la position dans l'espace européen de nos grands aéroports en soutenant les plates-formes aéroportuaires d'Île-de-France, et en développant la dimension internationale des aéroports desservant les métropoles régionales.

122. Assurer la desserte et l'accessibilité des territoires à l'échelle régionale et locale

Le schéma de services de transport de voyageurs doit **faciliter l'accès aux réseaux rapides, les déplacements terminaux correspondants, ainsi que l'accès aux services qu'offrent seules les métropoles régionales** en s'appuyant sur un maillage suffisant des réseaux nationaux et sur la coopération entre les autorités responsables des différents réseaux. **Les objectifs** sont les suivants :

- **dégager les moyens d'une bonne accessibilité du territoire national** en prévoyant les services ou les infrastructures nécessaires pour assurer les chances de développement des différentes composantes lorsque les enjeux économiques et sociaux le justifient ;
- **garantir des liaisons entre les petites et moyennes localités et les pôles régionaux qui soient fiables**, efficaces et accessibles à tous ;
- **assurer la cohésion sociale**, en garantissant la desserte en transports collectifs des zones rurales et des quartiers urbains dans des conditions satisfaisantes d'accessibilité et de sécurité, en prenant en compte les besoins des différentes catégories d'usagers.

123. Améliorer la sécurité et la sûreté des transports

En dépit des améliorations constatées depuis trente ans, **l'insécurité du transport routier est un enjeu majeur pour notre collectivité**. Avec plus de 8 000 morts en 1998 et en 1999 sur la route, la France se situe dans les derniers rangs européens. **L'objectif poursuivi est la réduction de moitié du nombre de morts sur la route**. A cet égard :

- la formation des conducteurs est essentielle, ainsi que le contrôle du respect des règles de conduite ;

- la fiabilité et la sécurité permises par les voies à caractéristiques autoroutières sont déterminantes, même pour les petites distances ;
- l'homogénéité du traitement de chaque liaison élémentaire, et la suppression de configurations accidentogènes contribuent également à la sécurité.

En ce qui concerne **les transports ferroviaires, maritimes et aériens** dont les niveaux de **sécurité** sont incomparablement plus élevés que ceux de la route, l'amélioration porte sur le contrôle technique des matériels et systèmes d'exploitation, la qualification des équipages et personnels de conduite, et certaines améliorations d'infrastructures telles que par exemple la suppression progressive des passages à niveau.

La sûreté des transports collectifs urbains est un objectif social majeur, en même temps qu'une condition importante de leur attractivité.

L'amélioration de la **sûreté des transports aériens et maritimes** porte sur la réglementation imposée aux opérateurs pour assurer le contrôle des passagers et de leurs bagages, sur la fiabilité des dispositifs de contrôle et sur le développement de processus garantissant la qualité.

124. Préserver à long terme les ressources et la qualité environnementale

Les actions destinées à limiter les effets négatifs des transports sur l'environnement relèvent de plusieurs politiques publiques complémentaires :

- **la réglementation technique des véhicules et des aéronefs en matière de bruit et d'émission polluantes** : normes pour les véhicules neufs, contrôles techniques des véhicules en circulation, recherches sur les véhicules propres ; normes de certification des aéronefs, recherches pour la réduction du bruit et des émissions polluantes ;
- **la conception des infrastructures nouvelles ou la réhabilitation des infrastructures existantes** qui prennent en compte les protections contre le bruit, évitent les milieux naturels sensibles, limitent les effets de coupure et s'insèrent mieux dans le paysage ;
- **la promotion des modes de transport économes en énergie et peu polluants**, notamment le chemin de fer et les transports collectifs urbains, qui implique la mise en place d'une offre de transport concurrente à la route qui soit attractive en qualité (délai, fiabilité) et en prix.

Y contribuent également **les politiques urbaines** portant sur :

- **la réduction de l'usage de l'automobile en ville**, en favorisant le développement des transports collectifs et les autres modes alternatifs à l'automobile, notamment la marche à pied et le vélo ;
- **la reconquête du cadre de vie urbain** pour le meilleur respect de l'environnement, le partage de l'espace public et le développement des modes de transport « de proximité », gares et points d'échange ;
- **la maîtrise des effets des réseaux de transport sur l'urbanisation**, afin de contenir les limites de la ville et infléchir les effets déstructurants de la mobilité.

Ces dispositions ne seront cependant pas suffisantes pour permettre à la France de tenir ses engagements sur la limitation de l'effet de serre, tels qu'ils résultent du protocole de Kyoto et des objectifs qui seront vraisemblablement fixés à plus long terme. Les améliorations technologiques et les mesures de taxation actuellement décidées ne permettent qu'une inflexion modérée de la croissance des émissions du secteur des transports de voyageurs.

Compte tenu des évolutions possibles dans les autres secteurs (production d'énergie, industrie, bâtiment), **les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre impliquent également un changement dans les modes d'organisation urbaine permettant de procurer aux usagers une satisfaction équivalente en limitant les distances parcourues en automobile.**

Chapitre 13

Objectifs d'amélioration des services de voyageurs

Dans une perspective d'aménagement et de développement durable du territoire, ces objectifs se situent à plusieurs échelles :

- à l'échelle nationale et internationale, c'est la performance et l'accessibilité des réseaux rapides, aériens, ferroviaires à grande vitesse et autoroutiers qui offrent aux grandes agglomérations des positions compétitives ; ce sont aussi les conditions d'écoulement des principaux flux touristiques qui contribuent à la richesse nationale ;
- à l'échelle régionale, c'est le maillage des réseaux permettant l'accès des diverses parties du territoire aux grandes villes et aux réseaux rapides ;
- à l'échelle de l'agglomération ou du pays, c'est l'organisation des déplacements quotidiens dans des conditions satisfaisantes d'environnement et de qualité de la vie.

131. Les relations à très longue distance (intercontinentales - plus de 5 000 km)

Ces liaisons s'effectuent presque exclusivement par avion. Elles représentent aujourd'hui 20 % du trafic aérien total de la France, soit 15 millions de passagers en 1998. Les compagnies aériennes, pour assurer leur rentabilité, concentrent leur offre sur les aéroports qui représentent les marchés les plus importants en organisant des réseaux de rabattement (systèmes de hubs). C'est pourquoi les aéroports parisiens d'Orly et de Roissy traitent plus de 95 % de ce trafic, bénéficiant d'un bon réseau de rabattement terrestre et aérien.

La croissance du transport aérien à très longue distance devrait se maintenir à un rythme annuel supérieur à 5 % dans les prochaines années et se porter sur un nombre réduit de plates-formes de niveau mondial telles que les aéroports parisiens. Or, la capacité des plates-formes parisiennes est limitée pour des raisons environnementales, et au rythme actuel, cette limite sera atteinte avant 2020.

Face à ces perspectives, les compagnies aériennes pourraient modifier leur stratégie en se positionnant sur les aéroports de province les plus attractifs qui à la fois bénéficient d'une importante zone de chalandise, d'un réseau aérien intérieur et intra-communautaire développés, et d'une desserte terrestre performante.

Afin de garantir le développement et la diversité des services aériens à très longue distance sur le territoire français, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs :**

- **de développer, au plan national, un réseau de plates-formes complémentaires à vocation internationale ;**
- **de faciliter les relations aériennes à longue distance à partir des plus grands aéroports de province ;**
- **d'assurer une desserte terrestre efficace de ces aéroports, tant au niveau local que national, voire international, afin de favoriser une utilisation intermodale des pôles aéroportuaires.**

132. Relations vers les principaux pôles européens

La compétitivité économique des métropoles et grandes villes françaises est liée aux facilités de liaison avec les grands pôles européens voisins : Londres, Bruxelles, le Randstad hollandais, Cologne, Francfort, Zurich, Turin et Milan, Barcelone. Sur ces liaisons, le volume de voyageurs reste encore modeste, mais en forte croissance ; la qualité de service attendue est élevée (déplacements professionnels dans la journée).

La plupart des régions françaises disposent de bonnes conditions d'accès aux grands pôles européens grâce au réseau des lignes ferroviaires à grande vitesse (notamment vers l'Angleterre, les Pays-Bas et l'Allemagne) et par le potentiel des grands aéroports de province, où le trafic aérien vers l'Europe progresse

rapidement (plus de 8 % par an). De ce fait, les infrastructures aéroportuaires, mais aussi ferroviaires, connaîtront des risques de saturation.

Afin de faciliter le développement des services réguliers de transport rapides reliant les capitales régionales aux principaux pôles européens, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs :**

- **d'adapter les principales plates-formes aéroportuaires régionales** à la croissance du trafic aérien moyen courrier européen régulier, d'améliorer leur desserte terrestre et de réserver, si nécessaire, des extensions ou d'éventuelles nouvelles plates-formes, dans des conditions acceptables pour l'environnement ;
- **de développer des services ferroviaires internationaux à grande vitesse** lorsque la durée et le volume de trafic le permettent, ainsi que les services de rabattement vers les gares desservies ;
- **de moderniser et d'adapter à la demande des services ferroviaires classiques** pour des liaisons de plus longue durée (trains de nuit notamment) ;
- de maintenir une haute qualité de service **des liaisons maritimes et terrestres transmanche.**

133. Relations de longue distance vers Paris et l'Île-de-France

Compte tenu du poids démographique et économique de la capitale, les liaisons des villes françaises avec Paris représentent un volume important de déplacements répondant à des demandes professionnelles (aller-retour dans la journée) et à des demandes individuelles (prix modéré et durée variable).

Ces liaisons sont de qualité très variable :

- entre les villes qui bénéficient d'un service cadencé par le TGV (Lille, Lyon, Nantes) ou l'aérien (Toulouse, Marseille, Bordeaux, Nice), et celles qui ne disposent que d'un service ferroviaire de longue durée (4 à 6 heures) et d'un service aérien de faible fréquence qui, lorsqu'il existe, comporte un tarif élevé (territoires isolés à faible densité des Alpes du sud et du Massif central) ;
- entre les villes desservies par le réseau autoroutier et celles qui restent à l'écart.

Certaines des infrastructures qui assurent également des fonctions de transit et de trafic périurbain poseront des problèmes de congestion, notamment sur les accès et contournements proches de l'Île-de-France, les traversées de Lyon, les aéroports d'Orly et de Roissy.

Afin d'assurer les liaisons des villes françaises avec Paris (hors Bassin parisien) dans des conditions efficaces et équitables, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs :**

- **d'assurer la desserte de toutes les capitales régionales métropolitaines par un service rapide et fréquent**, par le mode ferroviaire ou le mode aérien ;
- **de faciliter l'accès aux services aériens pour les grandes villes** (plus de 100 000 habitants.) qui ne disposent pas ou ne disposeront pas, à l'horizon du schéma de services de liaisons ferroviaires de moins de trois heures avec la capitale ;
- **de favoriser la mise en place d'un service collectif de qualité** pour desservir les territoires qui ne bénéficient pas de services rapides et fréquents, notamment en facilitant le rabattement vers les pôles de transports régionaux ;
- **d'assurer la desserte autoroutière des grandes villes ;**
- **de prévoir les aménagements routiers et ferroviaires permettant d'éviter à terme des phénomènes de congestion trop importants.**

134. Relations de longue distance entre les pôles de province

Importantes pour l'aménagement du territoire et l'équilibre entre les régions économiques, les relations interrégionales directes entre les grands pôles économiques français régionaux représentent des flux de voyageurs moins élevés qu'avec la capitale, à l'exception des couloirs d'urbanisation de l'axe Saône-Rhône, de la façade méditerranéenne et du sillon mosellan.

La qualité de services de transport est inégale :

- le réseau routier national permettra de bonnes liaisons interrégionales, lorsque les itinéraires transversaux en cours d'aménagement ou prévus seront achevés ;
- le chemin de fer offre actuellement de bons services surtout sur les axes équipés pour la grande vitesse, notamment via l'interconnexion d'Île-de-France ; les autres relations sont souvent de qualité insuffisante, sauf sur les lignes ferroviaires radiales ou sur certains couloirs d'urbanisation ;
- l'avion est souvent le seul service rapide (moyennant un prix encore élevé) pour les relations entre métropoles à distance plus de 500 kilomètres (ou plus de 2 h 30 à 3 h par voie terrestre), à condition que la clientèle soit suffisante pour justifier un service régulier, le cas échéant via une plate-forme de correspondance.

Afin d'assurer les liaisons efficaces et équilibrées entre les principaux pôles de province, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs :**

- **d'assurer un maillage routier modernisé entre les capitales régionales**, notamment avec des itinéraires est-ouest reliant la façade atlantique à l'axe Saône-Rhône ou évitant la traversée de l'Île-de-France ;
- **de faciliter les possibilités de développement du trafic province-province**, par le développement de correspondances aériennes et/ou ferroviaires lorsque la clientèle est insuffisante pour offrir des services directs ;
- **d'offrir des services ferroviaires performants entre métropoles** lorsque les potentialités du trafic le permettent, par exemple : la connexion des lignes à grandes vitesses existantes ou prévues ; l'aménagement de liaisons entre les villes de l'arc méditerranéen ou reliant Bordeaux à la Méditerranée.

135. Les flux touristiques

Le tourisme revêt une grande importance pour l'activité du pays et la valorisation de ses territoires : avec 70 millions de visiteurs par an, la France est le premier pays du monde pour le nombre de visiteurs étrangers.

Les flux touristiques sont caractérisés par :

- une forte concentration dans le temps (fin de semaine et périodes estivales) et dans l'espace (Paris, la Côte d'Azur, les grandes stations de ski des Alpes du nord...) ;
- le développement de services de transports spécialisés tels que trains ou bateaux supplémentaires, vols à la demande, services d'autocars à longue distance ;
- le développement d'activités touristiques liées au transport telles que la croisière maritime, le tourisme fluvial ou ferroviaire.

Afin de promouvoir et de diversifier l'activité touristique en France, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs :**

- **de faciliter l'écoulement des grandes migrations touristiques**, en adaptant les modalités de gestion du trafic et d'information des usagers pour étaler les départs et proposer des itinéraires de délestage, en favorisant l'usage des modes de transports collectifs et en assurant une relative fluidité des principaux itinéraires et pôles d'échanges ;
- **de favoriser les synergies entre les services de transport et d'accueil touristique**, notamment dans les espaces de transit et d'échange de réseaux de transport ;
- **de valoriser et d'adapter les infrastructures de transport existantes pour développer des activités touristiques** telles que la croisière maritime, le tourisme fluvial, la randonnée à vélo, dans le cadre d'un ensemble d'itinéraires cyclables à longue distance (schéma vélo-routes adopté par le CIADT du 15 décembre 1998).

136. Les relations à moyenne distance

a) Les relations intervilles

Les échanges intervilles à moyenne distance représentent des volumes de trafic très importants (68 % du trafic des véhicules légers sur l'ensemble du réseau routier national), concentrés notamment dans les espaces périphériques des grandes agglomérations et de certaines villes moyennes :

- la voiture particulière est le mode de transport prédominant sur ce type d'échanges ;
- le transport ferroviaire peut prendre une part de marché importante sur des dessertes de centre à centre aux flux massifiés, mais il peut être pénalisé par la rupture de charge au niveau des gares et le manque de dessertes urbaines fines ;
- les transports collectifs restent le seul moyen de se déplacer pour une partie de la population captive : 20 % des ménages ne sont pas motorisés ; les enfants ou les personnes handicapées sont également concernés.

Pour les deux modes terrestres, les capacités disponibles des infrastructures et le niveau de service offert sont très dépendants des conflits entre les différentes fonctions assurées par les mêmes réseaux : écoulement du trafic de fret pour le ferroviaire, trafics longue distance et surtout urbains pour le mode routier.

Afin de renforcer les complémentarités entre les villes voisines, et d'accroître l'accessibilité des personnes et des entreprises, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs :**

- **de développer l'offre de transport intermodale** combinant la route, le transport collectif régional et le transport collectif urbain afin d'offrir des chaînes de transport compétitives en temps de parcours, en fréquence et en coût ;
- **de limiter la durée de la congestion routière** notamment aux abords des métropoles, par une meilleure gestion des réseaux existants, des aménagements de capacité et, si nécessaire, une séparation entre les trafics de transit et les trafics à plus courte distance.

b) Le Bassin parisien

Avec 21 millions d'habitants dont près de 10 millions dans sa couronne, le Bassin parisien comprend la plus grande région urbaine française et une zone de concentration des trafics nationaux. Il se compose d'une

armature de grandes villes (les villes cathédrales) à vocation métropolitaine, en dépendance mais également en complémentarité avec l'Île-de-France. Cette dernière exerce une forte polarisation économique particulièrement sur les franges nord, ouest et sud : 25 % de la population active de ces franges externes y trouvent leur emploi.

Le système de transport du Bassin parisien est dominé par la structure radio-concentrique des infrastructures ferrées, routières et fluviales, qui a longtemps permis une bonne accessibilité aux emplois et aux fonctions supérieures concentrées dans Paris, mais s'avère peu adapté à des évolutions récentes telles que :

- la superposition des trafics de grand transit et des trafics régionaux et locaux sur les mêmes infrastructures ;
- le desserrement en Île-de-France des pôles d'activités et des grands équipements tels que les villes nouvelles et les aéroports ;
- l'effet d'écran que représente l'Île-de-France pour les liaisons à grande distance.

Afin de structurer le développement du Bassin parisien et d'organiser les liaisons entre ses différents pôles d'activité, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs :**

- d'assurer une fluidité et une fiabilité des liaisons ferroviaires vers l'agglomération francilienne, compte tenu des besoins pour le fret, et de développer l'accessibilité aux pôles d'activités autres que le centre de la capitale et notamment aux aéroports ;
- de limiter la congestion sur les liaisons routières radiales, par une gestion des infrastructures qui facilite l'intermodalité et des aménagements permettant de séparer les fonctions ;
- d'améliorer les liaisons entre les pôles du Bassin parisien et favoriser les itinéraires d'évitement de l'Île-de-France.

c) La desserte des pays isolés ou à faible densité

Certains territoires, comme une partie du Massif central, accèdent difficilement aux services supérieurs (hôpitaux, universités...) et sont à l'écart des réseaux rapides (TGV, autoroutes ou routes express à 2 fois 2 voies, aéroports offrant de bonnes fréquences). Ces zones couvrent environ 20 % du territoire et concernent 8 % de la population. Cette situation peut résulter :

- de la vocation de certains territoires, dont l'écart des réseaux rapides peut même être un atout : zone de calme, réserve écologique, nature touristique particulière s'accommodant d'un relatif isolement... ;
- de leur caractère insulaire : la desserte des îles proches concerne plus de 5 millions de passagers par an ; les îles pour lesquelles une liaison fixe pouvait être raisonnablement réalisée ont été reliées au continent ;
- des conditions économiques de fonctionnement des services ou d'aménagement des infrastructures : maintien ou suppression de services ferroviaires dans certaines zones à faible densité ; coût élevé de nouvelles liaisons routières rapides.

Afin de réduire les déficits d'accessibilité de certains territoires aux grands réseaux de transports, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectifs :**

- **de prévoir les infrastructures ou services complémentaires** qui apparaissent économiquement justifiés à terme pour améliorer leurs chances de développement local ;
- **de favoriser les aménagements qualitatifs nécessaires pour accéder à ces territoires dans des conditions de viabilité et de sécurité convenables**, lorsque leur environnement ou la faiblesse des trafics s'opposent à la réalisation d'investissements lourds ;

- **d'assurer la complémentarité entre les transports collectifs routiers, ferroviaires et aériens** pour la desserte de certains territoires peu peuplés.

137. Les déplacements urbains et périurbains

Les politiques de déplacements urbains répondent à des problèmes de société et des enjeux d'intérêt national. C'est dans les villes et spécialement dans les grandes agglomérations que se forme pour l'essentiel l'évolution de la société française et de son économie. En Île-de-France, l'État exerce des compétences importantes dans la politique des déplacements urbains. Dans les autres agglomérations, cette politique relève principalement de la compétence des collectivités territoriales à l'échelle de l'agglomération ou de l'aire urbaine.

Les schémas de services de transport n'ont pas pour objet de détailler les services de transport à ces échelles territoriales, mais de *préciser les principales coordinations et complémentarités à rechercher entre les services de transports interurbains et urbains, ainsi que les priorités correspondantes, compte tenu des objectifs de services relatifs aux marchandises.*

a) Pour l'Île-de-France

Le schéma de services de transport de voyageurs répond à des enjeux de **compétitivité**, en garantissant des déplacements rapides et fiables, **de solidarité**, en contribuant à réduire les inégalités sociales et spatiales et en renforçant l'attractivité des secteurs aujourd'hui dévalorisés, **et d'environnement**, en mettant l'accent sur les modes les moins polluants et en préservant les espaces naturels, avec pour objectifs :

- **de limiter la congestion des infrastructures**, par des mesures d'exploitation et d'information multimodales, afin de réduire les besoins d'infrastructure nouvelle ;
- **de rééquilibrer le partage modal en faveur des modes plus économes et moins polluants** : les transports collectifs, mais aussi la marche, le vélo et les autres modes non motorisés, notamment pour les déplacements courts ;
- **d'organiser de meilleures connections entre les réseaux urbains et interurbains** notamment pour faciliter la diffusion des trafics vers les différents pôles d'activité franciliens, notamment les aéroports ;
- **de faciliter les liaisons entre les pôles d'Île-de-France**, tant par la route que par les transports collectifs.

b) Pour les grandes métropoles régionales

Le schéma de services de transport de voyageurs répond à des enjeux **de structuration des régions urbaines** les plus importantes : Lille, Metz-Nancy, Strasbourg, Lyon, Marseille, Nice-Côte d'Azur, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, dans une perspective de développement urbain durable. Il a pour objectif :

- **de conforter ou de créer un réseau de transport collectif** intégré à l'échelle de ces régions urbaines, en valorisant les potentialités du réseau ferroviaire existant et en prévoyant les interconnexions avec les réseaux urbains (métro, tramway, bus), les grandes lignes ferroviaires et les aéroports ;
- **de limiter la congestion sur les principales liaisons routières**, notamment par l'optimisation de l'exploitation des infrastructures, par le développement de l'intermodalité à l'échelle de l'agglomération et par la séparation des trafics de transit et des échanges locaux.

c) Pour les autres aires urbaines

Le schéma de services de transport de voyageurs vise à faciliter la mise en œuvre par les collectivités territoriales compétentes des politiques locales de déplacements urbains avec pour objectifs :

- **le développement des transports collectifs** et des autres modes de déplacements alternatifs à l'automobile ;
- **la poursuite et l'achèvement des contournements routiers d'agglomération** permettant de réorganiser les circulations internes à l'agglomération au profit des usages locaux.

138. La desserte de la Corse

Les échanges entre la France continentale et la Corse représentent environ 1,4 million de passagers pour le transport maritime et 2 millions de passagers pour le transport aérien. En application du principe de continuité territoriale, ces liaisons bord à bord sont soumises à des obligations de service public définies en termes de fréquences minimales, de capacité adaptée à la saison, d'horaires, de tarifs selon les catégories de passagers.

Afin de pallier les handicaps de la Corse liés à son insularité et notamment de favoriser la fréquentation touristique, et sans préjudice des compétences de la collectivité territoriale de Corse, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectif :**

- **de veiller à la régularité, à la rapidité, à la fiabilité et au coût des services de transport maritimes et aériens entre la Corse et le continent**, tant pour les résidents que pour les flux touristiques ;
- **de faciliter les échanges intérieurs** entre les différents territoires de la région Corse, tant par la route que par la voie ferrée.

139. La desserte des départements d'outre mer

Le trafic aérien des départements d'outre-mer avec la métropole s'élève à 3,9 millions de passagers, en hausse de 10 % par an, avec une forte part touristique et devrait progresser dans les prochaines années de façon plus ralentie. Le trafic maritime passagers s'élève à 2,5 millions de passagers, réparti entre la croisière et les flux inter-îles.

Afin de garantir les liaisons des départements d'outre-mer avec la métropole et avec leur environnement géographique proche, **le schéma de services de transport de voyageurs a pour objectif :**

- **de veiller à la régularité de la desserte aérienne avec la métropole** et son équilibre entre Paris et la province ;
- **de veiller à la qualité des dessertes inter-îles**, maritime et aérienne (court et moyen courrier) ;
- **de favoriser les services de transport entre les départements d'outre-mer et leur environnement géographique proche** ;
- **de favoriser le développement de liaisons de cabotage maritime** susceptibles d'offrir une alternative au mode routier.

DEUXIEME PARTIE

Les orientations et actions de l'État

Après une première partie consacrée aux objectifs d'amélioration des services de transport, la deuxième partie des schémas de services présente les actions de l'État pour la mise en œuvre de ces objectifs.

Les actions et priorités de l'État sont fondées sur **les grandes orientations de politique des transports**, présentées dans un exposé liminaire.

- Le chapitre 21 expose **l'organisation des différents modes de transport** - institutions et modalités de régulation - qui conditionnent l'intervention des opérateurs de services de transport, ainsi que les principes d'action destinés à faciliter la mise en œuvre des orientations retenues.
- Le chapitre 22 présente **les enjeux stratégiques multimodaux majeurs** qui définissent les priorités de l'État parmi des objectifs d'amélioration des services de transport identifiés en première partie, et sélectionnent les principales dispositions d'importance ou d'intérêt national pour y répondre.
- Le chapitre 23 traite des **objectifs et actions envisagées pour la desserte des territoires**, en déclinant les enjeux stratégiques à l'échelle des grands ensembles régionaux dont la politique d'aménagement du territoire doit favoriser l'émergence.

Les grandes orientations de la politique des transports

L'analyse des évolutions prévisibles de la demande de transport fait apparaître une forte sensibilité de la croissance des trafics nationaux et internationaux à la croissance économique. Elle souligne la nécessité d'adapter la planification des transports aux aléas de l'environnement économique, aux politiques européennes et mondiales, à l'évolution socio-économique, tous facteurs qui pèseront sur l'évolution des demandes de transport et qui conduisent à prendre en considération différents avenir possibles.

Dans ce contexte incertain, l'engagement de politiques volontaristes est indispensable pour orienter la demande et l'offre de transport vers des avenir compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales d'un développement durable, telles qu'elles résultent des choix nationaux et des engagements européens et mondiaux de notre pays.

Afin de répondre à la croissance et à la diversité des demandes de transport dans une perspective de développement durable, compte tenu notamment des objectifs de lutte contre le changement climatique, la politique générale des transports est fondée à la fois sur le rééquilibrage intermodal de l'offre de transport et sur une régulation générale des transports visant à modifier le comportement des usagers dans leurs choix de déplacements.

1° Le rééquilibrage intermodal de l'offre de transport

Cette orientation majeure de la politique des transports, qui contribuera également à réorienter la demande, se traduit par les deux priorités suivantes :

- **priorité au fret ferroviaire et aux autres modes alternatifs à la route** : les politiques de transport interurbain visent à développer une offre multimodale alternative à la route partout où elle se révèle pertinente, avec un objectif de doublement du trafic ferroviaire de fret à l'horizon 2010 dans le cadre de l'initiative communautaire d'un réseau transeuropéen, de développement du transport maritime et notamment du cabotage maritime, et de valorisation de la voie d'eau (voir § 222 ci-après), en évitant la création d'infrastructures nouvelles susceptibles de contrarier cette dynamique multimodale ;
- **priorité aux transports collectifs dans l'organisation des déplacements urbains et suburbains**, car c'est là que se concentrent les principaux problèmes de croissance de la demande de déplacements, de préservation du cadre de vie et de cohésion sociale ; en dehors de l'Île-de-France où l'État exerce des responsabilités particulières, les politiques locales d'urbanisme et de transport sont conduites par les collectivités territoriales conformément aux objectifs fixés par les textes législatifs sur la planification urbaine, les plans de déplacements urbains, la lutte antipollution : utilisation mesurée de l'espace, limitation de la circulation automobile, priorité aux transports collectifs, au développement de la marche à pied et des vélos... (voir § 225 ci-après).

2° La politique générale de régulation des transports et d'amélioration de leur efficacité environnementale

Elle s'appuie notamment sur la tarification (tarification d'usage des infrastructures, fiscalité sur les véhicules et sur les carburants), le contrôle des règles sociales et de sécurité, la politique du véhicule (réglementation et contrôle technique, promotion des véhicules alternatifs...), l'éducation et la formation des conducteurs, ensemble de facteurs qui modifient globalement le comportement des usagers des transports dans leurs choix de déplacements, ainsi que sur les actions de recherche et d'expérimentation qui préparent les évolutions dans ces domaines.

Les principales mesures générales retenues, notamment dans le cadre du programme national de lutte contre le changement de climat et des orientations communautaires, portent sur :

- **l'augmentation au niveau européen du prix moyen des carburants terrestres**, avec le triple objectif de cohérence dans le cadre concurrentiel européen, de diminution de l'écart de TIPP entre l'essence et le gazole et d'internalisation des coûts du carbone, au titre de la lutte contre l'effet de serre, dans la fiscalité des carburants ;
- **l'harmonisation communautaire de la législation sociale** relative au transport routier de marchandises ;

- **la réduction des consommations spécifiques des véhicules**, avec le suivi et l'extension des accords ACEA et des accords avec les constructeurs automobiles extérieurs à l'Union européenne, le contrôle technique des véhicules, la promotion des véhicules électriques et des autres véhicules alternatifs, la réduction des émissions spécifiques des avions, l'amélioration de l'efficacité environnementale des trains (pollution locale et effet de serre pour les tractions Diesel et électrique), la préparation des prochains changements technologiques (véhicules hybrides, piles à combustible) et la limitation de la vitesse des véhicules légers.

Les conséquences de ces orientations sur la demande de transport et sur l'évaluation des actions sont présentées en troisième partie (chapitre 31), dans le cadre d'un scénario multimodal volontariste.

Chapitre 21

L'organisation des différents modes de transport

Le présent chapitre a pour objet de préciser le cadre institutionnel et économique dans lequel les différents acteurs qui interviennent dans les services de transport s'efforcent de les améliorer dans le sens des objectifs exposés en première partie.

- **Il rappelle les différentes modalités d'intervention de l'État**, en matière d'organisation institutionnelle, de régulation des marchés, d'orientation et d'incitation des collectivités territoriales et des acteurs économiques, de tutelle des opérateurs publics ou de délégation de services publics, et de maître d'ouvrage des infrastructures.
- **Il propose des orientations et principes d'action** pour que ce cadre général d'organisation des transports favorise une intervention plus efficace de tous les acteurs, qui s'inscrit dans les évolutions institutionnelles, réglementaires ou fiscales à venir.

Les services de transport sont offerts à l'initiative d'opérateurs agissant dans le cadre de marchés plus ou moins ouverts à la concurrence. L'intervention des pouvoirs publics se limite le plus souvent à la régulation de ces marchés (conditions d'accès et de concurrence) et au contrôle des exigences de sécurité, de sûreté et de droit du travail.

Lorsque le jeu du marché ne permet pas de produire certains services jugés utiles à la collectivité, les services de transport sont organisés à l'initiative des pouvoirs publics (autorités organisatrices au niveau national, régional ou local) qui fixent aux opérateurs des exigences de service public moyennant des contreparties financières ou commerciales.

Les infrastructures de transport, en tant que monopoles naturels, impliquent une intervention plus forte des pouvoirs publics :

- pour leur définition qui relève le plus souvent de procédures publiques conduites par l'État ;
- pour leur gestion, qui impose des règles publiques de partage d'une ressource rare ;
- pour leur financement, qui peut nécessiter des subventions ou des garanties publiques.

Les propositions d'actions énoncées ci-dessous découlent des orientations générales de l'État, en particulier de rééquilibrage entre les modes de transport pour respecter les contraintes environnementales et les engagements internationaux de la France. Elles sont présentées en développant successivement, pour chaque mode de transport, le cadre général d'organisation, le rôle de l'État et les principes d'action qu'il prévoit pour la mise en œuvre des schémas de service.

211. Route, exploitation de la route et sécurité routière

Cadre général d'organisation

Le transport de voyageurs en voiture particulière résulte de la seule initiative individuelle, dans les limites permises par la disponibilité d'un véhicule et par l'offre d'infrastructure routière. Il est régulé par les règles techniques des véhicules (normes de sécurité et d'émissions), le contrôle d'aptitude à la conduite (permis de conduire, répression des infractions) et la tarification d'usage (fiscalité sur les carburants, péages), dans le cadre des réglementations nationales et européennes.

L'organisation du **transport routier non urbain de voyageurs** fait appel à de nombreuses entreprises mais aussi à quelques grands groupes dont les principaux représentent 43 % des services réguliers. L'ensemble du secteur emploie 47 000 personnes. La compétence d'autorité organisatrice relève pour l'essentiel des départements et des régions. Toutefois, la mise en place des services de cabotage interrégionaux reste soumis à une autorisation par l'État.

L'organisation du **transport routier de marchandises** fait appel à un réseau de professionnels de la logistique (transporteurs, tractionnaires, groupeurs, commissionnaires), sans compter les industriels disposant de leurs moyens de transport en compte propre. Le marché est totalement ouvert à l'échelle européenne depuis le 1^{er} juillet 1998, éclaté en de nombreuses entreprises auxquelles la concurrence impose une adaptation dynamique aux besoins tout en maintenant la pression sur les prix. La

réglementation sociale du transport routier de marchandises est en retard sur celles des autres secteurs du fait de la concurrence avec des entreprises issues de pays économiquement moins développés. La tarification des infrastructures est contrainte par la législation européenne et les taxes sur les carburants ne peuvent beaucoup s'éloigner de celles pratiquées par nos voisins.

La conception des réseaux routiers distingue plusieurs catégories de routes, adaptées aux différentes fonctions : nature et intensité du trafic, sécurité, environnement.

- Les autoroutes et routes express répondent aux besoins de déplacements et d'échange à moyenne et longue distance, de desserte des grands bassins de peuplement et d'activité, et visent à offrir aux usagers un temps de parcours réduit, une meilleure sécurité et la possibilité de rouler régulièrement, avec une conduite simplifiée et plus confortable.
- Les autres routes interurbaines visent à une bonne accessibilité au réseau secondaire, aux agglomérations et aux services, avec un service portant essentiellement sur la sécurité et la réduction des nuisances pour les riverains. Lorsque les trafics sont importants, les routes sont aménagées en « artères interurbaines » à 2 fois 2 voies, avec des carrefours giratoires ou des carrefours à feux en milieu périurbain.
- En milieu urbain, où se côtoient de multiples usages - circulation et stationnement automobile, transports collectifs, piétons, vélos, accès des riverains, livraisons - on distingue les voies rapides exclusivement réservées à la circulation des véhicules, les voies de distribution, qui séparent les différentes catégories d'usages (circulation, stationnement, piétons...) et les voies de desserte qui peuvent ménager une occupation commune, moyennant une vitesse faible (zones 30).

L'exploitation du réseau existant, destinée à assurer un meilleur écoulement du trafic, repose notamment sur la valorisation des itinéraires alternatifs en orientant la circulation par des mesures d'information routière ou de modulation des péages.

Rôle de l'État

L'État contribue à l'élaboration des règles qui organisent l'activité du **transport routier** en Europe et en France. Il met en œuvre des contrôles pour imposer le respect de la législation dans les domaines de la sécurité, du travail et des poids des véhicules.

Maître d'ouvrage du **réseau routier national**, l'État organise la gestion et le développement de ce réseau dans le cadre des orientations et objectifs définis par les schémas de services de transport. Il assure le financement des investissements correspondants, en partie avec la contribution des régions et des autres collectivités territoriales intéressées (notamment dans le cadre des contrats de plan État-région).

L'État définit le **réseau autoroutier à péage** dont il concède la construction et l'exploitation à des sociétés publiques ou privées. Le système de contribution des usagers au financement de ce réseau par « adossement » des sections nouvelles sur les anciennes doit être refondu afin de respecter l'obligation européenne de mise en concurrence pour les sections non encore concédées, et de supprimer l'influence du mode de financement sur le choix des investissements.

Il organise **l'exploitation du réseau routier national**, explicitée dans le schéma directeur d'exploitation de la route, avec l'objectif d'optimiser les services du réseau existant, d'améliorer le niveau de sécurité, de mieux maîtriser les flux de circulation et d'élargir les services offerts aux usagers, en particulier l'information routière.

Il pilote et anime **la politique nationale de sécurité routière**, en organisant, outre la sécurité sur le réseau routier national, la formation des conducteurs, la sensibilisation des usagers de la route, la réglementation et le contrôle technique des véhicules, la sécurité des infrastructures et des équipements routiers, le contrôle et les sanctions des infractions.

L'État est également responsable de **la cohérence de l'ensemble des réseaux routiers** sur le territoire national, notamment en ce qui concerne la continuité, la lisibilité et la sécurité, dans le cadre des règles générales de construction, d'exploitation et d'usage de ces réseaux (code de la voirie routière et code de la route).

Principes d'action pour la mise en œuvre des objectifs de services

Afin d'assurer la cohérence, la continuité et la sécurité des réseaux routiers sur l'ensemble du territoire, l'État orientera son intervention selon les principes d'action suivants :

- améliorer la sécurité des réseaux routiers avec pour objectif de réduire sensiblement le nombre de morts sur les routes pour rejoindre le niveau des meilleurs pays européens, en selon quatre axes principaux : le renforcement des contrôles, la mobilisation et la responsabilisation de l'ensemble des usagers, l'amélioration de la sécurité des infrastructures (avec notamment la mise aux normes autoroutières de sections à 2 fois 2 voies), l'amélioration de la sécurité des véhicules dans le cadre des réglementations européenne et internationale ;
- développer et coordonner les systèmes d'exploitation des réseaux rapides et des réseaux urbains, en mettant en place des équipements et des organisations adaptés à chaque réseau ;
- favoriser une forte diminution des effets externes de la circulation routière par son action sur la recherche, sur le développement de véhicules plus respectueux de l'environnement, sur l'évolution des normes européennes et des consommations unitaires des véhicules et par la fiscalité ;
- rechercher une valorisation des infrastructures existantes (exploitation, régulation, aménagements localisés de capacité ou d'interfaces) préalablement aux investissements lourds d'infrastructure ;
- favoriser l'évolution de la tarification des infrastructures pour mieux prendre en compte leurs coûts, la répartition des usagers entre itinéraires concurrents (modulation des péages) et les effets externes (coûts sociaux et environnementaux) ;
- renforcer la protection sociale des conducteurs de poids lourds à l'échelle européenne ;
- poursuivre l'aménagement des infrastructures, en fonction de l'importance et de la nature des trafics, pour répondre aux besoins de mobilité et d'échanges et assurer une desserte équitable du territoire dans le cadre des principes d'action précédemment définis (voir infra : chapitres 22 et 23).

212. Transport ferroviaire

Cadre général d'organisation

Aux termes de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 modifiée, la SNCF est chargée d'exploiter les services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national. A ce titre, elle exploite des services de voyageurs et des services de fret.

Les services ferroviaires internationaux sont désormais régis par un ensemble de directives communautaires (91-440, 95-18 et 95-19), transposées en droit français, qui fixent notamment un certain nombre de droits d'accès et de transit en transport international pour les entreprises ferroviaires et leurs groupements.

Un accord politique, intervenu en décembre 1999 sur le « paquet infrastructure », modifie ces directives et prévoit des dispositions permettant le développement du fret dans le cadre de la mise en place d'un réseau transeuropéen de fret ferroviaire ouvert aux entreprises dotées d'une licence.

Les services de transport

Le **transport ferroviaire de marchandises** est exploité par la SNCF qui réalise la totalité de la traction des trains sur le réseau français, avec l'exclusivité (dans certains cas via des filiales) de la commercialisation des services de trains entiers et de wagons isolés.

Le **transport combiné** implique une chaîne complexe de matériels spécialisés, de traction ferroviaire, de chantiers de transbordement et de transports routiers terminaux. Les opérateurs sont en petit nombre : CNC et NOVATRANS assurent l'essentiel des prestations.

La SNCF définit de façon autonome la consistance des **services ferroviaires grandes lignes de voyageurs** en application de son cahier des charges et peut modifier la consistance des services et des

dessertes, en concertation avec les collectivités territoriales concernées. Les services internationaux, assurés en coopération avec les compagnies concernées, sont désormais régis par le droit communautaire.

L'État ne verse aucun concours pour le fonctionnement des services nationaux : les services les plus rentables, comme les liaisons à grande vitesse les plus fréquentées, permettent d'équilibrer l'ensemble de l'activité.

Les services ferroviaires régionaux de voyageurs font l'objet de conventions entre la SNCF et les régions. Afin de préparer le transfert de compétences prévu par la loi du 4 février 1995, sept régions expérimentent la régionalisation ferroviaire ; à ce titre, elles définissent la consistance du service demandé à la SNCF et en assurent le financement. L'État leur verse chaque année, à cet effet, un concours financier tenant compte des besoins de l'exploitation et du renouvellement du matériel roulant. Le transfert de compétences aux autres régions interviendra en 2002, dans le cadre défini par le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains.

L'infrastructure ferroviaire

Elle est la propriété de l'établissement public « Réseau ferré de France » qui est responsable de la programmation, du financement et de la réalisation des investissements. Aux termes de la loi du 13 février 1997, la SNCF entretient et assure la gestion du réseau pour le compte de RFF, dans le cadre d'une convention de gestion.

Les entreprises ferroviaires paient des redevances kilométriques pour accéder, réserver et utiliser l'infrastructure. Ces péages sont fonction de la catégorie de ligne empruntée, de la période horaire et de la nature du service concernée.

Rôle de l'État

L'État fixe le cadre législatif et réglementaire, notamment en matière de sécurité. Il est à noter (cf. supra) que le cadre juridique des chemins de fer est de plus en plus communautaire.

Il assure la tutelle des deux établissements publics, RFF et la SNCF.

Il est responsable de la consistance et de l'évolution du réseau. A ce titre, il finance avec le concours des collectivités locales l'aménagement et le développement de l'infrastructure ferroviaire, pour la part non couverte par l'autofinancement du secteur ferroviaire.

Principes d'action pour la mise en œuvre des objectifs de services

Le système actuel est appelé à connaître des évolutions du fait de la création du Réseau de transport européen de fret ferroviaire (RTEFF) qui garantira des droits d'accès aux entreprises ferroviaires. L'utilisation de ce réseau européen sera facilitée par l'amélioration de l'interopérabilité et par la suppression des goulets d'étranglement.

- Des évolutions institutionnelles doivent être envisagées sur trois points :
 - les procédures d'accès aux réseaux, en particulier l'attribution des sillons, devront être clarifiées ; les logiques des différents utilisateurs (international, grandes lignes, TER, fret) sont différentes et il est nécessaire de mettre progressivement en place des procédures de régulation ;
 - l'État devra développer des capacités de suivi, de contrôle et d'évaluation de la sécurité ;
 - le mode ferroviaire devra s'adapter à un contexte de concurrence croissante entre les modes tant pour les voyageurs (route, air) que pour le fret.
- Les objectifs ambitieux fixés au transport ferroviaire tant pour le fret que pour les transports régionaux posent dès maintenant des problèmes de capacité d'infrastructure sur un certain nombre d'itinéraires. L'hétérogénéité des vitesses conduit à la saturation des sillons dans le cadre de la gestion actuelle. Or la mise en œuvre d'investissements de capacité ne peut avoir d'effet avant plusieurs années. Il convient donc de mettre en place dans les cinq ans des règles explicites dans l'attribution des sillons, les arbitrages entre demandeurs et plus généralement dans la régulation du trafic.

- La structure du barème des péages mise en place en 1997 sera adaptée en tant que de besoin dans les prochaines années pour contribuer à une utilisation plus efficace des infrastructures : des réflexions doivent être conduites sur certaines lignes TGV dont la saturation est proche ; une revalorisation du barème sur le réseau classique est envisagée ; enfin, la facturation devrait être effectuée sur la base des circulations réelles et non d'un forfait.
- Un certain nombre d'évolutions techniques doivent être favorisées : systèmes d'exploitation permettant d'accroître la capacité des lignes ; interopérabilité entre réseaux ; matériels pendulaires ; diminution du bruit et de la pollution émis par le matériel roulant...

213. Transport fluvial

Cadre général d'organisation

Le transport fluvial est réalisé, d'une part par des artisans indépendants généralement avec des bateaux de petit gabarit, d'autre part par des entreprises principalement actives sur le réseau à grand gabarit. La seconde catégorie se développe alors que la première a connu un déclin important ces dernières années. Depuis le 1^{er} janvier 2000, le « tour de rôle » est supprimé, ce qui ouvre plus largement le transport fluvial à la concurrence et le conduit à améliorer sa compétitivité.

Hormis le Rhône qui relève d'une concession à la Compagnie nationale du Rhône, l'entretien, l'exploitation et le développement du **réseau fluvial** sont confiés à l'établissement public « Voies navigables de France » qui bénéficie des moyens des services de navigation de l'État et de ressources fiscales et parafiscales affectées.

Rôle de l'État

L'État assure les missions essentielles de sécurité ainsi que la tutelle des établissements publics (Voie navigable de France ; ports autonomes de Paris et de Strasbourg). Dans le cadre des règles communautaires, il veille à l'organisation du secteur professionnel.

Principes d'action pour la mise en œuvre des objectifs de services

Afin d'exploiter efficacement la voie navigable dans le domaine où elle est compétitive, l'État :

- orientera son intervention sur la restructuration et la modernisation de la profession ;
- poursuivra son soutien aux voies navigables, notamment par une évolution adaptée des redevances d'usage ;
- valorisera le réseau utile au transport de marchandises en privilégiant la fiabilisation et la modernisation des ouvrages, ainsi que les investissements dans les embranchements fluviaux et les plates-formes portuaires ;
- développera le réseau à grand gabarit lorsque cela est économiquement pertinent.

214. Transports maritimes et ports

Cadre général d'organisation

Le transport maritime est déjà très largement ouvert à la concurrence, y compris le cabotage. La réglementation (sécurité des navires, armements) est élaborée au niveau d'instances multilatérales (Organisation maritime internationale, OCDE) et plus récemment dans le cadre communautaire.

La desserte maritime des îles relève de la responsabilité des collectivités locales. Actuellement, les ports de commerce décentralisés, qui représentent 1 % à 2 % du trafic total, relèvent des départements.

A l'exception du pilotage organisé par l'État dans le cadre d'une procédure régaliennne, **les services nautiques aux navires** s'exercent actuellement dans le cadre d'agrément délivrés par l'autorité portuaire.

Les services de manutention sont actuellement gérés par les régimes d'autorisation domaniale et/ou de location d'outillage public. **Les services logistiques** ne sont pas encadrés.

Les ports relevant de l'État assurent l'essentiel des trafics des ports français. Ils sont confiés à des établissements publics nationaux, les ports autonomes, ou confiés à un concessionnaire, le partage des activités étant alors déterminé par le cahier des charges de la concession. Cela ne confère pas pour autant à l'État les pouvoirs pour orienter les trafics portuaires, qui relèvent d'une économie de marché. Les redevances portuaires perçues permettent de financer le fonctionnement des installations et la plus grande partie des investissements.

Rôle de l'État

Dans le cadre des règles internationales et communautaires, l'État assure les missions essentielles de sécurité de la navigation maritime, de prévention et de lutte contre les pollutions, de sécurité portuaire et de sûreté. Il assure la tutelle des ports autonomes et concessionnaires portuaires publics. Il contribue au financement des infrastructures et du maintien des accès maritimes.

Par des mesures incitatives, par l'évolution du cadre réglementaire et par l'exercice pratique de ses tâches régaliennes sur les ports l'État soutient l'amélioration de la compétitivité des places portuaires en matière de coûts, de délais et de qualité de service.

Principes d'action pour la mise en œuvre des objectifs de services

Afin d'adapter les ports français à l'évolution du transport maritime, de développer l'attractivité des zones portuaires pour les activités logistiques et industrielles et d'assurer à la France des places portuaires d'envergure internationale, l'État orientera son intervention selon les principes d'action suivants :

- faciliter l'adaptation du réseau des ports relevant de l'État à l'évolution de leurs missions et de leurs marchés, en modernisant le cadre de leur intervention et de l'organisation des services portuaires, notamment en favorisant la coordination entre les organismes publics et les entreprises privées intervenant ou susceptibles d'intervenir sur le domaine portuaire et en incitant au choix des entreprises les plus performantes pour assurer une meilleure exploitation des potentiels portuaires ;
- contribuer à la réhabilitation et la modernisation des infrastructures portuaires, réaliser les remodelages ou extensions portuaires nécessaires, préserver la possibilité d'extensions portuaires ultérieures et encourager le développement équilibré de l'ensemble des ports sur chacune des façades maritimes, afin d'équilibrer concurrence et concentration ; le patrimoine portuaire doit connaître une phase importante de réhabilitation de l'existant pour préserver la part du capital actuel nécessaire à l'activité portuaire, tout en continuant, en parallèle, à s'adapter aux évolutions du marché ; la construction de nouvelles infrastructures pour tel ou tel segment de marché devra accompagner et même anticiper de façon dynamique les opportunités et orientations des trafics ;
- renforcer la prévention et le traitement des pollutions en terme d'organisation et sur les plans juridique et technique, et intervenir au plan international, notamment communautaire, et national pour inciter les opérateurs à assurer un haut niveau de sécurité maritime et portuaire ;
- faciliter le développement de solutions innovantes en matière logistique et pour l'offre maritime et portuaire (organisation, multimodalité, matériels, NTIC...) ;
- veiller à la qualité des services ferroviaires et fluviaux offerts pour la desserte des ports et prévoir les aménagements du réseau routier national pour améliorer l'accès ou étendre la zone de chalandise des ports ;
- favoriser le développement du cabotage maritime, qui présente un intérêt environnemental marqué et occupe une place importante parmi les solutions alternatives au transport routier ; les actions suivantes sont envisagées :
 - soutien financier au lancement de lignes nouvelles de cabotage et coordination entre acteurs économiques pour le montage de nouveaux services ;

- promotion de ce type de transport et participation à la collecte et l'analyse statistique des données ;
 - simplification des procédures documentaires et administratives du passage portuaire ;
 - nouvelles règles apportant de meilleures garanties aux clients dans le cadre d'une harmonisation du droit de la concurrence entre les différents modes ;
 - soutien à la recherche, à l'innovation et à l'adaptation des services portuaires et des dessertes terrestres aux besoins spécifiques du cabotage ;
- inciter à une gestion des espaces portuaires tenant compte de leurs multiples fonctions (logistique, industrielle, interface urbaine...).

215. Transport aérien et aéroports

Cadre général d'organisation

Le transport aérien est régi par un cadre réglementaire national et communautaire, mais aussi par des conventions internationales multilatérales et des accords bilatéraux.

A l'intérieur de l'Union européenne, **les services aériens** sont totalement libéralisés depuis avril 1997 pour les transporteurs communautaires : le principe de base est que tout transporteur aérien communautaire peut exploiter les liaisons de son choix, avec les tarifs et selon les fréquences qu'il souhaite, sous réserve des capacités aéroportuaires disponibles ; à ce principe, il ne peut être dérogé que dans quelques cas rigoureusement encadrés.

La gestion des contraintes de capacité, tant sur les aéroports que dans l'espace aérien, est donc un enjeu majeur dans l'évolution du transport aérien et de sa régulation. Les règles d'attribution des créneaux horaires sur les aéroports saturés font l'objet d'un règlement communautaire qui en exclut la vente, qui en prévoit la réattribution automatique aux compagnies en assurant une utilisation satisfaisante (principe de la précedence historique) et qui réserve la moitié des créneaux disponibles aux nouveaux arrivants. Ce règlement devrait être modifié dans les prochaines années en vue de permettre une meilleure utilisation des capacités et une meilleure concurrence entre transporteurs, en s'efforçant de limiter les effets de barrière à l'entrée que peut comporter le système actuel.

Afin d'assurer des dessertes aériennes dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, l'État peut intervenir en cas de carence des transporteurs, en imposant des obligations de service public, en sélectionnant un transporteur après appel d'offres, en lui accordant un régime d'exclusivité et en versant une compensation financière, en provenance notamment du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA). De telles interventions concernent des liaisons, généralement de faible trafic, dont l'existence est primordiale pour les régions desservies, du fait d'une inadéquation des autres modes de transport.

La gestion des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique est confiée à des structures généralement de droit public. Lorsque l'État n'est pas le créateur de l'aérodrome, sa gestion est soumise à des obligations de service public définies par une convention passée avec lui. Les infrastructures des plus grands pôles aéroportuaires sont essentiellement financées par les différents types d'usagers, au travers des redevances acquittées par les compagnies aériennes, et des revenus non-aéronautiques qui peuvent générer de l'autofinancement. Des subventions publiques peuvent également intervenir. Les moyens de financement des infrastructures nouvelles sont l'emprunt contracté par le gestionnaire et remboursés par autofinancement, et les subventions de l'Europe et des collectivités territoriales intéressées le cas échéant. Pour les nouveaux aéroports de substitution envisagés dans le cadre des schémas de services, la valeur résiduelle de l'ancienne plate-forme désaffectée est également à considérer car elle pourrait être réinvestie comme participation de l'État.

Le système de **contrôle aérien** a pour mission d'assurer la sécurité des passagers aériens et des populations survolées, ainsi que l'écoulement fluide et ordonné du trafic. Il est marqué, comme l'ensemble du transport aérien, par son caractère international. Ainsi, les principales normes sont définies au niveau mondial : normes techniques, procédures, responsabilités, langue, phraséologie, équipements au sol et à bord des avions. La planification des moyens employés et de la gestion de l'espace est réalisée sur une base « régionale ». Au plan européen, Eurocontrol assure la coordination entre vingt-neuf États par la prise de décisions collectives et gère également certains systèmes centraux. Dans ce domaine déjà très coordonné au niveau européen, une plus grande intégration technique et réglementaire peut encore être attendue à l'avenir.

Rôle de l'État

Dans le cadre législatif et réglementaire défini au plan international, communautaire et national, l'État :

- assure les missions essentielles de contrôle de la sécurité par la réglementation technique des aéronefs et des installations, par le contrôle technique des compagnies aériennes et par la délivrance des licences des personnels navigants ; il veille en outre à la sûreté des vols ;
- gère le contrôle de la circulation aérienne dans l'espace aérien français : les dépenses et les investissements correspondants sont financés dans le cadre du Budget Annexe de l'Aviation Civile, par des redevances acquittées par les compagnies aériennes ;
- s'assure de la prise en compte du respect de l'environnement dans la conception, l'aménagement et l'exploitation des aéroports ;
- organise le cadre de gestion des aéroports relevant de sa compétence, contrôle l'action des exploitants et s'assure notamment du respect des normes de sécurité ;
- veille aux conditions de concurrence, notamment pour l'accès au marché, la transparence de ce marché et l'information correcte des passagers sur l'offre de transport.

Principes d'action pour la mise en œuvre des objectifs de services

Compte tenu des évolutions réglementaires arrêtées au plan communautaire et international, l'État orientera son intervention selon les principes d'action suivants :

- poursuivre le renforcement des mesures préventives de sûreté sur les aéroports ;
- inciter à la diminution du bruit à la fois par le renforcement au niveau international des normes de bruit des nouveaux avions, par la recherche-développement et par des mesures d'exploitation adaptées sur les aéroports ;
- intensifier, dans le cadre européen, la politique permanente d'amélioration du contrôle aérien, notamment grâce aux nouvelles techniques qui permettent de dégager des marges de croissance ;
- assurer une offre de capacités aéroportuaires nationales et régionales adaptée au développement économique et social en réservant des possibilités d'extension ou de création de plates-formes et en favorisant une meilleure insertion des aéroports dans leur environnement ;
- améliorer la desserte terrestre, en priorité par les transports collectifs, des principaux aéroports français ;
- assurer la pérennité et l'insertion environnementale des aéroports à vocation régionale et locale, afin de permettre une desserte transversale qui n'a pas d'équivalent terrestre, et/ou l'accessibilité rapide à Paris à partir d'agglomérations à grande distance de la capitale ; il est envisagé à cet effet :
 - d'encourager la complémentarité de ces aéroports, lorsqu'ils sont plusieurs à pouvoir assurer les mêmes fonctions sur un territoire (aéroports distants de moins d'une heure de transport terrestre) ;
 - de veiller au développement et à la desserte terrestre des « hubs » régionaux susceptibles de se créer sur le territoire ;
 - d'examiner l'opportunité de transférer l'activité de certains sites aéroportuaires afin garantir la sécurité de leur exploitation ou de respecter l'environnement.

216. Déplacements urbains

NB. Les problèmes spécifiques à l'Île-de-France sont abordés au § 231 ci-après

Cadre général d'organisation

En milieu urbain et périurbain, l'organisation de l'intermodalité devrait relever de l'autorité organisatrice responsable des déplacements urbains ; mais elle est affectée par des décisions prises à des niveaux différents et qui ont parfois du mal à se coordonner.

- *La police de la circulation* en milieu urbain (règles locales de circulation et de stationnement) relève des pouvoirs du Maire, par délégation de l'État (ou sous son contrôle dans le cas des routes à grande circulation).
- *La voirie urbaine* dépend suivant les cas de la commune, d'un regroupement (district ou communauté urbaine), du département ou de l'État, les routes départementales et nationales ayant souvent une fonction urbaine ou périurbaine.
- *Les transports publics urbains* sont organisés par des autorités qui émanent de groupements de communes généralement autour d'une ville-centre (AOTU) et disposent d'une ressource affectée, le versement transport acquitté par les entreprises implantées dans son périmètre.
- Cette organisation est adaptée aux déplacements internes aux agglomérations, mais elle ne prend pas en compte la mobilité qui se développe dans les territoires périurbains et entre les agglomérations voisines.
- Les autorités organisatrices de transports sont également responsables de l'élaboration des Plans de déplacements urbains (PDU), mais ne disposent pas des compétences relatives à l'urbanisme, à la voirie, au stationnement et à la police de la circulation qui conditionnent l'organisation et la qualité des services de transport.

Rôle de l'État

L'État est impliqué à plusieurs titres dans l'organisation des transports urbains :

- il établit le cadre institutionnel dans lequel interviennent les autorités organisatrices, les gestionnaires d'infrastructures et les opérateurs de services de transport ;
- il propose aux collectivités locales des actions en partenariat pour leur aménagement ;
- il contribue aux investissements des autorités organisatrices de transport dans le cadre des contrats d'agglomération ou de contrats spécifiques.

Principes d'action pour la mise en œuvre des objectifs de services

Les schémas de services de transport présentent une vision globale des politiques de déplacements urbains, afin d'en intégrer les différents aspects trop souvent gérés de façon indépendante. Ces politiques se déclinent dans les domaines suivants :

- *Les transports collectifs urbains*

Afin de faciliter le développement des transports collectifs dans le cadre des politiques locales de déplacements urbains, en ce qui concerne tant les centres-villes que la périphérie des agglomérations, la mise en œuvre des schémas de services de transport implique la coordination des autorités locales concernées en vue d'assurer la complémentarité entre les différents modes, l'intégration des réseaux de transport à la bonne échelle et leur cohérence avec le développement urbain, ainsi que l'adaptation des instruments réglementaires et tarifaires correspondants. Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains apporte des éléments nouveaux dans ce sens.

- *La police de la circulation et du stationnement*

L'État facilitera la coopération entre les différentes autorités notamment pour harmoniser les mesures de police de la circulation et du stationnement, notamment pour les marchandises, dans le cadre et selon les orientations des plans de déplacements urbains.

Principal instrument de tarification d'usage de la voiture en ville, l'organisation du stationnement payant sur voirie ou dans des parcs publics est aujourd'hui fondée par le seul objectif de fluidité du trafic. Cette vision juridique devra être adaptée à terme pour répondre à des fonctions de régulation générale de la demande de circulation et d'occupation d'un espace public destiné à de nombreuses fonctions concurrentes.

- *La voirie urbaine*

Afin de faciliter la mise en œuvre des orientations des plans de déplacements urbains par les autorités locales, et de garantir la lisibilité et la sécurité des circulations urbaines, il appartient à l'État d'améliorer les connaissances et de préciser les modalités d'aménagement et de gestion des différentes catégories de voies urbaines.

L'État continuera à explorer les possibilités offertes par les systèmes de tarification d'usage de la voiture en ville destinés à rééquilibrer la place des transports collectifs et faciliter le financement des investissements ; bien que ceux-ci posent encore de réels problèmes de compréhension et d'acceptabilité sociale, leur expérimentation à l'initiative des autorités locales compétentes devra être encouragée.

Chapitre 22

Les enjeux stratégiques multimodaux majeurs

Dans le cadre des orientations générales de la politique des transports qui concourent à l'aménagement équilibré et au développement durable du territoire, l'action de l'État pour répondre aux objectifs définis en première partie et favoriser une intervention plus efficace de tous les acteurs est fondée sur des politiques spécifiques à cinq fonctions stratégiques multimodales :

1. le développement des liaisons internationales de voyageurs ;
2. l'organisation multimodale du fret à l'échelle nationale et européenne ;
3. le bon fonctionnement des grands axes de transport interrégionaux et internationaux ;
4. l'organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes ;
5. l'organisation des déplacements urbains et périurbains.

Ces politiques définissent les priorités de l'État parmi les objectifs d'amélioration des services de transport identifiés en première partie, et sélectionnent les principales dispositions d'importance ou d'intérêt national pour y répondre.

221. Le développement des liaisons internationales de voyageurs

Afin de faire face à la croissance prévisible du trafic aérien, la France doit proposer une réponse adaptée, soucieuse de la qualité de vie des riverains des grandes plates-formes. Cette réponse doit également favoriser la mise en place d'une stratégie plus efficace et plus économe en matière de transport aérien, ce qui passe notamment par un accroissement de l'empport moyen.

La politique de développement des liaisons internationales de voyageurs vise, dans une perspective de forte croissance de la demande :

- à faciliter les relations aériennes des grandes aires métropolitaines françaises avec les principaux pôles européens, et, pour certaines, avec des pôles mondiaux ;
- à valoriser la complémentarité entre le transport ferroviaire rapide et l'avion ;
- à développer, au plan national, un réseau de plates-formes complémentaires à vocation internationale.

Parmi les aéroports commerciaux français de plus de 20 000 passagers, onze principales places aéroportuaires françaises desservant les grandes aires urbaines continentales enregistrent un trafic aérien important : Paris, Nice, Marseille, Lyon, Toulouse, Mulhouse, Bordeaux, Strasbourg, Nantes, Lille et Montpellier (voir carte n° 1.1). Ces places aéroportuaires ont traité, en 1999, plus de 90 % du trafic aérien métropolitain total, dont 59 % sur les aéroports d'Orly et de Roissy.

Dans les 20 ans à venir, les estimations de croissance sur ces onze pôles principaux seraient en moyenne (inégalement répartie entre ces aéroports) :

- *de 2,4 % par an dans une hypothèse basse (scénario « Europe des infrastructures » fondé sur le développement d'un réseau de TGV européen et une « spécialisation » du transport aérien vers les liaisons moyen et long courrier) soit une augmentation de 65 % en 20 ans (voir carte n° 1.2) ;*
- *de 3,3 % par an dans une hypothèse haute (scénario « compagnies globales » centrées sur de gros "hubs" alimentés par les aéroports régionaux), soit près du doublement du trafic en 20 ans, (voir carte n° 1.3).*

Comme le font apparaître les prévisions de capacité des principaux aéroports régionaux français dans les 20 ans, d'après leurs développements possibles sur les sites actuels (cartes n° 1.2 et 1.3), ces plates-formes devraient avoir la capacité nécessaire pour accueillir la croissance estimée des trafics, à l'exception :

- *de Nantes, qui présente un important déficit de capacité dans toutes les hypothèses de croissance,*
- *de Toulouse et de Nice, qui atteignent leurs limites de capacité à un horizon inférieur à 20 ans.*
- *des aéroports parisiens, où le niveau des trafics en nombre de passagers est supérieur à l'offre ce qui fait*

apparaître un déficit de capacité très important, de l'ordre de plusieurs dizaines de millions de passagers annuels (variable selon les scénarios), à l'horizon des schémas de services.

NB : ces cartes ont été établies en évaluant les capacités disponibles pour chacune des plates-formes, une fois réalisés les développements envisagés dans les avant-projets de plan masse approuvés ou en cours d'élaboration.

Afin d'accueillir cette demande de trafic, sont inscrites dans les schémas de services les mesures suivantes permettant le développement durable du transport aérien :

1° Faciliter le développement des relations aériennes entre les grandes aires métropolitaines françaises et les principaux pôles européens, voire mondiaux.

Les principaux aéroports régionaux seront développés dans le respect des contraintes environnementales, avec :

- la préservation des possibilités pour les principaux pôles régionaux d'accueillir des vols long-courriers dans la perspective d'un redéploiement du trafic aérien vers ces pôles ;
- l'adaptation des capacités aéroportuaires à la croissance des trafics moyen-courriers ;
- la création de systèmes aéroportuaires intégrant de petites plates-formes afin d'utiliser au mieux les possibilités de desserrement pour l'aviation générale et l'aviation d'affaires, en vue d'optimiser les capacités existantes autour des grandes métropoles ;
- le renforcement de la desserte terrestre de ces aéroports, en priorité par les transports collectifs ainsi que le développement de l'intermodalité entre le TGV et l'avion pour favoriser le pré ou post acheminement ;
- l'étude, la préservation et l'aménagement de nouveaux sites aéroportuaires, dans les régions où les perspectives de croissance du trafic aérien s'avèrent incompatibles à long terme avec les possibilités techniques ou environnementales d'extension de la capacité des plates-formes existantes (voir chapitre 23 ci-après) ;
- la prise en compte de l'intérêt de développer des liaisons aériennes long-courrier au départ des grandes aires métropolitaines, à l'occasion de la négociation des accords aériens bilatéraux relatifs aux droits de trafic.

En particulier, il est décidé que les capacités du futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes seront adaptées à sa vocation de plate-forme d'échanges entre l'Ouest Atlantique et les autres pôles européens. Le développement de l'aéroport de Lyon-Saint-Éxupéry sera favorisé afin de conforter son rôle de plate-forme de trafic international pour le Grand Sud-Est.

2° Développer des services rapides de voyageurs, pour les modes de transport terrestres, chemins de fer et autocars, et notamment des services ferroviaires à grande vitesse qui permettent de **valoriser la complémentarité entre le TGV et l'avion**.

Avec les lignes nouvelles ferroviaires internationales envisagées, peut se conforter un réseau ferroviaire européen à grande vitesse permettant des services ferroviaires rapides entre des pôles économiques européens tels que : Paris-Francfort ; Paris-Bâle-Zurich ; Paris-Lyon-Turin-Milan ; Francfort-Strasbourg-Lyon ; Marseille-Barcelone et Toulouse-Barcelone. Pour un certain nombre de ces liaisons, le temps de parcours ferroviaire passe en dessous des trois heures, ce qui entraîne un report du trafic aérien vers le train (voir carte n° 3.2).

Sont inscrites dans les schémas de services les mesures suivantes :

- une offre alternative au transport aérien, avec le développement de services ferroviaires à grande vitesse, lorsque la durée des trajets, l'échelle des distances et la massification des flux le justifient ;
- la mise en place d'accords commerciaux entre opérateurs aériens et ferroviaires ;
- le développement de transports rapides occasionnels par autocars bien adaptés au transport de groupes ;
- le maintien des services ferroviaires classiques pour certaines liaisons internationales de longue durée

telles que des trains de nuit ;

- l'inscription d'un certain nombre de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse, dont la consistance et les modalités de réalisation sont exposées dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires ; ces liaisons qui représentent un volume d'investissements très important, seront réalisées par étapes compte tenu de la capacité de financement des collectivités publiques.

3° Développer, au plan national, un réseau de plates-formes complémentaires à vocation internationale

Dans un premier temps, pour assurer un développement durable du transport aérien sur les plates-formes aéroportuaires d'Île-de-France, acceptable par les riverains, il est inscrit les mesures suivantes :

- poursuivre l'effort de limitation du bruit dans l'environnement immédiat des deux plates-formes, dans le cadre des dispositions de contrôle mises en place ;
- veiller à optimiser l'utilisation des capacités existantes des plates-formes d'Orly et Roissy, à travers notamment l'augmentation de l'emport moyen ;
- améliorer les accès des aéroports parisiens par les transports collectifs, depuis l'Île-de-France et les principales villes du Bassin parisien ;
- valoriser l'intermodalité entre le TGV et l'avion pour faciliter le pré ou post acheminement aux aéroports parisiens ;
- faciliter une distribution d'une partie de la croissance du trafic vers d'autres plates-formes du Bassin parisien, ou vers des plates-formes spécialisées pour le fret, telles que Vatry ou Chateauroux ;

Selon les scénarios probables d'évolution du trafic aérien, afin de respecter l'effort de limitation des nuisances autour des plate-formes de Roissy et d'Orly, en complément des mesures ci-dessus, une nouvelle plate-forme à vocation internationale apparaît nécessaire pour répondre à la croissance du trafic aérien induit par les populations et les activités de l'Île-de-France et des régions voisines. Elle devra disposer d'une desserte terrestre appropriée, fonctionner en réseau avec les autres plates-formes nationales et en complémentarité avec les plates-formes européennes.

Des études seront poursuivies sur la configuration du projet et sur les sites qui seraient susceptibles de l'accueillir.

Le choix du site d'implantation de cette nouvelle plate-forme doit être arrêté en prenant en compte les critères suivants : l'intérêt en terme d'aménagement du territoire, les contraintes de la navigation aérienne, les potentialités offertes pour la desserte terrestre, la pertinence du site dans l'économie du transport aérien et le contexte physique et environnemental.

Les localisations possibles devront être examinées dans le cadre des concertations régionales à venir. La localisation définitive sera arrêtée à l'issue d'un débat public qui sera organisé sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public.

4° Maintenir le bon niveau de service des liaisons maritimes internationales, notamment en adaptant les infrastructures portuaires au développement des trafics avec les îles britanniques, en cohérence avec le Tunnel sous la Manche, et avec les pays du bassin méditerranéen et des trafics liés au tourisme international, en particulier la croisière.

222. L'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne.

La politique du transport de fret vise à faciliter les échanges dans une économie qui se développe à l'échelle européenne, à réduire les nuisances du transport routier de marchandises et à améliorer la part des transports alternatifs à la route, ferroviaires, maritimes et fluviaux. Elle comporte **un objectif de doublement du trafic ferroviaire de fret dès 2010** dans le cadre d'une politique communautaire de développement du transport ferroviaire. Un objectif de doublement du fret en 10 ans est également visé pour la navigation fluviale.

Cet objectif de doublement dès 2010 implique un triplement du trafic ferroviaire de fret international, qu'il faudra acheminer dans les meilleures conditions en utilisant les itinéraires les plus pertinents, sans chercher à attirer des trafics de transit qui pourraient emprunter les itinéraires ferroviaires aménagés par la Suisse ou le cabotage maritime Espagne-Italie ou Espagne-Nord Europe. Il se situe dans le cadre des orientations

communautaires fortement défendues par la France destinées à orienter la demande de transport dans une perspective de développement durable. Ces orientations portent sur :

- l'amélioration de la réglementation sociale européenne du transport routier de marchandise, notamment les temps de travail et de conduite ;
- l'harmonisation de la tarification d'usage des infrastructures de transport permettant d'internaliser les coûts externes sociaux et environnementaux, et notamment par la fiscalité des carburants ;
- les spécifications techniques des véhicules destinées à limiter leur pollution et leur consommation d'énergie ;
- la politique des Réseaux de transport européens (RTE) dont l'objectif est d'assurer une mobilité durable dans une approche intermodale.

Les principales mesures inscrites dans les schémas de services sont les suivantes :

1° Participer à la constitution progressive d'un Réseau trans-européen de fret ferroviaire (RTEFF) performant et interopérable, car c'est à cette échelle que se portera la croissance du trafic. L'objectif de ce réseau est d'offrir des sillons de fret de qualité, auxquels auront accès les entreprises ferroviaires de l'Union européenne dotées d'une licence et assurant des services de fret internationaux. L'État identifiera un réseau de lignes ferroviaires essentielles pour le fret, sur lesquelles seront notamment affectés des sillons adaptés aux demandes de fret international.

Ce réseau sera développé en fonction des besoins résultant de l'amélioration qualitative de l'offre commerciale et de la croissance de la demande. *La consistance de ce réseau, qui constitue une annexe de la directive 91/440 modifiée, a été adoptée le 28 mars 2000 par le Conseil des ministres des transports (voir carte n° 2.1).*

2° Soutenir les efforts de productivité et de qualité des opérateurs ferroviaires, visant à diminuer les coûts de production et à améliorer la fiabilité et la réactivité des services.

La croissance de la demande des chargeurs est conditionnée par l'amélioration de la qualité du service de transport : fiabilité, flexibilité, et réactivité de l'offre de transport.

Pour renforcer leur compétitivité, notamment sur les segments du marché qui se développent, les opérateurs de fret ferroviaire doivent avoir pour objectif de permettre, sur le réseau ferroviaire principal :

- une vitesse moyenne des marchandises de gare origine à gare destination d'au moins 60 km/h, ce qui contribue à la fois à une réduction des coûts liés aux durées de transport et à une hausse de l'attractivité du service ;
- le passage des trains lourds de plus de 750 mètres, pour les liaisons qui le justifient.

L'utilisation plus intensive des moyens, le renouvellement du matériel et l'organisation du travail doivent permettre d'augmenter les volumes transportés. L'optimisation de l'usage du réseau existant est une priorité absolue et le préalable aux investissements de capacités qui seront nécessaires ; elle sera notamment recherchée par le recours à des itinéraires alternatifs aux axes congestionnés et par l'adaptation de la tarification des infrastructures ferroviaires.

L'État encouragera les efforts de réduction des coûts et d'amélioration de l'offre commerciale des opérateurs de fret ferroviaire et combiné, et contribuera aux investissements d'infrastructures socio-économiquement justifiés, à mesure de la croissance des trafics.

3° Définir des critères et mettre en place des procédures d'allocation des priorités entre les différentes circulations ferroviaires, fret, grandes lignes et services régionaux.

Ces dispositions devront garantir sur la partie du réseau ferroviaire contribuant au RTEFF, et notamment pour la desserte des ports nationaux, des sillons de fret de qualité, harmonisés avec les réseaux des pays voisins, permettant des horaires et des vitesses de parcours des trains de fret compétitifs. Des plages horaires pourront être également définies sur certaines lignes, avec une priorité fret pour le tracé des sillons.

Ces critères et ces procédures devront notamment permettre des réservations prioritaires pour le fret de capacités suffisantes sur les lignes à usage partagé voyageurs et fret.

4° Réaliser les aménagements de capacité ferroviaire nécessaires à l'écoulement des trafics de fret attendus

Partant de l'objectif de croissance globale du fret ferroviaire à 100 milliards de tonnes-kilomètres par an à l'horizon 2010, croissance qui serait impulsée notamment par les mesures de productivité et de qualité de service présentées aux 2° et 3° ci-dessus, une estimation du nombre de trains de fret qu'il faudrait écouler sur les itinéraires ferroviaires actuels fait apparaître les principaux goulets d'étranglement : la grande ceinture en Île-de-France et ses accès à certaines lignes radiales, l'axe mosellan et l'itinéraire Metz-Strasbourg-Bâle ; les contournements de Lille, Dijon, Lyon, Toulouse, Bordeaux ; les axes Paris-Bordeaux-Espagne, Paris-Rouen, Dijon-Ambérieu-Modane, Nîmes-Montpellier-Espagne.

(Voir carte n° 2.2 : il est à noter que ces projections, réalisées par la SNCF avec les données disponibles, ne prennent en compte ni les contraintes de capacité du réseau, ni les reports de trafics possibles sur des itinéraires alternatifs, notamment ceux résultants des aménagements en cours par la Suisse ; les estimations des trafics maritimes et transfrontaliers sont encore provisoires).

Des mesures d'aménagement du réseau ferroviaire pour le fret ont été engagées dans le cadre des contrats de plan État-région 2000-2006 et seront poursuivies afin de contribuer à la qualité du service rendu (vitesses et horaires des trains) et de résorber les goulets d'étranglement du trafic à mesure de la croissance de la demande.

Ces mesures portent sur :

- des aménagements de capacité (goulets d'étranglement et sections saturées) ;
- la création d'itinéraires alternatifs avec l'adaptation au fret des lignes existantes (électrification, mise au gabarit B1, renforcement de la voie...) ;
- la création, la préservation ou l'étude de lignes nouvelles ;
- l'aménagement de chantiers structurants (voir 6° ci-après).

La consistance et les modalités de réalisation de ces mesures sont exposées dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires ; les choix de priorités entre ces aménagements tiendront compte des coûts d'exploitation des trains de fret (liés notamment aux distances et aux durées de parcours), ainsi que de la réservation au fret de capacités actuellement disponibles sur les lignes les plus chargées.

5° Développer les activités portuaires et renforcer leurs positions dans l'espace européen, en valorisant, face à la concurrence, les atouts des plates-formes portuaires, qui constituent les points d'entrée préférentiels pour le fret intercontinental pour une grande partie des échanges intra-communautaires.

La situation des ports français dans l'espace européen, le volume et la part des différentes catégories de marchandises traitées dans ces ports (voir carte n° 4.1) ainsi que les croissances probables à l'horizon 2020 pour l'ensemble des ports français, par catégories de marchandises (voir annexe 3) montrent les enjeux du développement des activités portuaires.

Les mesures inscrites aux schémas de services sont destinées à :

- assurer à la France des places portuaires d'envergure internationale ;
- aider au développement de nouvelles solutions logistiques performantes telles que les liaisons transatlantiques rapides, et développer les capacités d'accueil des entreprises, dans le respect des exigences en matière de protection des milieux naturels ;
- adapter les ports français relevant de l'État aux évolutions du transport maritime, tout en contribuant à améliorer l'efficacité globale de la chaîne intermodale : les coûts et la qualité du service portuaire, l'intégration dans le réseau des plates-formes multimodales ;
- encourager la synergie et la complémentarité des investissements réalisés sur des ports géographiquement proches, et le développement équilibré de l'ensemble des ports sur chacune des façades maritimes ;

- conforter la desserte terrestre des ports par les différents modes de transport, ferroviaire, fluvial et routier.

La consistance et les modalités de réalisation de ces mesures sont exposées dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires.

6° Promouvoir un service performant de transport combiné à l'échelle européenne, sous toutes ses formes - ferroviaires, fluviales et maritimes - notamment en favorisant la concentration des principaux flux dans un réseau structurant de terminaux d'échanges multimodaux, situés autour des métropoles, des grands ports et des nœuds de communication importants, et en veillant à la qualité de la desserte routière de ces plates-formes.

Les principaux sites actuels d'exploitation du transport combiné et les projets décidés sont concentrés dans les ports, dans les grandes aires urbaines et les nœuds de trafic (Île-de-France, Le Havre, Lille, Dunkerque, Metz-Nancy, Strasbourg, Dijon, Lyon, Marseille-Avignon, Toulouse, Rennes, Nantes et Bordeaux) et dans les zones frontalières (Bâle-Mulhouse, frontière espagnole) (voir carte n° 5).

Sur ces territoires, l'évolution de la demande de transport combiné entraînera dans les vingt ans à venir des besoins importants d'extension ou d'aménagement de chantiers de transbordement.

Sont inscrites aux schémas de services les mesures suivantes :

Au niveau européen

- participer à la politique communautaire d'animation et de soutien au développement du cabotage maritime alternatif à la route ;
- contribuer à l'harmonisation des politiques menées par les partenaires européens en faveur du transport combiné ;
- contribuer à l'interopérabilité des systèmes d'information, ainsi qu'à la simplification des procédures pour le fret intermodal ;
- élaborer de nouvelles règles juridiques apportant de meilleures garanties aux clients au plan de la responsabilité du transporteur, et établissant un régime unifié du droit de la concurrence pour les différents modes de transport.

Au niveau national

- inciter les opérateurs intermodaux, notamment la SNCF, à améliorer la productivité, la qualité et le coût des services de transport combiné, à nouer des alliances internationales et à accroître leur présence à l'international ;
- *maintenir une politique d'aides financières au développement du transport combiné ferroviaire et l'étendre au transport fluvial et au cabotage maritime alternatif à la route, dans le respect des règles européennes ;*
- *développer l'effort de collecte et d'analyse statistique des données relatives aux chaînes multimodales, y compris le cabotage maritime ;*
- contribuer au développement et à l'adaptation des chantiers de transport combiné à l'évolution de la demande, dans les principaux sites où elle se concentre (voir chapitre 23) ;
- préserver les possibilités d'accueillir au moins un nouveau point nodal ferroviaire hors Île-de-France susceptible de répondre aux besoins de développement du transport combiné et d'optimiser l'utilisation du réseau ferroviaire fret (Cf. 1° à 4° ci-dessus).

7° Développer et exploiter plus efficacement la voie navigable, notamment pour la desserte des ports et le transport de marchandises pondéreuses.

L'examen des flux actuels de marchandises sur le réseau de voies navigables (voir carte n° 6.1) montre les enjeux de la modernisation du réseau et l'intérêt de la jonction Seine-Nord

L'effort sera porté sur l'amélioration des réseaux existants, surtout à grand gabarit (voir chapitre 23 ci-après), et en particulier l'axe Le Havre-Paris-Dunkerque comprenant en première phase les opérations de modernisation des infrastructures des bassins Seine-Oise et Dunkerque-Escaut, avec l'objectif d'un aménagement progressif de la liaison Seine-Nord à grand gabarit, en fonction de l'évaluation de sa rentabilité socio-économique.

223. Le bon fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux et internationaux

La politique de fluidité sur les grands axes terrestres est destinée d'une part, à garantir un niveau de service satisfaisant aux différentes catégories d'usagers et d'autre part, à améliorer la qualité de vie des territoires traversés, compte tenu notamment :

- de la forte concentration des flux les plus importants pour notre économie sur les liaisons radiales vers Paris, sur les deux grands axes nord-sud Belgique-Paris-Bordeaux-Espagne et Allemagne-Lyon-Marseille, ainsi que sur l'arc méditerranéen, de Perpignan à Vintimille ;
- de la croissance de la demande sur ces axes, qui assurent notamment une forte part des échanges internationaux et des déplacements touristiques, ce qui implique de mieux répartir la charge des trafics correspondants dans le temps, dans l'espace et entre les modes de transport ;
- de la superposition des trafics locaux et de grand transit au droit des grandes agglomérations, à l'origine des situations de congestion qui nuisent à l'efficacité des grandes liaisons et souvent à la qualité du cadre de vie urbain ainsi qu'aux échanges périurbains.

Afin d'assurer la fluidité de ces grands flux et en sus des perspectives de transfert des trafics de la route sur les autres modes de transport, **les principales mesures inscrites dans les schémas de services sont les suivantes :**

1° Optimiser la capacité des voies existantes afin d'étaler dans le temps et dans l'espace les flux de trafic, permettant ainsi de différer certains investissements lourds d'infrastructure :

- en organisant l'exploitation du réseau routier national dans le cadre d'une hiérarchisation des voies en différents niveaux auxquels sont associés des objectifs de services à l'utilisateur, des missions et une organisation du service d'exploitation ;
- en développant des systèmes d'exploitation et de gestion du trafic dans les grandes agglomérations et sur les axes interurbains majeurs (voir chapitre 23 ci-après), et en assurant la cohérence de ces différents éléments ;
- en mettant en œuvre une information fiable et pertinente aux usagers, afin de les alerter en cas d'incident et de leur permettre de choisir en conséquence leur itinéraire, leur horaire et leur mode de déplacement ;
- en adaptant la tarification autoroutière pour inciter au report du trafic sur les itinéraires autoroutiers alternatifs aux axes congestionnés, et en utilisant les possibilités de limitations des trafics de poids lourds en transit sur certains axes.

2° Aménager des itinéraires alternatifs aux principaux axes congestionnés, afin de maintenir une bonne qualité de service pour les trafics à longue distance, d'offrir de nouvelles possibilités d'échanges et d'exploitation, d'améliorer la fiabilité du réseau et de mieux desservir certaines parties du territoire.

Les principales zones d'encombrements sur le réseau national (voir carte n° 7.3) sont actuellement concentrées dans les grandes agglomérations, notamment l'agglomération parisienne, les couloirs rhodanien et languedocien, le littoral azuréen, les grandes radiales menant à Paris, et le sillon mosellan.

- *Les projections des trafics interurbains à l'horizon 2020 sur le réseau routier national (voir carte n° 7.4) ont été réalisées dans des hypothèses macro-économiques contrastées, compatibles avec les orientations de la politique générale des transports exposées au chapitre 20 ci-dessus¹. Les débits moyens sur autoroutes augmentent de plus de 40 % à l'horizon 2020.*
- *Ces projections montrent que la situation déjà préoccupante devrait s'aggraver si aucune mesure nouvelle n'était dégagée à cet horizon. Elles mettent en évidence la nécessité d'une approche globale qui envisage toutes les solutions possibles et leurs combinaisons dans le temps : mesures d'exploitation et d'intermodalité d'abord, mesures d'amélioration de capacité ensuite, sous forme d'aménagements sur place ou d'itinéraires alternatifs...*
- *Au-delà des grands axes congestionnés qui caractérisent les conséquences les plus graves de la saturation routière, l'évolution des trafics sur les réseaux routiers (national et départemental) assurant les liaisons régionales et locales conduit à une baisse de niveau de service préoccupante. Les priorités de réalisation d'aménagements locaux de capacité sur le réseau routier national seront déterminées notamment à partir d'indicateurs d'évolution des niveaux de service offerts.*

Le choix et les conditions de réalisation de ces itinéraires alternatifs seront arrêtés en fonction des possibilités de transfert du trafic sur les autres modes de transport, de la croissance effective et de l'importance des reports de trafics en provenance des axes congestionnés, dont l'exploitation aura été préalablement optimisée. Sont ainsi inscrits dans les schémas de service :

- Pour décharger les infrastructures radiales vers l'Île-de-France,

- des liaisons à caractéristiques autoroutières tangentielles au Bassin parisien ;
- des aménagements de capacité sur certaines lignes ferroviaires radiales, ainsi que l'aménagement d'itinéraires alternatifs pour le fret ferroviaire, permettant à certains trafics de contourner l'Île-de-France ;

Au delà de ces mesures, les perspectives de croissance des trafics sur les autoroutes radiales doivent conduire à envisager dès maintenant des solutions pour le long terme, privilégiant des solutions modales alternatives à la route.

La consistance et les modalités de réalisation de ces mesures sont exposées dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires.

- Pour assurer de bonnes conditions de fluidité aux grands flux nord-sud, qui empruntent aujourd'hui les axes Belgique-Paris-Lyon-Méditerranée, Luxembourg-Lyon et Paris-Bordeaux-Espagne, de nouveaux itinéraires alternatifs permettront de raccourcir les parcours pour une partie des usagers effectuant de longs trajets, de désencombrer les itinéraires actuels au profit des usagers locaux, tout en améliorant la desserte du territoire et les possibilités d'exploitation.

Dans le Nord et l'Est de la France, plusieurs itinéraires alternatifs autoroutiers soulageront les axes autoroutiers Paris-Lille (A 1) et Luxembourg-Dijon (A 31) d'une partie de leur trafic. Leur consistance et leurs modalités de réalisation sont exposées dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires.

Dans le quart Sud-Est, le problème de congestion de la vallée du Rhône et du couloir languedocien sera appréhendé de manière globale.

Les projections des trafics interurbains à l'horizon 2020 sur le réseau routier national (voir carte n° 7.4) mettent en lumière une forte dégradation du niveau de service des autoroutes de la vallée du Rhône (A 7) et du couloir languedocien (A 9) :

- *malgré les perspectives offertes par les modes de transports alternatifs (développement des TGV, du fret ferroviaire et de la voie d'eau), le volume de congestion actuellement recensé sur ces deux axes devrait quadrupler à l'horizon 2020 ;*
- *la mise en œuvre d'une stratégie volontariste d'optimisation de la capacité de ces autoroutes et des itinéraires alternatifs, notamment par une modulation des péages, ne permettrait que de retarder de quelques années de nouveaux investissements de capacité.*

¹ Ces hypothèses correspondent respectivement à 298 et 388 milliards de véhicules-kilomètres (VL et PL). Le scénario multimodal volontariste décrit au chapitre 31 correspond à 317 milliards de véhicules-kilomètres, plus proche de l'hypothèse basse de la projection 2020 sur le réseau routier national.

La stratégie globale de réponse aux perspectives de forte dégradation du niveau de service des autoroutes A 7 et A 9 à l'horizon 2020 comprendra, à moyen terme :

- la valorisation des possibilités offertes par le développement des TGV, du fret ferroviaire et de la voie d'eau ;
- l'achèvement de l'autoroute A 75 à l'Ouest (Clermont-Béziers) et de l'itinéraire Bourg-en-Bresse-Grenoble-Valence à l'Est ;
- la mise en œuvre d'une stratégie volontariste d'exploitation et de modulation des péages, afin d'optimiser la capacité des autoroutes et des axes alternatifs ;
- un complément de liaison autoroutière entre les autoroutes A 49 et A 7 au sud de Valence, et l'aménagement d'un raccordement autoroutier entre les autoroutes A 49 et A 48 au droit de Voiron ;
- un aménagement progressif en artère interurbaine de la RN 7 dans la vallée du Rhône, de la RN 113 entre Nîmes et Montpellier, et de la RN 86 entre Bollène et l'A 9 destinés à répondre aux besoins d'échanges locaux.

Pour le long terme, au cas où les mesures exposées ci-dessus s'avèreraient insuffisantes pour pallier l'engorgement de la vallée du Rhône et du couloir languedocien, le débat devra se poursuivre pour rechercher des réponses, au-delà de celles envisagées aujourd'hui, privilégiant des solutions modales alternatives. Pour le mode routier, devra en particulier être examinée la pertinence de réponses fondées sur l'aménagement d'un nouvel axe alternatif à la vallée du Rhône, ou bien, sur l'aménagement dans la vallée des autoroutes existantes. Pour le mode ferroviaire devra être examinée la pertinence de réponses susceptibles d'accentuer le report des trafics vers ce mode, telles que le ferroutage. Les mesures de préservation et de réalisation correspondantes pourront alors être prises, si nécessaire.

Le choix de cette stratégie globale devra notamment tenir compte :

- de l'incidence des aménagements de capacités ferroviaires envisagés dans le couloir rhodanien et languedocien et pour les traversées alpines et pyrénéennes ;
- de la capacité des itinéraires routiers situés à l'Est ou à l'Ouest de la Vallée du Rhône à soulager celle-ci d'une partie de son trafic ;
- des possibilités d'aménagement sur place des infrastructures existantes, dont la faisabilité devra être appréciée au regard des exigences de sécurité, d'environnement et de qualité de vie des riverains.

3° Intégrer la façade atlantique dans les grands courants d'échanges européens,

- en achevant les liaisons nord-sud avec l'Espagne et l'Europe du Nord ;
- et en réalisant des liaisons est-ouest reliant le littoral atlantique à l'axe Saône-Rhône, à l'Allemagne, la Suisse et l'Italie, en évitant l'Île-de-France.

La consistance et les modalités de réalisation de ces mesures sont exposées dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires.

4° Réaliser des investissements de capacité ou des contournements d'agglomération destinés aux flux de transit lorsque les infrastructures actuelles se révèlent inadaptées ou insuffisantes compte tenu de leur appropriation par les fonctions urbaines ou de l'intensité des trafics.

- Des solutions à la saturation des nœuds de trafic ferroviaire devront être dégagées pour l'Île-de-France et les grandes aires urbaines de province, par des aménagements ponctuels des lignes existantes, l'utilisation d'itinéraires alternatifs et la construction de lignes nouvelles de contournement.
- Les grands axes autoroutiers existants pourront être élargis sur les sections congestionnées (création de voies supplémentaires de circulation), en tenant compte des exigences d'environnement et de qualité de vie des riverains.

- Les principaux contournements autoroutiers, dont le tracé et les accès devront être conçus en cohérence avec leurs fonctions interurbaines et l'organisation du développement urbain, sont cités ci-après dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires. Ceux d'entre eux situés sur les grands axes en voie de congestion, ou sur leurs itinéraires alternatifs bénéficieront d'une attention particulière et d'une programmation coordonnée pour optimiser le développement des capacités sur l'ensemble des fuseaux concernés.
- Pour les sections d'autoroute au droit d'agglomérations ne justifiant pas la réalisation de contournements éloignés, des dispositions seront prévues pour adapter la capacité, réduire les nuisances et améliorer la sécurité, notamment par une meilleure organisation du système d'échanges.

224. La politique multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes

La politique des transports dans les massifs alpins et pyrénéens a pour objectifs de faciliter l'écoulement du transit international franchissant les Alpes et les Pyrénées, tout en préservant l'environnement sensible de ces massifs.

Les problèmes de ces traversées par les flux internationaux de fret se posent en des termes différents pour ces deux massifs.

- Les flux de fret terrestres traversant le massif alpin se répartissent à raison de 33 % par la France (tunnels routiers et ferroviaires de Savoie et par autoroute A 8 à Vintimille), de 17 % par la Suisse (compte tenu des restrictions de circulation des poids lourds de plus de 28 tonnes) et de 50 % par l'Autriche (col du Brenner).

Le problème des passages alpins français est indissociable de celui de l'ensemble des passages alpins suisses et autrichiens, compte tenu :

- d'une part, de la croissance des échanges internationaux tirée vers les pays de l'Est, qui porte préférentiellement la demande nouvelle sur les passages suisses et autrichiens ;
- d'autre part, de la politique de la Suisse qui prévoit l'ouverture progressive et contingentée de son territoire à la circulation des poids lourds entre 2001 et 2006, et le transfert progressif du trafic vers le rail, moyennant la réalisation de deux tunnels ferroviaires (Loetschberg et Saint-Gothard) qui doivent être ouverts respectivement en 2006 et en 2010.

Ces dispositions détourneront vers la Suisse une part, qui pourrait être importante, des trafics fret routiers et ferroviaires qui transitent actuellement par la France.

- Les échanges entre la péninsule ibérique et l'Europe empruntent majoritairement les deux autoroutes du corridor méditerranéen et du corridor atlantique, avec un trafic de poids lourds en forte croissance (7 % par an), qui représente déjà plus du double de celui franchissant les Alpes françaises. Si le mode ferroviaire, pénalisé par la différence d'écartement des réseaux français et espagnol, ne joue pas actuellement de rôle vraiment significatif (moins de 4 % des échanges), le mode maritime assure encore la moitié des échanges entre la péninsule ibérique et les pays de l'Union européenne autres que la France.

Le problème majeur n'est pas seulement lié à la capacité des infrastructures à la frontière franco-espagnole, mais aussi et surtout aux conditions d'écoulement des flux de transit qui empruntent des itinéraires ferroviaires et routiers déjà fortement encombrés, par Bordeaux, Tours, Paris et Lille, ou par le Languedoc, la vallée du Rhône et de la Saône vers le Luxembourg et le Rhin.

Dans ces perspectives, la politique française des traversées alpines et pyrénéennes reposera sur des orientations volontaristes de transfert des flux sur les modes ferroviaire et maritime, et tiendra compte des perspectives de nouvelles répartitions de ces flux entre les différents itinéraires et points de passage internationaux, notamment celles qui découleront des dispositions arrêtées par la Suisse.

Les principales mesures inscrites dans les schémas de services sont les suivantes :

1° Poursuivre les négociations européennes et bilatérales de long terme, portant sur les mesures techniques, réglementaires et financières destinées à faciliter le transfert des marchandises en transit vers le transport combiné ou ferroviaire, ainsi que le financement des investissements correspondants ; l'action de l'État portera sur :

- la mise en place d'un dispositif permanent d'observation du transit alpin et pyrénéen afin de déceler et d'anticiper les évolutions de la demande et de l'offre de transport, notamment celles liées à la mise en œuvre des mesures prises par la Suisse ;
- la négociation d'adaptations des politiques communautaires aux problèmes spécifiques des traversées alpines et pyrénéennes, afin de dégager de nouvelles possibilités d'action réglementaires et tarifaires ;
- la perspective de mise en place d'un système de régulation intermodale sur l'ensemble des traversées alpines.

2° Faciliter le développement des services de transport de fret alternatifs au transport routier transalpin et transpyrénéen, par des mesures à court et moyen terme portant sur :

- la valorisation du potentiel de cabotage maritime alternatif aux traversées terrestres des Alpes et des Pyrénées ;
- l'affectation au fret ferroviaire de sillons de qualité (voir § 222) et des aménagements de capacités sur les axes ferroviaires existants ;
- l'aménagement de complexes ferroviaires d'échanges et de chantiers de transbordement rail-route pour les trafics fret, dans les zones frontalières ;
- les adaptations des services de marchandises et des réseaux d'infrastructures aux nouvelles perspectives de transit par la Suisse.

3° Veiller à la préservation de l'environnement à l'intérieur des massifs alpins et pyrénéens, compte tenu de la priorité donnée au transport ferroviaire pour le transit international :

- par des mesures de régulation réglementaires et tarifaires destinées, dans le cadre de la réglementation européenne, à limiter la circulation des poids lourds dans les vallées sensibles ;
- en limitant l'amélioration des liaisons routières aux projets qui remplissent tous les critères du protocole transport annexé à la Convention alpine, lorsqu'il aura été ratifié.

4° Permettre la réalisation de nouveaux itinéraires ferroviaires, dédiés au fret ou mixtes, lorsqu'ils s'avèrent nécessaires.

D'ores et déjà, dans le cadre des orientations volontaristes de transfert des flux sur les modes ferroviaires, et compte tenu des reports de trafics possibles résultant des dispositions arrêtées par la Suisse, est inscrite dans les schémas de services de transport la perspective d'un nouvel itinéraire ferroviaire transalpin, mixte pour le fret et les voyageurs, dans le cadre d'un accord international à concrétiser avec les partenaires ; cette liaison comprend une première étape de ligne nouvelle entre Lyon et le sillon alpin.

La consistance et les conditions de réalisation des autres mesures prévues sont exposées dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires.

225. L'organisation des déplacements urbains et périurbains

La politique de l'État, telle qu'elle s'exprime dans les textes législatifs en vigueur (code de l'Urbanisme, loi d'orientation sur les transports intérieurs, loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains), fixe les objectifs auxquels les collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme, d'organisation des transports et de gestion d'infrastructures doivent répondre.

La répartition des déplacements urbains entre les modes de transport résulte à la fois de l'offre de transport collectif, de la taille et de l'organisation urbaines (densité et étalement urbains) ainsi que de la gestion de la voirie et du stationnement (voir carte n° 8)

C'est pourquoi la politique de l'État concerne en priorité les territoires où le processus de métropolisation ou d'étalement urbain est avéré ou dont l'offre en matière de transports collectifs est inadaptée. Elle porte en particulier sur les agglomérations de plus de 100 000 habitants tenues d'élaborer un plan de déplacement

urbain. Afin de satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité, cette politique a pour objectifs :

- d'assurer une plus grande maîtrise du développement des régions urbaines, dans un souci de gestion économe de l'espace, de renouvellement urbain, de limitation de la circulation automobile et de maîtrise de la demande de déplacements ;
- de donner la priorité au développement des transports collectifs et des autres modes alternatifs à la voiture ou au camion, notamment dans un souci de qualité environnementale de la ville et d'intégration des populations connaissant des handicaps économiques et sociaux ;
- de favoriser un partage équilibré de l'espace public urbain entre ses différents usages - circulations, stationnement, marche à pied, desserte des riverains - prenant en compte les exigences de sécurité et de qualité de la vie urbaine ;
- d'orienter les choix des usagers entre les modes de transports par une meilleure internalisation des coûts économiques, sociaux et environnementaux.

Afin de contribuer à l'effort des collectivités locales dans la mise en œuvre de ces objectifs, l'État encouragera la coopération entre les autorités organisatrices compétentes, contribuera à la réalisation de transports collectifs et à la coordination de l'exploitation des réseaux, et facilitera l'écoulement au droit des agglomérations des flux de transit à longue distance.

1° Encourager l'intégration des compétences et la coordination entre les autorités organisatrices de transport afin d'harmoniser les politiques de déplacements à l'échelle des aires urbaines. Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains vise notamment à améliorer les conditions d'intervention des autorités organisatrices de transport locales :

- en facilitant leur coordination avec les autorités compétentes en matière de planification de l'urbanisme, en particulier pour les inciter à subordonner les extensions de l'urbanisation à la desserte en transports collectifs ;
- en encourageant la constitution d'autorités organisatrices de transport sur des périmètres élargis, en cohérence avec les périmètres de planification urbaine ;
- en incitant à la coordination, entre les collectivités compétentes, des politiques de stationnement d'une part, et des politiques de transport et de livraisons de marchandises en ville d'autre part ;
- en favorisant le dialogue et la concertation entre les autorités compétentes régionales et locales, notamment pour assurer la cohérence entre les différents instruments de planification qui concernent la mobilité urbaine ;

L'État continuera à faciliter la mise en œuvre de ces politiques :

- en contribuant aux investissements des collectivités locales en matière de transports collectifs urbains en site propre, adaptés au contexte local ;
- en veillant à la prise en compte des exigences de sécurité routière en milieu urbain, notamment par l'harmonisation des normes techniques d'aménagement routier adaptées aux différentes configurations urbaines et suburbaines.

2° Favoriser les transports collectifs périurbains en site propre (tram-trains, desserte cadencée entre villes voisines...) :

- en précisant les modalités de tarification et de gestion des conflits d'usage du réseau ferroviaire d'accès dans les grandes agglomérations et en adaptant les instruments réglementaires et tarifaires correspondants ;

- en contribuant à la mise en œuvre de systèmes d'information multimodaux et d'exploitation des réseaux routiers d'aire urbaine, destinés à optimiser l'utilisation des réseaux et à orienter la demande vers les transports collectifs ;
- en participant à l'aménagement d'infrastructures ferroviaires périurbaines des grandes métropoles et des réseaux de villes, en particulier ceux de Lille, Metz-Nancy, Strasbourg, Mulhouse-Bâle, Lyon, Marseille, Cannes-Nice, Nîmes-Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, Caen-Rouen-Le Havre, Orléans-Blois-Tours.

3° Faciliter l'écoulement au droit des agglomérations des flux de transit à longue distance, dans de bonnes conditions de fluidité, de sécurité et de respect du cadre de vie naturel et urbain.

A cet effet, l'État :

- contribuera à améliorer l'efficacité des réseaux routiers périurbains, en développant avec ses partenaires des systèmes d'information routière et de gestion du trafic des réseaux de voies rapides dans les grandes agglomérations sujettes à congestion, et en réalisant des compléments de voies rapides entre villes voisines des grandes métropoles ;
- écartera les trafics de transit des zones urbaines, en réalisant des contournements urbains routiers lorsque les trafics le justifient et sous réserve du respect des contraintes environnementales ; leur conception devra favoriser le transport collectif et ne devra pas favoriser un nouvel étalement urbain.

La consistance et les conditions de réalisation de ces mesures sont exposées dans le chapitre 23 relatif à la desserte des territoires, notamment en ce qui concerne les problèmes spécifiques à l'Île-de-France et à ses échanges avec le Bassin parisien.

Voir cartes A, B, C

Les objectifs et actions pour la desserte des territoires

Les orientations et les politiques stratégiques de l'État pour l'organisation des services de transport, présentées aux chapitres précédents, prennent en compte les objectifs d'aménagement et de développement durable des territoires exprimés par les préfets de région, dans le cadre des concertations qu'ils ont conduites pour l'élaboration des schémas de services.

L'organisation des réseaux de transport a historiquement privilégié les services entre Paris et la province. Afin de favoriser l'émergence d'une organisation du territoire s'appuyant sur des grands ensembles régionaux (voir document introductif aux neuf schémas de services collectifs), la politique de desserte équilibrée des territoires a pour objectifs :

- de développer, en sus des liaisons internationales (voir § 221) et de l'accès à Paris, des liaisons efficaces entre ces grands ensembles ;
- au sein de chacun de ces grands ensembles, d'assurer une meilleure égalité des chances de développement en répondant aux besoins d'accès aux services supérieurs (universités, hôpitaux...) et aux équipements d'intérêt national (ports, aéroports, réseaux de transport rapides...), avec une priorité au développement des transports collectifs.

Le présent chapitre traite des **objectifs et actions de l'État pour la desserte des territoires**, en déclinant les enjeux stratégiques à l'échelle des grands ensembles régionaux suivants :

- Bassin parisien ;
- Nord ;
- Grand Est ;
- Grand Sud-Est ;
- Grand Sud-Ouest ;
- Ouest Atlantique ;
- départements d'outre mer.

Sont présentés ci-après :

- les principaux objectifs d'amélioration des services de transport relatifs à chacun de ces territoires ;
- les principales mesures territoriales d'importance ou d'intérêt national retenues pour répondre à ces différents objectifs, dans le cadre des politiques exposées au chapitre 22, dont elles précisent et complètent les dispositions.

231. Bassin parisien

Les enjeux stratégiques de ce territoire, qui couvre l'Île-de-France, la Haute et la Basse-Normandie, la Picardie, la Champagne-Ardenne et la région Centre sont liés :

- aux fonctions européennes et nationales de la région capitale ;
- au rôle clé de nœud de transport que joue ce territoire, point de passage aujourd'hui obligé de nombreuses liaisons nationales et internationales ;
- à la présence du grand ensemble portuaire et urbain Rouen-Le Havre.

Les actions de l'État sont destinées à conforter les performances de ces liaisons :

- soit en dégagant des capacités d'interconnexion des réseaux dans l'agglomération francilienne ;
- soit en reportant les services correspondants sur des infrastructures périphériques, notamment les grandes tangentielles qui favorisent l'émergence d'aires d'équilibres (Basse-Seine, aire ligérienne, aire rémoise).

1° Assurer le développement du transport aérien sur les plates-formes aéroportuaires d'Île-de-France, respectueux de l'environnement.

La mise en œuvre de cet objectif a été explicitée au § 221 relatif au développement des liaisons internationales de voyageurs.

2° Permettre l'écoulement des trafics de grand transit, routiers et ferroviaires, en limitant les interférences avec les trafics régionaux. Pour cet objectif, sont inscrites les mesures suivantes :

- réaliser des aménagements de capacité sur la grande ceinture ferroviaire en Île-de-France pour l'écoulement des trafics de fret ;
- aménager la ligne ferroviaire existante Massy-Valenton et permettre la réalisation d'une infrastructure nouvelle d'interconnexion entre la LGV atlantique et le contournement ferroviaire à grande vitesse d'Île-de-France, pour élargir les possibilités de connexions ferroviaires directes de province à province et améliorer les conditions d'accès des villes de l'Ouest aux aéroports parisiens ;
- achever les liaisons autoroutières tangentielles nord-sud et est-ouest permettant au trafic de transit d'éviter la traversée de l'Île-de-France ; cet ensemble passe par Tours, Rouen, Amiens, Saint-Quentin, Reims (avec contournement), Troyes et comprend l'autoroute A 19 (Artenay-Courthenay), la RN 60 conservant un caractère de liaison locale, notamment entre Montargis et Orléans, et bénéficiant d'aménagements de sécurité ;
- aménager en route express à 2 fois 2 voies la RN 154 entre Rouen et Orléans, permettant une relation directe entre la Basse-Seine et l'Ouest vers le Grand Sud-Est ;
- réaliser des aménagements de capacité ferroviaire sur les lignes Paris-Normandie, Paris-Orléans (liés au projet POLT), et sur les lignes à grande vitesse Paris Lyon et Paris Atlantique ainsi que l'aménagement d'itinéraires alternatifs pour le fret ferroviaire, permettant à certains trafics de contourner l'Île-de-France (voir 4° ci-après) ;

Au delà de ces mesures, les perspectives de croissance des trafics dans la vallée de la Seine, en aval de Paris et sur l'axe Paris-Bordeaux, notamment la section Paris-Tours, doivent conduire à envisager dès maintenant des solutions pour le long terme, privilégiant des solutions modales alternatives à la route.

3° Améliorer les échanges en Île-de-France, notamment dans la zone agglomérée

Les actions de l'État pour l'organisation des déplacements quotidiens de l'aire urbaine francilienne sont explicitées dans le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) et dans le projet de Plan de déplacements urbains (PDU).

Le SDRIF, adopté en 1994, définit les grandes options d'aménagement de la région, les territoires ouverts à l'urbanisation et les grandes infrastructures de transport.

Le projet de PDU organise les déplacements de la vie quotidienne et les transports de marchandises en vue notamment de diminuer le trafic automobile et de développer les transports collectifs et les moyens de déplacements les moins polluants. Il prévoit les principales dispositions suivantes :

- améliorer la qualité de service des transports collectifs, leur sécurité et leur accessibilité, notamment par l'information des voyageurs, la tarification et les rabattements sur les gares intermodales ;
- structurer et hiérarchiser les réseaux routiers et ferrés en définissant un réseau régional magistral pour les déplacements à l'échelle de la métropole, un réseau principal de voirie pour les déplacements au sein de l'agglomération et entre les mailles du réseau régional, et des politiques de déplacements à l'échelle des bassins de vie ;
- mettre en œuvre une politique d'urbanisme visant à mieux coordonner la localisation de l'habitat, des équipements publics et commerciaux et des activités avec l'offre de transport.

Les schémas de services fixent les orientations et priorités générales pour la réalisation des grandes infrastructures prévues. Ils définissent des mesures complémentaires au SDRIF, d'intérêt national ou liées à l'organisation des échanges dans le Bassin parisien (voir 4° ci-après).

4° Organiser les échanges dans le Bassin parisien

Les schémas de services de transport visent à renforcer les liaisons entre l'Île-de-France et les régions limitrophes, et à en diversifier les liens, notamment avec les pôles et grands équipements de banlieue parisienne. A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- encourager la mise en place d'une offre de service de qualité entre l'Île-de-France et le reste du Bassin parisien et favoriser à cet effet la coopération entre les autorités organisatrices régionales concernées ;
- renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires entre d'une part les pôles de l'agglomération francilienne, notamment le pôle de Roissy, et d'autre part les principales villes du Bassin parisien : en particulier les liaisons Normandie-Val de Seine, Paris-Troyes, Paris-Orléans, Amiens-Creil-Roissy ; aménager à cet effet des correspondances entre les lignes ferroviaires du Bassin parisien et le réseau de transport collectif d'Île-de-France, notamment avec les roades et les tangentielles ferrées prévues au SDRIF qui devront également tenir compte des besoins de capacité pour le fret ferroviaire ;
- étendre le système d'information routière et de gestion du trafic d'Île-de-France à l'ensemble des grands axes autoroutiers du Bassin parisien susceptibles de congestion ;
- développer les plates-formes de transport combiné en Île-de-France avec notamment un nouveau chantier majeur dans le Nord-Est de la région ;
- achever les roades routières de l'Île-de-France.

Les schémas de services de transport visent également à améliorer les liens entre les villes principales du Bassin parisien et notamment entre ses aires d'équilibre ; ils prévoient à cet effet d'améliorer la qualité des liaisons routières renforçant les cohérences régionales, telles que les liaisons Rouen-Le Havre (A 150), Caen-Falaise-Alençon (A 88), Beauvais-Reims (RN 31), Laon-Paris (RN 2), et le raccordement de l'autoroute A 16 au réseau francilien.

5° Développer les activités portuaires de la Normandie et conforter leur desserte terrestre

Afin de répondre aux objectifs nationaux et régionaux liés au développement des pôles industriels et portuaires de Normandie-Rouen, Le Havre, Dieppe, Caen et Cherbourg, les schémas de services de transport contribueront à développer les places portuaires et leurs débouchés terrestres, à faciliter les liens avec Paris et avec les réseaux de transports internationaux. A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- assurer à la France un ensemble portuaire d'envergure internationale, notamment pour les trafics intercontinentaux de conteneurs, avec le projet port 2000 au Havre ;
- aider au développement de nouvelles solutions logistiques performantes, telles le projet de liaison transatlantique rapide transitant par le port de Cherbourg ;
- conforter la desserte terrestre des ports par des actions d'amélioration portant sur :
 - les conditions de circulation du fret ferroviaire, avec notamment le renforcement de capacité de la ligne Paris-Rouen, la grande ceinture d'Île-de-France (Cf. 2° ci-dessus) et les itinéraires alternatifs du Bassin parisien, tels que l'adaptation au fret de la ligne Le Havre-Rouen-Amiens-Reims-Dijon, ou l'itinéraire Rouen-Le Mans-Tours vers Lyon ;
 - l'axe fluvial Le Havre-Rouen-Paris-Dunkerque (déjà évoqué au § 222) ;
 - la connexion des ports aux grands axes terrestres, notamment la liaison routière Cherbourg-A 84 ;
- réaliser les contournements d'agglomérations destinés à assurer la continuité des grands axes de transit notamment à Rouen et à Caen, dans le respect des contraintes environnementales.

232. Nord

Les enjeux stratégiques de ce territoire, qui couvre le Nord - Pas-de-Calais et s'étend au nord de la Picardie, sont liés à son ouverture sur l'Europe du nord, et notamment :

- à l'écoulement des flux internationaux sur les grands axes de transit nord-sud,
- à l'amélioration des liaisons est-ouest desservant les ports de la mer du Nord et de la Manche,
- et au fonctionnement du pôle d'échanges de Lille.

1° Assurer la fluidité de l'axe multimodal Paris-Lille-Europe du nord, où se superposent des services de transport très diversifiés (voyageurs et marchandises, courte, moyenne et longue distance) dont l'importance pose des problèmes de fluidité et de gestion des conflits. Les actions sont destinées à améliorer la compétitivité des modes alternatifs à la route et aménager des itinéraires routiers alternatifs évitant les grandes agglomérations. A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- dégager des solutions à la saturation du nœud de trafic ferroviaire dans la traversée de l'aire métropolitaine lilloise ;
- exploiter plus efficacement la voie navigable en portant l'effort sur l'axe Dunkerque-Paris-Le Havre (déjà évoqué au § 222) ;
- prolonger vers la Belgique l'autoroute A 34 Reims-Charleville et permettre la réalisation d'une autoroute entre Amiens et la Belgique en privilégiant chaque fois que possible l'aménagement des routes nationales existantes, afin de soulager l'axe l'autoroutier A 1 d'une partie de son trafic vers l'Île-de-France et l'Ouest, en fonction des perspectives de croissance des trafics ;
- améliorer les liaisons routières renforçant les cohérences régionales, telles que la RN 2, à aménager à 2 fois 2 voies entre Laon et Paris.

2° Faciliter les débouchés des façades maritimes et portuaires de la mer du Nord et de la Manche vers le Grand Est, l'Allemagne et la Suisse, notamment en ce qui concerne le fret ferroviaire.

Les trafics entre le Nord et les régions de l'Est de la France avec Paris, le Nord et l'Ouest sont quantitativement plus faibles que les trafics nord-sud, mais ces liaisons présentent des enjeux importants à l'échelle nationale ou interrégionale. A cet effet, outre l'achèvement de l'autoroute A 29 (Le Havre-Amiens-Saint-Quentin), sont inscrites les mesures suivantes :

- adapter les ports français de la façade Manche-Mer du Nord relevant de l'État aux évolutions du transport maritime, et renforcer l'efficacité de la chaîne intermodale ;

- renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret avec :
 - l'aménagement d'un itinéraire alternatif Dunkerque-Calais-Reims-Dijon ;
 - des aménagements de capacité sur l'artère ferroviaire nord-est (Dunkerque-Thionville) ;
 - la perspective d'un nouvel ouvrage transmanche, à l'étude dans l'hypothèse de saturation de l'Eurotunnel avant 2020, en cohérence avec les liaisons maritimes ;
- maintenir le bon niveau de service des liaisons maritimes internationales, notamment en adaptant les infrastructures portuaires au développement des trafics avec les îles britanniques, en cohérence avec le Tunnel sous la Manche.

3° Adapter les grandes infrastructures d'échanges du pôle de Lille.

Carrefour européen, pôle d'échanges interrégional de marchandises, la métropole lilloise, dont l'influence s'étend au delà des frontières est un lieu de concentration de trafics et de conflits d'usage des mêmes infrastructures : déplacements urbains, régionaux et de transit. Les schémas de services visent à assurer la fluidité des trafics de transit, à privilégier le développement des transports collectifs et à garantir la capacité et l'accessibilité des plates-formes et gares d'échanges. A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- adapter les capacités de l'aéroport de Lille à la croissance des trafics (essentiellement moyens courriers) et améliorer sa desserte terrestre ;
- contribuer au développement et à l'adaptation à la demande des chantiers de transport combiné, notamment la plate-forme de Dourges ;
- étendre les systèmes d'information routière et de gestion du trafic des réseaux de voies rapides de la région ;
- écarter les trafics de transit des zones urbaines avec le contournement routier sud de Lille, dans le respect des contraintes environnementales.

233. Grand Est

Les enjeux stratégiques de ce territoire, qui couvre la Lorraine, l'Alsace, la Franche Comté et la Bourgogne sont liés :

- à l'écoulement des flux internationaux sur les grands axes de transit nord-sud, qui se superposent à l'armature urbaine principale de ce territoire (sillon mosellan, aire dijonnaise, sillon rhénan, vallée du Doubs) ;
- à l'amélioration des relations du Grand Est avec les principaux pôles français et européens et notamment les liaisons est-ouest vers Paris et les façades maritimes, ou vers l'Allemagne et la Suisse ;
- au fonctionnement des principaux pôles d'échanges de Metz-Nancy et de Strasbourg, ainsi que des liaisons internes au territoire du Grand Est.

1° Assurer la fluidité des axes nord-sud, où se superposent des services de transport très diversifiés (voyageurs et marchandises, courte, moyenne et longue distance) dont l'importance pose des problèmes de fluidité et de gestion des conflits. Les actions sont destinées à améliorer la compétitivité des modes alternatifs à la route et aménager quelques itinéraires routiers évitant les grandes agglomérations.

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret avec :
 - l'aménagement des itinéraires alternatifs Calais-Amiens-Reims-Dijon, Belgique-Longwy-Toul et Mulhouse-Dijon ;

- des aménagements de capacité sur la ligne Toul-Dijon et la liaison Metz-Strasbourg-Mulhouse vers la Suisse et l'Italie ;
 - les conditions de raccordement (notamment à Bâle) du réseau ferroviaire français aux nouveaux itinéraires de transit de fret prévus à travers la Suisse ;
 - sera en outre étudié, en cohérence avec le projet de la branche sud du TGV Rhin-Rhône, un itinéraire de délestage de l'actuelle liaison ferroviaire Lorraine-vallée du Rhône, à l'est de la ligne Nancy-Dijon ;
- exploiter plus efficacement la voie navigable avec les opérations de modernisation de la Moselle canalisée ;
 - aménager des axes routiers alternatifs tels que la prolongation vers la Belgique de l'autoroute A 34 Reims-Charleville, qui permettra de réorienter une partie des flux à destination du Sud-Est transitant actuellement par les autoroutes A 1 et A 31.

En outre, compte tenu de la dégradation des conditions de circulation, de sécurité et d'environnement constatée sur l'autoroute A31, poursuivre le débat et les études engagés afin :

- d'une part, d'examiner quelles solutions, prioritairement de création ou d'amélioration de desserte en transports collectifs, doivent être mises en œuvre pour répondre à la croissance du trafic local du sillon mosellan ;
- d'autre part, d'étudier toutes les solutions de nature à répondre à l'augmentation du trafic de transit, en privilégiant une approche multimodale et les alternatives permettant d'éviter le sillon mosellan, en concertation avec les partenaires transfrontaliers.

2° Relier le Grand Est aux principaux pôles français et européens, notamment dans une problématique est-ouest ; ces liaisons présentent des enjeux importants pour la structuration du Grand Est et son ouverture sur l'Europe.

Afin d'améliorer ou de conforter les services de transport sur ces liaisons, sont inscrites les mesures suivantes :

- en sus du TGV Est-Européen Paris-Strasbourg dont la première phase entre Vaires et Baudrecourt a été déjà décidée :
 - réaliser la liaison ferroviaire internationale à grande vitesse Mulhouse-Dijon ;
 - permettre la réalisation des branches ouest (Dijon vers Paris) et sud (vers Lyon) du TGV Rhin-Rhône ;
 - améliorer les liaisons avec Lausanne et Berne ;
- des compléments au maillage routier national de liaisons rapides pour mieux assurer les liaisons transversales entre les capitales régionales, en particulier la liaison des pôles de Rennes et Nantes vers l'Est européen par Orléans-Troyes (A 19) et par l'itinéraire Langres-A 36-Suisse (aménagé progressivement à 2 fois 2 voies avec priorité à l'est de Port-sur-Saône) ;
- outre la poursuite des aménagements déjà très engagés dans le cadre des contrats de plan État-région (la RN 4 entre l'Île-de-France et Phalsbourg), est inscrit l'aménagement progressif de la RN 57 entre Nancy et Besançon en route express à 2 fois 2 voies, prolongé par l'aménagement de la RN 83 en artère interurbaine entre Besançon et Poligny.

3° Adapter les grandes infrastructures d'échanges des principaux pôles

La métropole lorraine, l'aire métropolitaine de Strasbourg, et d'autres pôles d'échanges tels que Bâle-Mulhouse et Dijon, sont le siège de fortes concentrations de flux de transport combinant voyageurs et fret, longue distance et déplacements locaux. Les schémas de services visent à assurer la fluidité des trafics de transit, à privilégier le développement des transports collectifs et à garantir la capacité et l'accessibilité des plates-formes et gares d'échanges.

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- adapter les capacités des aéroports de Strasbourg et de Bâle-Mulhouse à la croissance des trafics (essentiellement moyens courriers) et améliorer leur desserte terrestre ;
- contribuer au développement et à l'adaptation à la demande des chantiers de transport combiné, notamment à Metz-Nancy, Strasbourg, Mulhouse et Dijon ;
- étendre les systèmes d'information routière et de gestion du trafic des réseaux de voies rapides des régions urbaines de Metz-Nancy et de Strasbourg ;
- écarter les trafics de transit des zones urbaines avec des contournements routiers, notamment à Dijon (liaison nord) et à Strasbourg, dans le respect des contraintes environnementales ;
- dégager des solutions à la saturation des nœuds de trafic ferroviaires, notamment à Dijon.

4° Améliorer la desserte et les liaisons internes au territoire du Grand Est

L'accès aux massifs vosgiens et jurassiens constitue un enjeu de desserte pour les régions limitrophes et pour les territoires de montagne. De plus, la Suisse et l'Allemagne faisant partie de l'espace économique franc-comtois et alsacien, l'amélioration des liaisons entre ces régions et les pays frontaliers est un facteur important de développement.

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- désenclaver les vallées vosgiennes et le Haut-Jura, sans attirer le trafic de transit, et en ménageant l'environnement sensible de ces massifs ;
- pour les traversées vosgiennes, canaliser le grand transit par les traversées autoroutières nord et sud du massif vosgien, et privilégier pour les échanges régionaux l'itinéraire médian de la RN 59.

234. Grand Sud-Est

Les enjeux stratégiques de ce territoire, qui couvre les régions Rhône-Alpes, Auvergne, PACA, Languedoc-Roussillon et Corse sont liés :

- à l'écoulement des flux internationaux sur les grands axes de transit nord-sud ;
- au problème des traversées alpines ;
- à la structuration de l'arc méditerranéen ;
- au fonctionnement des principaux pôles d'échanges de Lyon, de Marseille et de la Côte d'Azur et à leurs synergies.

1° Assurer la fluidité de l'axe Saône-Rhône, ainsi que du couloir languedocien. Cet axe historique majeur assure sur le territoire français la majorité des échanges nord-sud, depuis l'Espagne ou via le port de Marseille jusqu'à l'Europe du nord, en valorisant le dynamisme économique de la conurbation du Grand Sud-Est. L'objectif des schémas de services est d'assurer la fluidité de ces trafics, d'abord en renforçant la compétitivité des modes alternatifs à la route et en optimisant l'usage des réseaux existants, ensuite en améliorant la capacité des itinéraires routiers si la demande le justifie.

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret avec :
 - l'aménagement d'itinéraires alternatifs empruntant la ligne rive droite du Rhône et les lignes Clermont-Béziers et Valence-Montmélian ;
 - des aménagements de capacité sur les lignes Dijon-Ambérieu-Modane et pour les traversées de Dijon de Lyon et du couloir languedocien ;
 - l'aménagement de la ligne nouvelle mixte Perpignan-Barcelone, les contournements de Nîmes et Montpellier, et le contournement fret de Lyon ;
- exploiter plus efficacement la voie navigable avec les opérations de modernisation de l'axe à grand gabarit Saône-Rhône, dans le respect des méandres de la Saône entre Chalon-sur-Saône et Saint-Symphorien-sur-Saône ;
- appréhender de façon globale le problème de la congestion des deux autoroutes A 7 (vallée du Rhône) et A 9 (couloir languedocien) ; (voir stratégie présentée au § 223).

2° Valoriser la région lyonnaise et ses liaisons avec les autres pôles européens et régionaux. Par sa situation géographique et son importance économique dans le Grand Sud-Est, Lyon doit conforter sa vocation de pôle d'échanges à l'échelle européenne, en améliorant ses relations avec les autres pôles européens et avec l'Ouest français.

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- adapter le développement de l'aéroport de Lyon-Saint-Éxupéry dans le cadre de l'avant projet de plan masse approuvé pour répondre aux besoins du trafic aérien international ; favoriser son accès par des services ferroviaires rapides avec les principales villes de son aire d'influence, en correspondance avec les services aériens ;
- améliorer les liaisons ferroviaires avec la Suisse (liaison Bourg-Bellegarde) et avec l'Italie, dans le cadre de la politique multimodale des liaisons transalpines présentée au § 224 ci-dessus ;
- compléter le maillage routier national de liaisons rapides pour assurer des liaisons transversales vers la façade atlantique et le Sud-Ouest, avec :
 - la liaison de Bordeaux vers Lyon par l'autoroute A 89 et une liaison autoroutière entre Balbigny et Lyon ;
 - la Route Centre Europe Atlantique, grande liaison interrégionale d'aménagement du territoire à 2 fois 2 voies reliant la façade atlantique (La Rochelle) à la Saône (Chalon et Mâcon, avec contournement), la Suisse et l'Italie ;
 - l'aménagement progressif en route express à 2 fois 2 voies de la liaison Toulouse-Lyon, (RN 88), en fonction des besoins du trafic, dans le prolongement de l'autoroute A 45 Lyon-Saint-Etienne ;
- contribuer au développement et à l'adaptation à la demande des chantiers de transport combiné, ferroviaires et fluviaux du pôle lyonnais ;
- étendre les systèmes d'information routière et de gestion du trafic des réseaux de voies rapides des régions urbaines de Lyon et de Grenoble ;
- écarter les trafics de transit des zones urbaines avec des contournements routiers respectant les contraintes environnementales, notamment à Lyon (contournement ouest, jonction Les Echets-La Boisse), à Grenoble et à Chambéry ;
- dégager des solutions à la saturation du nœud de trafic ferroviaire de la traversée de Lyon.

3° Structurer l'arc méditerranéen et la métropole marseillaise

De Barcelone à Milan et à Gênes, l'arc méditerranéen est maillé par d'importantes agglomérations le long du littoral entre l'Espagne et l'Italie, où se mélangent des flux de transit international (notamment le couloir languedocien qui cumule des trafics nord-sud et est-ouest), des liaisons intervilles et des problèmes de déplacements quotidiens à l'échelle de régions urbaines telles que Nîmes-Montpellier, Aix-Marseille-Toulon et Nice-Côte d'Azur. L'objectif est de structurer cet ensemble, en rendant plus performantes et plus rapides les liaisons inter-cités et en renforçant la desserte de la façade maritime.

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- adapter à la croissance des trafics (essentiellement moyens courriers) les capacités des aéroports de Marseille, Nice et Montpellier (en tenant compte, particulièrement pour ce dernier, des problèmes environnementaux) ; étudier la pertinence de créer un nouvel aéroport dans les départements des Alpes-Maritimes ou du Var, en fonction des possibilités d'utilisation des sites existants, des possibilités de desserte ferroviaire et des contraintes géographiques et environnementales ; s'il s'avère nécessaire, ce site devra être préservé ;
- réaliser la liaison ferroviaire à grande vitesse Perpignan-Espagne, et les contournements de Nîmes et de Montpellier ; la réalisation à terme de la ligne mixte à grande vitesse Languedoc-Espagne (Perpignan-Montpellier) est liée aux perspectives de croissance des trafics sur cet axe ;
- améliorer les liaisons ferroviaires rapides vers la Côte d'Azur, en aménageant les infrastructures existantes, et en préservant la possibilité de réalisation de sections de lignes nouvelles à grande vitesse ;
- adapter aux évolutions du trafic maritime les ports français relevant de l'État, parmi lesquels la place portuaire d'envergure internationale de Marseille-Fos, tout en contribuant à renforcer l'efficacité de la chaîne intermodale :
 - maintenir le bon niveau de service des liaisons maritimes internationales, notamment en adaptant les infrastructures portuaires pour les trafics avec les pays du bassin méditerranéen et liés au tourisme international, en particulier la croisière ;
 - connecter les ports aux grands axes terrestres, notamment la liaison routière Fos-Salon ;
- contribuer au développement et à l'adaptation à la demande des chantiers de transport combiné, de Marseille-Avignon et de la zone frontalière espagnole ;
- étendre les systèmes d'information routière et de gestion du trafic des réseaux de voies rapides des régions urbaines Marseille et de Nice ;
- écarter les trafics de transit des zones urbaines avec des contournements routiers, lorsque leur importance le justifie et dans le respect des contraintes environnementales, notamment Marseille (achèvement de la rocade L 2), Aix-en-Provence (complété par la liaison autoroutière Cadarache-Saint-Maximin), Toulon (traversée souterraine), Avignon (liaison est-ouest franchissant le Rhône), Arles et Montpellier ;
- le problème que pose la congestion de l'autoroute A 8 dans la traversée de l'aire urbaine Cannes-Nice est examiné dans un cadre intermodal privilégiant les transports collectifs ; les solutions routières, examinées dans ce contexte, conjugueront la réalisation d'un boulevard urbain - médian - et un nouveau contournement nord de Nice.

4° Faciliter l'accès aux pôles majeurs et les liaisons internes au territoire du Grand Sud-Est

L'accès aux territoires du Massif central, des Alpes et du Jura a été amélioré par de grandes liaisons routières en cours d'achèvement ; il connaît encore des problèmes de desserte et d'accessibilité vers les régions voisines ou vers certains grands pôles économiques.

Pour améliorer ces accès, sont inscrites les mesures suivantes :

- améliorer les services ferroviaires de voyageurs à longue distance, notamment les temps de parcours, par l'aménagement des lignes existantes permettant l'introduction de nouveaux matériels éventuellement pendulaires, en particulier sur les lignes Paris-Nevers-Clermont et Lyon-Clermont ;

- compléter le maillage routier national, par l'aménagement progressif de la RN 7 entre Nevers et Roanne, prolongée par la RN 82 mise à 2 fois 2 voies jusqu'à Balbigny et Lyon ; et par l'aménagement de la liaison autoroutière Saint-Julien-Annecy ;
- améliorer la desserte de territoires à l'écart des réseaux rapides, le Haut-Jura (prolongement de l'antenne d'Oyonnax jusqu'à Dortan) les Alpes-de-Haute-Provence (antenne autoroutière de Digne), le Chablais (liaison Thonon-A 40 dans le prolongement de la bretelle autoroutière d'Annemasse), le Bassin d'Aurillac et de Figeac (liaison rapide entre A 20 et Figeac aménagée à terme à 2 fois 1 voie avec créneaux), le Bassin d'Alès (RN 106) et le pôle de Vichy.

Dans le respect du protocole transport de la convention alpine, un programme d'amélioration des déplacements dans les Alpes du Sud est arrêté. Il repose en particulier sur le principe d'une liaison sûre et efficace entre Grenoble et Sisteron d'une part, de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur vers l'Italie d'autre part.

- Liaison Grenoble Sisteron :

Il est prévu un aménagement progressif qui privilégiera l'utilisation du tracé existant de la RN 75 avec une vitesse de référence de 90 à 110 km/h et des réductions à 70 km/h si nécessaire. Tout en assurant la continuité de l'itinéraire, des travaux de mise en sécurité, des déviations et des voies de dépassement seront réalisés si des contraintes environnementales s'opposent à la réalisation d'une route à 2 x 2 voies dénivelées.

Dans le respect de ce parti d'aménagement, le principe d'une concession est retenu.

Afin de préserver l'itinéraire du report de transit de poids lourds empruntant la vallée du Rhône, des mesures spécifiques seront mises en place, par le péage ou tout autre moyen, pour réguler le trafic poids lourds et éviter ainsi tout effet induit.

- Liaison de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur vers l'Italie :

En complément des études et travaux des déviations relatives à la RN 94 et à l'étude relative au tunnel sous le Montgenèvre, inscrites au contrat de plan, le principe d'une liaison Sisteron-La Bâtie Neuve à 2 x 2 voies, dénivelée et concédée, permettant d'améliorer les déplacements entre la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Est des Hautes-Alpes et l'Italie, est retenu.

Par ailleurs, une étude complémentaire sur l'amélioration des transports terrestres entre la Bâtie-Neuve et le Montgenèvre sera lancée, dans l'objectif de limiter le trafic des poids lourds en privilégiant les modes ferroviaires ou mixtes (ferroulage, transport combiné).

5° Assurer la desserte de la Corse dans le cadre de la continuité territoriale

L'État veillera à la continuité et à la fiabilité des services aériens et maritimes reliant la Corse et le continent, notamment en facilitant l'adaptation de l'infrastructure portuaire et aéroportuaire à l'évolution de la demande. Il contribuera au développement des infrastructures terrestres, interurbaines et urbaines.

235. Grand Sud-Ouest

Les enjeux stratégiques de ce territoire, qui couvre les régions Midi-Pyrénées, Aquitaine, Limousin et Languedoc-Roussillon pour partie, sont liés :

- à l'écoulement des flux internationaux avec l'Espagne ;
- à son ouverture vers les pôles d'envergure européenne par des liaisons est-ouest traversant notamment le Massif central ;
- au fonctionnement des principaux pôles d'échanges de Toulouse et de Bordeaux.

1° Assurer les échanges transpyrénéens

Par leur volume et leur croissance très rapide, les flux de marchandises entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe posent un problème important de transit à travers la France sur des axes nord-sud déjà

très chargés, l'axe Saône-Rhône-Languedoc et l'axe Paris-Bordeaux-Espagne, avec une part actuelle du mode ferroviaire particulièrement faible et des risques pour l'environnement sensible du massif pyrénéen. L'objectif est d'engager dans les dix ans une dynamique de rééquilibrage significatif du transport de marchandises vers le mode ferroviaire et le cabotage maritime (voir supra § 224).

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret avec :
 - des aménagements de capacité sur la ligne Tours-Bordeaux-Espagne et notamment la traversée de Bordeaux ;
 - un itinéraire alternatif empruntant la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse-Narbonne ;
 - la perspective de réouverture de la voie ferrée Pau-Camfranc-Saragosse en partenariat avec les autorités espagnoles ;
 - une réflexion sur l'opportunité à long terme d'une nouvelle traversée ferroviaire des Pyrénées pour les échanges de fret avec la péninsule ibérique ;
- aménager des complexes ferroviaires d'échanges et des chantiers de transbordement rail-route pour les trafics de fret dans les Pyrénées-Orientales et les Pyrénées-Atlantiques ;
- valoriser le potentiel de cabotage maritime alternatif aux traversées terrestres transpyrénéennes ;
- limiter, à l'intérieur du massif pyrénéen, l'amélioration des liaisons routières aux réalisations strictement nécessaires, selon les critères retenus dans le protocole annexé à la Convention alpine, dont l'application sera concertée avec les autorités espagnoles ; en particulier, il sera réalisé une liaison à péage Pau-Oloron à 2 fois 1 voie.

2° Valoriser le Grand Sud-Ouest et notamment les pôles de Bordeaux et de Toulouse dans leurs échanges avec les autres pôles européens et régionaux. Structuré par le développement du Val de Garonne, par le pôle de Toulouse et son réseau de villes en étoile, et par l'agglomération de Bordeaux, la conurbation basque et leurs ports, ce territoire doit conforter sa vocation de pôle d'échanges à l'échelle européenne, en améliorant ses relations avec les autres pôles européens et avec les régions de l'Est français.

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- adapter à la croissance des trafics (essentiellement moyens courriers) les capacités des aéroports de Bordeaux et de Toulouse ; étudier la pertinence et la localisation d'un nouveau site aéroportuaire à Toulouse et préserver ce site s'il en est besoin ;
- réaliser par étapes la liaison ferroviaire à grande vitesse Tours-Bordeaux, et préserver la réalisation de son prolongement vers l'Espagne ;
- améliorer les services ferroviaires Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Bordeaux-Narbonne, notamment les temps de parcours, par l'aménagement des lignes existantes permettant l'introduction de nouveaux matériels éventuellement pendulaires ;
- adapter les ports français de la façade atlantique relevant de l'État aux évolutions du transport maritime, et renforcer l'efficacité de la chaîne intermodale, notamment par l'amélioration des dessertes terrestres ;
- compléter le maillage routier national de liaisons rapides notamment pour assurer des liaisons est-ouest permettant d'intégrer la façade atlantique dans les échanges européens, avec, outre l'achèvement de l'autoroute A 20 :
 - la liaison de Bordeaux vers Lyon avec l'autoroute A 89 et une liaison autoroutière entre Balbigny et Lyon ;

- la Route Centre Europe Atlantique, grande liaison interrégionale d'aménagement du territoire à 2 fois 2 voies reliant la façade atlantique (La Rochelle) à la Saône (Chalons, Mâcon), la Suisse et l'Italie ;
 - l'aménagement progressif en route express à 2 fois 2 voies de la liaison Toulouse-Lyon, (RN 88), en fonction des besoins du trafic, dans le prolongement de l'autoroute A 45 Lyon-Saint-Etienne ;
- dégager des solutions à la saturation des nœuds de trafic ferroviaire des traversées de Bordeaux et de Toulouse ;
 - améliorer l'efficacité des réseaux routiers périurbains :
 - en développant des systèmes d'information routière et de gestion du trafic des réseaux de voies rapides de Bordeaux et de Toulouse,
 - en réalisant des compléments de voies rapides entre villes voisines des grandes métropoles, en particulier à Toulouse (étoile reliant les villes proches, telles que Castres) ;
 - écarter les trafics de transit des zones urbaines, avec des contournements routiers, notamment à Toulouse (barreau d'Auterive), et Bordeaux, dans le respect des contraintes environnementales.

3° Améliorer les liaisons internes au territoire du Grand Sud-Ouest et notamment le Massif central

Afin de répondre, au sein de l'ensemble régional du grand Sud-Ouest, aux besoins d'accès aux services supérieurs et aux équipements d'intérêt national, sont inscrites les mesures suivantes :

- améliorer la qualité des liaisons routières renforçant les cohérences régionales, notamment en établissant entre Bordeaux et Pau une liaison à 2 fois 2 voies rapide et sûre, et en prolongeant l'antenne de Peyrehorade, dans le respect des exigences de protection des milieux naturels ;
- améliorer la desserte de territoires à l'écart des réseaux rapides, tels que le Bassin d'Aurillac et de Figeac (liaison rapide entre A 20 et Figeac aménagée à terme à 2 fois 1 voie avec créneaux), le Val d'Aran (antenne vers A 64) et par l'amélioration progressive de la RN 21 liée aux importantes fonctions locales de cet axe.

236. Ouest Atlantique

Les enjeux stratégiques de ce territoire, qui couvre la Bretagne, les Pays de Loire et la région Poitou-Charentes, sont liés :

- à l'écoulement des flux internationaux nord-sud,
- à l'amélioration des liaisons reliant la façade Atlantique à l'est de l'Europe, en valorisant la façade maritime et portuaire,
- au fonctionnement des principaux pôles d'échanges, dont Nantes-Saint-Nazaire.

1° Assurer la fluidité de l'axe atlantique pour les trafics à longue distance, notamment pour les flux de marchandises entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe qui posent un problème important de transit sur l'axe Tours-Bordeaux-Espagne, et pour la desserte des ports maritimes.

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- des aménagements de capacité ferroviaire portant sur les lignes Tours-Bordeaux-Espagne et Nantes-Angers ;
- la création d'itinéraires ferroviaires alternatifs avec l'adaptation au fret des lignes existantes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse-Narbonne ;
- l'achèvement de la RN 10 entre Poitiers et Bordeaux en route express à 2 fois 2 voies avec carrefours dénivelés.

2° Valoriser l'Ouest atlantique dans ses échanges avec les autres pôles européens et avec les grands ensembles régionaux

A cet effet, sont inscrites les mesures suivantes :

- adapter à la croissance des trafics (essentiellement moyen courrier) les capacités aéroportuaires de Nantes ; un nouveau site, déjà réservé à Notre-Dame-des-Landes, sera aménagé, ainsi que ses dessertes terrestres (vers Nantes et Rennes), et se substituera à l'aéroport l'actuel ;
- réaliser par étapes les liaisons ferroviaires à grande vitesse suivantes :
 - liaison Tours-Bordeaux, en préservant son prolongement vers l'Espagne ;
 - liaison jusqu'à Rennes et vers Angers, dans le respect des exigences de protection des milieux naturels ;
- aménager la ligne ferroviaire existante (Massy-Valenton) et permettre la réalisation d'une infrastructure nouvelle d'interconnexion entre la LGV atlantique et le contournement ferroviaire à grande vitesse d'Île-de-France ;
- adapter les ports français de la façade atlantique relevant de l'État aux évolutions du transport maritime, et renforcer l'efficacité de la chaîne intermodale :
 - développer les capacités d'accueil des entreprises sur des sites tels Donges-Est pour le port de Nantes-Saint-Nazaire, dans le respect des exigences en matière de protection des milieux naturels ;
 - contribuer à l'amélioration des dessertes terrestres, en particulier la liaison routière entre Saint-Nazaire et l'autoroute A 84 et la liaison ferroviaire transversale de Nantes à Lyon qui sera modernisée, notamment pour le fret ;
- contribuer au développement et à l'adaptation à la demande des chantiers de transport combiné du pôle de Nantes-Saint-Nazaire .
- étendre les systèmes d'information routière et de gestion du trafic des réseaux de voies rapides du pôle de Nantes-Saint-Nazaire ;
- compléter le maillage routier national de liaisons rapides notamment pour assurer des liaisons est-ouest permettant d'intégrer la façade atlantique dans les échanges européens, avec :
 - la Route Centre Europe Atlantique, grande liaison interrégionale d'aménagement du territoire à 2 fois 2 voies reliant la façade atlantique (La Rochelle) à la Saône (Chalon, Mâcon), la Suisse et l'Italie ;
 - les liaisons des pôles de Rennes et Nantes vers l'est européen par Orléans-Troyes (A 19) et par l'itinéraire Langres-A 36-Suisse (aménagé progressivement à 2 fois 2 voies), et vers Clermont et Lyon par Angers, Tours et Vierzon (A 85) ;
 - la liaison Nantes-Poitiers-Limoges qui sera aménagée en route express à 2 fois 2 voies, en fonction de l'évolution du trafic.

3° Améliorer la desserte et les liaisons internes au territoire de l'Ouest atlantique

Afin de répondre, au sein de cet ensemble régional, aux besoins d'accès des différents territoires (en particulier l'ouest de la Bretagne) aux services supérieurs et aux équipements d'intérêt national, sont inscrites les mesures suivantes :

- contribuer à des améliorations de lignes ferroviaires connectant les territoires au réseau à grande vitesse telles que les liaisons Poitiers-La Rochelle, Rennes-Brest, Rennes-Quimper et Rennes-Saint-Malo ;
- améliorer la qualité des liaisons routières renforçant les cohérences régionales ; il en est ainsi de l'achèvement de la liaison autoroutière Angers-La Roche-sur-Yon, de la liaison autoroutière concédée Fontenay-le-Comte-Rochefort ; cet aménagement permettra de répondre aux besoins de déplacements locaux en évitant tout autre aménagement de capacité tant sur le réseau national que sur la voirie locale, de façon à ménager l'environnement sensible des zones traversées ;

- écarter les trafics de transit des zones urbaines, en réalisant des contournements urbains routiers lorsque leur importance le justifie et notamment à Angers, dans le respect des contraintes environnementales.

237. Départements d'outre-mer

Afin de répondre aux objectifs de continuité territoriale et de développement économique lié à leur environnement géographique, sont inscrites, pour les départements d'outre-mer, les mesures suivantes :

- faciliter le développement des liaisons internationales entre les départements d'outre-mer et leur zone géographique proche - liaisons aériennes et liaisons maritimes - en accompagnant l'adaptation des équipements aéroportuaires et portuaires aux évolutions des trafics ;
- veiller à la qualité des dessertes côtières et des liaisons des territoires périphériques avec la métropole et à l'ouverture de ces territoires sur les espaces géographiques auxquels ils appartiennent ; à cet effet, veiller à l'adaptation des équipements portuaires et aéroportuaires et clarifier le cadre d'intervention des collectivités locales.

TROISIEME PARTIE

Évaluation et suivi des schémas de services

Les schémas de services de transports ont présenté en deuxième partie les grandes orientations et les axes stratégiques de la politique des transports ; ils ont déterminé les principales actions de l'État en matière d'exploitation, d'aménagement ou de réservation jugées nécessaires pour atteindre ou faciliter la réalisation de ces objectifs par les différents acteurs concernés.

Afin de s'assurer de la cohérence de ces dispositions et de leur mise en œuvre sur le long terme, la troisième partie rassemble les éléments d'évaluation et de suivi des schémas de services de transport.

- Le chapitre 31 analyse les facteurs d'évolution prévisible de la demande de transport et présente le scénario multimodal volontariste défini conformément aux grandes orientations et axes stratégiques présentés en deuxième partie.
- Le chapitre 32 fixe le cadre et les modalités de mise en œuvre des schémas de services : démarche et critères d'évaluation à priori des projets inscrits ; modalités de suivi de la réalisation.
- Le chapitre 33 analyse le coût et les modalités de financement des projets inscrits dans les schémas de services.

Chapitre 31

Les évolutions prévisibles de la demande de transport le scénario multimodal volontariste

311. Les facteurs d'évolution de la demande de transport

Sont rassemblés ci-après les principaux résultats d'analyse et de projection des demandes de transport à l'horizon 2020, qui traitent des différents domaines ou marchés du transport :

- le transport de voyageurs à longue distance (annexe 1) ;
- le transport terrestre de marchandises (annexe 1) ;
- la mobilité locale (annexe 2) ;
- l'activité maritime et portuaire (annexe 3) ;
- le trafic aérien (annexe 4).

Les grandes orientations de la politique multimodale des transports doivent être fondées sur une bonne compréhension des demandes de transport et de leurs déterminants.

Les évolutions globales de la demande de transport sont conditionnées par l'environnement économique (la croissance, l'emploi les échanges extérieurs), et par l'évolution des comportements des usagers (évolution des modes de vie, niveau d'équipement automobile, attrait de la grande vitesse ferroviaire...) ou celle des systèmes de production et de distribution. Elles sont également influencées par les interventions et initiatives des autorités publiques nationales et européennes et des entreprises de transport, en matière de réglementation technique ou sociale, de tarification ou taxation et de qualité de service offert. Elles sont décrites en voyageurs-kilomètres et en tonnes-kilomètres transportées.

Les différents facteurs d'évolution de la demande sont présentés ci-après.

1° Effets structurels liés aux différents marchés

- **La mobilité quotidienne** (et notamment les déplacements urbains et périurbains) est étroitement liée à la transformation de la ville et au phénomène d'étalement urbain : les pôles d'activité (commerces, loisirs, grandes entreprises) se sont implantés en périphérie des agglomérations ; l'habitat s'est localisé à des distances de plus en plus éloignées pour trouver des terrains moins chers ; ce double mouvement conduit à un recours accru à l'automobile.

Le nombre de déplacements quotidiens par personne reste stable depuis des années, ainsi que leur durée moyenne. Cependant, la répartition de ces déplacements entre les modes de transport a fortement évolué aux dépens de l'usage des deux-roues et de la marche à pied. La part des transports collectifs s'est maintenue à un niveau le plus souvent modeste au cours des deux dernières décennies, sauf dans les cas de politiques locales actives en faveur des transports collectifs et autres modes alternatifs à l'automobile.

La distance parcourue augmente sensiblement (notamment celle des trajets domicile-travail), traduisant un élargissement sensible de l'espace du quotidien en relation avec les possibilités offertes par les réseaux de transport. Cependant, les mouvements de délocalisation de l'habitat et des activités induits notamment par les facilités de transport ont pour effet d'accroître les différenciations géographiques et sociales.

Même s'il convient de tenir compte pour les vingt prochaines années d'une moindre croissance démographique urbaine, d'une certaine limitation de la portée de déplacements, et de l'augmentation du coût des transports en périphérie des grandes agglomérations, liée à la congestion des infrastructures, ces facteurs ne pourront à eux seuls inverser les tendances précédemment constatées.

- **Les trafics de voyageurs intérieurs interurbains** ont connu par le passé une croissance soutenue. Le trafic routier a progressé de 4,6 % par an au cours des vingt dernières années. Le transport aérien s'est développé à partir des années 1970, avec une croissance supérieure à 10 % par an entre 1970 et 1980, qui

est restée soutenue après 1980. Après avoir progressé jusqu'en 1985, le trafic ferroviaire s'est ensuite quasiment stabilisé et n'a repris sa croissance que depuis 1997.

Ces fortes croissances vont se ralentir (en termes relatifs) avec l'arrivée à maturité des marchés automobile et aérien : dans l'hypothèse d'une croissance économique future voisine de celle de la période 1970-1992 (2,3 % par an en moyenne), le total des voyageurs-kilomètres empruntant les différents modes ne progresserait plus que de 1,7 % à 2,7 % par an en moyenne au lieu de 3,6 % pendant la période précédente. Cependant, pour les trafics routiers et aériens, de tels accroissements sur les vingt ans à venir se traduiraient par des augmentations de transports (en voyageurs-kilomètres) comparables, en valeur absolue, à celles observées par le passé.

Les perspectives de croissance du transport ferroviaire de voyageurs s'améliorent, mais elles restent très sensibles à la qualité des services offerts (fréquences, grande vitesse, services transeuropéens...) et aux tarifs payés par l'utilisateur. Compte tenu de la sensibilité aux prix relatifs, la compétitivité du transport ferroviaire passera prioritairement par des efforts de fiabilité, de qualité de service et de sûreté.

- Les transports de marchandises connaîtront une progression sensible, liée au dynamisme des échanges internationaux. Même si le rythme de progression de ces transports se ralentit, la part relative du transport international passera de 40 % à 50 % dans les vingt prochaines années (en tonnes-kilomètres).

De 1970 à 1996, le transport routier a été multiplié par 2,5. Ce mode est devenu le mode dominant avec une part de marché de 80 %. Pendant la même période, le transport ferroviaire a reculé de 25 % et le transport fluvial a été divisé par deux. Ces reculs s'expliquent pour partie par l'évolution de l'appareil productif et des marchandises à transporter.

Le transport ferroviaire fret devrait cesser de régresser, à condition que puisse être assurée la qualité de service attendue par les chargeurs. L'évolution de la structure des échanges et l'accroissement du transport à longue distance seront plus favorables au chemin de fer que par le passé. Celui-ci a bénéficié des effets de la construction du tunnel sous la Manche qui contribuent pour 0,3 point à sa croissance annuelle de 0,8 %. De même, le développement attendu du trafic des ports français pourrait en hypothèse moyenne contribuer pour 0,4 point à sa croissance.

Le trafic portuaire (exprimé en tonnes) a fortement augmenté ; entre 1970 et 1996, il a doublé pour les vrac solides et triplé pour les marchandises diverses.

2° Effets des politiques publiques

Les politiques publiques sont de nature à modifier la demande de transport par la réglementation (normes techniques de véhicules, règles d'usage des infrastructures), la tarification (taxes sur l'automobile et les carburants), les subventions aux services (transports régionaux et urbains) et l'offre d'infrastructures².

Elles relèvent d'interventions régionales et locales (politiques urbaines, par exemple), de dispositions nationales et européennes (normes techniques et taxation) et d'accords mondiaux (en particulier, les engagements pour limiter l'effet de serre).

- Pour les déplacements urbains et périurbains, le phénomène majeur réside en périphérie, précisément dans des zones à faible densité où l'organisation de transports collectifs est plus difficile. L'étalement urbain y provoque une forte croissance des déplacements, alors que les déplacements vers les centres s'accroissent faiblement.

Dans la continuité des évolutions passées, les perspectives de croissance des demandes de transport automobile sur la période 1996-2020 seraient les suivantes :

² Les chiffres indiqués ci-après ne peuvent pas être utilisés tels quels pour évaluer des projets car ils prennent déjà en compte des effets d'offre.

Circulations locales dont : urbaines et périurbaines	Trafics (milliards de véh.-km) ³		Évolution (en %) 1994-2020
	1994	2020	
Île-de-France	30	46	+ 52 %
ZPIU de plus de 300 000 habitants	61	100	+ 63 %
ZPIU de moins de 300 000 habitants	63	123	+ 95 %
Total	154	269	+ 74 %

(voir annexe 2)

Par rapport à ces évolutions « au fil de l'eau », une évolution mieux maîtrisée de la mobilité urbaine pourrait reposer :

- d'une part, sur des instruments de régulation nationale tels que la réglementation et la taxation des véhicules et de leur usage qui pourraient permettre une plus grande diffusion de véhicules à faible consommation et une baisse des circulations urbaines ;
- d'autre part, sur des politiques locales volontaristes d'organisation des transports (notamment le développement de l'offre de transports collectifs) et de maîtrise de l'urbanisation telles que la concertation engagée autour des plans de déplacements urbains en offre aujourd'hui l'opportunité.

- **Pour les transports interurbains**, ces interventions publiques peuvent conduire à des évolutions assez contrastées des demandes de transport à l'horizon 2020. Différentes hypothèses ont été représentées ci-après, à partir d'un scénario tendanciel (le scénario A, qui extrapole les évolutions antérieures, sans tenir compte des inflexions politiques récentes), et par trois scénarios notés B à D (voir annexe 1), dans lesquels varient les données relatives :

- à l'évolution de la TIPP, entre le maintien au niveau de l'année 1998 (scénario A) jusqu'à la hausse de 5 % par an en francs constants (scénario D), soit plus de 13 francs le litre de super ou de gazole en 2020 (*en francs constants de 1998*) ;
- au prix des transports ferroviaires de voyageurs, entre la stabilité (scénario A) et la décroissance de 10 % (scénario D) ;
- au prix du transport aérien, entre une décroissance marquée (scénario A) et une légère hausse (scénario D) liée à une éventuelle taxation du kérosène qui interviendrait dans le cadre d'un accord européen et mondial ;
- au coût du fret routier, entre le maintien des pratiques sociales passées (scénario A) et une mise en œuvre effective au niveau français et européen de l'harmonisation des horaires de travail dans le transport routier de marchandises (scénarios C et D).

³ Définies par une distance parcourue inférieure à 80 km, les circulations locales empruntent l'ensemble des réseaux nationaux, départementaux et communaux.

Dans une perspective de croissance du PIB de 2,3 % en moyenne annuelle, les évolutions extrêmes des demandes de transport sur la période 1996-2020 (représentées par les scénarios A et D, les scénarios B et C conduisant à des résultats intermédiaires) seraient les suivantes :

VOYAGEURS interurbains	trafics 1996	trafics 2020 (milliards de voy-km)		Évolution 1996-2020 (en %)	
		scénario A	scénario D	scénario A	scénario D
Réseau routier national	248,2	480,0	348,2	+ 93 %	+ 40 %
Chemins de fer (hors RIF)	50,9	75,0	96,2	+ 47 %	+ 89 %
Aérien (lignes intérieures) ⁴	13,1	34,9	26,4	+ 166 %	+ 100 %
Total	312,2	590,0	470,7	+ 89 %	+ 51 %

MARCHANDISES		(milliards de tonnes-km)			
Routier	213,8	424,6	331,7	+ 100 %	+ 55 %
Ferroviaire	48,3	56,5	71,9	+ 17 %	+ 49 %
Fluvial	5,7	7,2	10,1	27 %	+ 77 %
Total	267,8	488,3	413,7	+ 82 %	+ 54 %

Dans ces scénarios, la part du transport routier de marchandises, qui était 80 % en 1996, pourrait à l'horizon 2020 progresser jusqu'à 87 % (scénario A), ou se stabiliser (scénario D). Pour les voyageurs, la part du transport par la route pourrait passer de 80 % en 1996 à 81,5 % (scénario A) ou à 74 % (scénario D). Les scénarios diffèrent essentiellement par la variation des trafics interurbains totaux, avec une amplitude de l'ordre de 20 % pour les voyageurs et de 15 % pour les marchandises.

Ces résultats soulignent la nécessité de politiques très volontaristes pour infléchir le volume et la répartition modale des transports interurbains, qui sont moyennement sensibles au prix des carburants. Toutefois, la limitation des échanges entraînée par la croissance de la taxation des transports n'est pas sans conséquences sur l'économie du pays : une taxation trop lourde, supérieure à la couverture des coûts externes du transport, (coût d'évitement de la tonne de carbone, par exemple), induirait une perte globale pour la collectivité, la limitation de la croissance économique devenant supérieure à l'avantage apporté à l'environnement.

Cependant, ces modélisations ne prennent pas en compte l'impact de politiques ciblées d'offre de transport, telles que la qualité du service ferroviaire et combiné, le développement du cabotage maritime ou une meilleure desserte ferroviaire des ports nationaux, qui peuvent avoir un impact non négligeable sur les trafics ferroviaires de fret.

⁴ Exprimées en nombre de passagers transportés sur les lignes intérieures, les perspectives d'évolution 1996-2020 seraient respectivement de + 144 % (scénario A) et de + 87 % (scénario D), dans l'hypothèse où l'étape moyenne augmenterait de 15 % sur la période considérée.

3° Effets de la croissance économique

Quel que soit le scénario de politiques publiques, le niveau de croissance annuel du PIB aurait sur les demandes de transports interurbains un effet important :

		Croissances annuelles sur la période 1996-2020					
		Croissance forte du PIB 2,9 % par an	Croissance médiane du PIB 2,3 % par an				Croissance faible du PIB 1,9 % par an
VOYAGEURS interurbains	Taux de croissance 1971-1996	Augmentation des taux de croissance	Scénario de régulation				Réduction des taux de croissance
			A	B	C	D	
Réseau routier national	4,4 %	+ 0,3 %	2,8 %	2,6 %	2,5 %	1,4 %	- 0,4 %
Chemins de fer (hors Île-de-France)	1,6 %	+ 0,15 %	1,6 %	1,7 %	2,1 %	2,7 %	- 0,2 %
Aérien (lignes intérieures)	9,3 %	+ 0,5 %	4,2 %	3,4 %	3,2 %	3,0 %	- 0,6 %
Total	3,6 %	+ 0,3 %	2,7 %	2,5 %	2,5 %	1,7 %	- 0,4 %
MARCHANDISES							
Routier	3,8 %	+ 0,9 %	2,9 %	2,6 %	2,5 %	1,9 %	- 0,7 %
Ferroviaire	- 1,1 %	+ 0,65 %	0,7 %	1,0 %	1,1 %	1,7 %	- 0,65 %
Transport fluvial	- 3,1 %	+ 0,9 %	1,0 %	1,4 %	1,6 %	2,4 %	- 0,8 %
Total	2,4 %	+ 0,8 %	2,5 %	2,3 %	2,2 %	1,8 %	- 0,7 %

Les modèles révèlent *la forte sensibilité des résultats à la croissance économique* :

Une croissance plus forte du PIB (2,9 % par an au lieu de 2,3 %) favoriserait plus les voyageurs routiers que ferroviaires ; inversement une faible croissance (1,9 % par an) pénaliserait moins le mode ferroviaire que la route ou l'avion.

Une variation de 1 point de la croissance annuelle moyenne du PIB pourrait entraîner un écart de 1,5 point de croissance annuelle du trafic total de marchandises, voire plus.

En d'autres termes, la croissance renforcerait la nécessité de politiques volontaristes en même temps qu'elle devrait permettre d'en dégager les moyens.

312. Choix d'un scénario multimodal volontariste

Les orientations de politique générale des transports, les choix stratégiques multimodaux et les mesures de mise en œuvre présentés en deuxième partie sont destinés à orienter la demande et l'offre de transport vers des avenir compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales d'un développement durable.

Afin de répondre à la croissance et à la diversité des demandes de transport, compte tenu de l'exigence de développement durable et notamment des engagements de la France en matière de lutte contre l'effet de serre, ***l'évolution des transports doit tendre vers les perspectives décrites par un scénario multimodal volontariste (MV), établi conformément aux orientations de la politique générale des transports*** présentées dans la deuxième partie des schémas de service.

Ce scénario est établi selon les hypothèses suivantes, qui reprennent celles du Programme français de lutte contre le changement de climat (PLNCC).

1° Hypothèses macro-économiques :

La croissance économique est de 2,3 % par an de 1996 à 2020 (pour le PIB et la consommation des ménages), les importations et les exportations augmentent respectivement de 4,4 % et 4,5 % par an en volume⁵. Le prix du pétrole est de 24 dollars le baril avec un dollar à 5,10 francs.

2° Hypothèses liées aux mesures de régulation des transports et d'amélioration de leur efficacité environnementale

Ces hypothèses ne prennent pas en compte des situations de fluctuations importantes du prix du baril de pétrole brut ou des variations sensibles des taux de change euro/dollar. Aussi, les mesures du PLNCC concernant la fiscalité des carburants devraient-elles être adaptées, en cas de fluctuations d'une telle nature.

Trois catégories de mesures sont prises en compte au titre de la régulation.

• L'augmentation du prix moyen des carburants terrestres

L'orientation générale dans un cadre européen est d'internaliser les coûts externes routiers interurbains (congestion, insécurité, pollution et effet de serre) par hausse de la TIPP et de lui ajouter la taxe carbone définie dans le programme national de lutte contre le changement de climat.

La TIPP sur le supercarburant augmente au rythme de l'inflation avec en plus une taxe carbone de 500 francs par tonne appliquée d'ici 2010.

La TIPP sur le gazole augmente plus fortement pour rattraper celle sur le supercarburant et supporter la taxe carbone : les deux carburants supporteraient la même taxation à l'horizon 2020.

Ainsi, le prix du supercarburant augmente de 17 % en francs constants, par rapport à l'année de base des projections 1996, celui du gazole de 61 % ; soit une augmentation moyenne de 28 % entre 1996 et 2020.

Par ailleurs, une taxation du kérosène pourrait intervenir dans le cadre d'un accord européen et mondial.

En conséquence, cette hausse importante du prix des carburants modère sensiblement la croissance des trafics routiers.

- **L'harmonisation communautaire de la législation sociale** relative au transport routier de marchandises : dans le cadre de l'harmonisation des horaires de travail dans le transport routier de marchandises et des hausses de taxes sur le gazole, les coûts routiers augmentent de 18 % entre 1996 et 2020.
- **La réduction des consommations spécifiques des véhicules**, avec l'accord européen ACEA de réduction des émissions de CO₂ des voitures neuves à 140 g/km en moyenne en 2008, son extension aux constructeurs automobiles extérieurs à l'Union européenne, et l'étape suivante à 120 g/km envisagée pour 2012.

3° Hypothèses liées aux mesures de rééquilibrage intermodal de l'offre de transport

- **Priorité au fret ferroviaire et aux modes alternatifs à la route** : les politiques de transport interurbain visent à développer une offre multimodale de fret alternative à la route partout où elle se révèle pertinente, avec un objectif de doublement du trafic ferroviaire de fret à l'horizon de dix ans dans le cadre de l'initiative communautaire d'un réseau transeuropéen, de développement du transport maritime et notamment du cabotage maritime, et de doublement du trafic de la voie d'eau.

L'objectif concernant *les voies navigables* est également de doubler le trafic à un horizon de dix ans, et d'atteindre environ 13 milliards de tonnes-kilomètres transportées.

La réalisation de l'ensemble des lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse inscrites dans les schémas de services contribuera à la croissance de l'activité du train d'environ 10 milliards de voyageurs-kilomètres dont environ 40 % provient des autres modes de transport, essentiellement de l'aérien.

⁵ Il s'agit d'un scénario de réussite de l'Union européenne dans un environnement mondial en croissance médiane. Deux scénarios alternatifs envisageant une croissance plus forte (2,9 % par an pour le PIB en France) ou plus lente (1,9 % par an) ont une forte incidence sur le développement des transports.

- **Priorité aux transports collectifs dans l'organisation des déplacements urbains et suburbains :** les politiques locales de transport (mise en œuvre des plans de déplacements urbains) et d'urbanisme conduites par les collectivités territoriales conformément aux objectifs fixés par les textes législatifs sur la planification urbaine portent sur :
 - le développement de l'offre de transports collectifs avec des objectifs de répartition entre modes de transport ; la priorité à la marche à pied et aux deux-roues pour limiter les besoins de déplacements motorisés ; soit une économie de 10 milliards de véhicules-kilomètres ;
 - la maîtrise du développement périurbain pour limiter les besoins de déplacements automobiles ; soit une économie de 10 milliards de véhicules-kilomètres.

4° Effets globaux

Les tableaux récapitulatifs ci-après présentent les effets des mesures prévues par le scénario multimodal volontariste (MV) sur l'évolution des trafics de marchandises et de voyageurs, selon les différents modes de transport.

Tableaux récapitulatifs

MARCHANDISES en milliards de tonnes-kilomètres	PIB + 2,3 % par an	Volumes de transport à l'horizon 2020 effets du scénario multimodal volontariste (MV) rappel des scénarios d'analyse et du scénario objectif				
		1996	A	B	C	D
Transport routier	213,8	427,8	392,4	384,1	336,0	306,1
Transport ferroviaire	48,3	56,5	61,2	63,3	71,9	150,0
Transport fluvial	5,7	6,6	7,4	7,8	10,1	13,0
Total	267,8	488,3	458,1	452,1	413,7	469,1

Croissances annuelles sur la période 1996-2020

	71-96	A	B	C	D	MV
Transport routier	3,8 %	2,9 %	2,6 %	2,5 %	1,8 %	1,5 %
Transport ferroviaire	- 1,1 %	0,7 %	1,0 %	1,1 %	1,7 %	4,8 %
Transport fluvial	- 3,1 %	1,0 %	1,4 %	1,6 %	2,4 %	3,5 %
Total	2,4 %	2,5 %	2,3 %	2,2 %	1,8 %	2,4 %

VOYAGEURS (milliards de voyageurs-kilomètres)	PIB + 2,3 % par an	Volumes de transport à l'horizon 2020 effets du scénario multimodal volontariste (MV)				
		1996	A	B	C	D
Routes (réseau routier nat.)	248,2	480,0	462,7	452,8	348,2	443,3
Ferroviaire (hors Île-de-France)	50,9	75,0	76,7	83,5	96,2	84,7
Aérien (intérieur) ⁶	13,1	34,9	29,1	28,1	26,4	28,1
Total	312,2	590,0	568,5	564,3	470,7	556,1

Croissances annuelles sur la période 1996-2020

	70-96	A	B	C	D	MV
Routes (réseau routier nat.)	4,4 %	2,8 %	2,6 %	2,5 %	1,4 %	2,4 %
Ferroviaire (hors Île-de-France)	1,6 %	1,6 %	1,7 %	2,1 %	2,7 %	2,1 %
Aérien (intérieur)	9,3 %	4,2 %	3,4 %	3,2 %	3,0 %	3,2 %
Total	3,6 %	2,7 %	2,5 %	2,5 %	1,7 %	2,4 %

⁶ Pour établir les perspectives d'évolution 1996-2020, exprimées en nombre de passagers transportés sur les lignes intérieures, on retient l'hypothèse selon laquelle, toutes choses par ailleurs, l'étape moyenne augmente de + 0,6 % par an au cours de la période considérée.

313. Analyse globale des effets sur l'environnement

Une part importante des nuisances environnementales est due aux transports et aux infrastructures associées : gaz polluants, gaz à effet de serre, bruit, effet de coupure... Leur intensité est fonction de l'intensité des trafics sur chacun des modes, mais aussi des caractéristiques techniques des véhicules utilisés et de la conception des infrastructures.

Les facteurs d'évolution des émissions polluantes

L'analyse des facteurs d'évolution de la demande de transport, (voir § 311 ci-dessus), permet de chiffrer l'impact des différents scénarios de politique des transports, et notamment l'effet des politiques publiques de régulation des transports.

L'évaluation des émissions polluantes est effectuée selon la méthode suivante :

1° projection de la circulation totale des véhicules légers et des poids lourds sur les différents réseaux (autoroutes, autres routes, urbain)

Ensemble des circulations VP & VUL (déplacements et réseaux locaux inclus)

En milliards de véhicules-kilomètres	2020 / politiques de régulation				
	1995	A	B	C	D

· **Impact de l'évolution du prix des carburants :**

Voitures	381	599	588	576	445	
VUL	77,7	155	151	148	105	
total 1	458,4	754	739	723	550	710

· **Priorité aux transports collectifs et mise en œuvre des PDU:**

						-20
total 2	458,4					690

Croissances annuelles 1995-2020	2,0%	1,9%	1,8%	0,7%		1,6%
--	------	------	------	------	--	-------------

2° évolution de la composition du parc par catégories de véhicules

structure du parc selon l'âge, la motorisation essence ou diesel...

3° évolution des émissions unitaires par catégories de véhicules pour les différents polluants (SO₂, NO_x, COV, CO, CO), compte tenu :

- du renforcement des normes des véhicules neufs ;
- du renouvellement du parc ;
- des consommations unitaires (et de l'effet climatisation).

4° calcul des émissions globales pour les différents polluants

Cette méthode a été appliquée aux scénarios d'analyse A à D (voir § 311) et au scénario d'objectif MV (voir § 312). Les hypothèses et les résultats d'application sont présentés en annexe 5.

Les principaux facteurs d'évolution des émissions polluantes liées aux transports sont les suivants :

- les pollutions régionales et locales diminuent fortement entre 1996 et 2010, entre 86 % et 63 % selon la catégorie : oxydes d'azote, composés organiques volatils, particules et dioxydes de soufre ; cet effet résulte de la sévérité accrue des normes imposées aux véhicules neufs ; il est peu sensible aux hypothèses de croissance du trafic ;
- les émissions de gaz à effet de serre (dioxyde de carbone), qui dépendent directement des consommations de carburants, pourront être infléchies par les actions de régulation des transports destinées à limiter la demande de circulation automobile ou la transférer sur d'autres modes, et par la réduction des émissions unitaires des véhicules, dont la tendance a été renforcée avec l'engagement volontaire des constructeurs, ainsi que par l'utilisation de nouvelles technologies et de moteurs plus économes.

Compatibilité des schémas de services de transport avec les engagements résultant du protocole de Kyoto

1° La situation de référence du Programme national de lutte contre le changement de climat (PLNCC)

(dans une hypothèse de croissance du PIB de 2,3 % par an)

Les émissions de CO₂ de l'ensemble du secteur des transports passent de 32,4 M.teC en 1990 à 42,5 M.teC en 2010 dans *une projection de référence comprenant les seules mesures antérieures au Programme national de lutte contre le changement de climat (PNLCC)*, à savoir :

- les mesures contenues dans le scénario B des schémas de services de transport : la TIPP sur le gazole progresse de 0,67 francs en plus de la hausse des prix ; le contrat de progrès est mis en œuvre ; une taxation du kérosène pourrait intervenir dans le cadre d'un accord européen et mondial ; les premiers résultats de l'accord européen ACEA de réduction des consommations unitaires des véhicules (la proportion de diesel dans les immatriculations de voitures neuves est supposée stabilisée à 40 % en France) ;
- des mesures complémentaires (antérieures au PLNCC) comprenant : une première étape de mise en œuvre des PDU (économie de 0,2 M.teC en 2010) ; l'amélioration du contrôle des vitesses des véhicules légers (0,2 M.teC) ; un renforcement du contrôle de la réglementation du transport routier (0,12 M.teC) ; soit une diminution de 0,52 M.teC.

2° L'objectif fixé par le PLNCC

Le programme national de lutte contre le changement climatique établi par le gouvernement au début de l'année 2000, assigne au secteur des transports (métropole et DOM) un objectif de stabilisation des émissions concourant à l'effet de serre sur toute la période 2010-2020 à un niveau de 40 millions de tonnes d'équivalent carbone (M.teC).

Compte tenu des émissions de NO₂ contribuant à l'effet de serre estimées à 1,5 M.teC, l'objectif à atteindre pour les seules émissions de CO₂ est de 38,5 M.teC, soit une économie de 4 M.teC à réaliser d'ici 2010 par rapport à la projection de référence s'appuyant uniquement sur les mesures existantes.

3° L'impact des mesures prévues

Les mesures prévues dans les schémas de services de transport (scénario multimodal volontariste), qui reprennent celles du PLNCC, permettent de se rapprocher de l'objectif d'économies d'émissions de gaz à effet de serre fixé par le PLNCC.

Un suivi très précis et régulier de la croissance des trafics et de l'évolution des niveaux d'émission sera mis en place, afin, de prendre connaissance des risques de divergences avec les objectifs fixés aux horizons 2010 et 2020 par le programme national de lutte contre le changement climatique, et, dans ce cas, de mettre en œuvre suffisamment tôt les mesures appropriées.

Ces mesures devront être envisagées notamment si, du fait d'une croissance économique supérieure à celle retenue dans le scénario multimodal volontariste ou du fait des difficultés rencontrées dans la réalisation de certains objectifs de transport, les émissions de gaz à effet de serre liées aux trafics augmentent plus vite que prévu.

Chapitre 32

La mise en œuvre des schémas de service

Introduction

Les grandes orientations de politique des transports définies en deuxième partie s'articulent autour de cinq axes stratégiques multimodaux majeurs :

- développement des liaisons internationales de voyageurs ;
- organisation multimodale du fret à l'échelle nationale et européenne ;
- fonctionnement des grands axes de transport interrégionaux et internationaux ;
- organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes ;
- organisation des déplacements urbains et périurbains

et de la volonté d'assurer la desserte des territoires.

La mise en œuvre de ces politiques passe par des actions sur l'offre de transport (infrastructure, exploitation...) et des mesures touchant à la demande (régulation, tarification-fiscalité ...).

L'évaluation de l'efficacité des politiques mises en œuvre nécessite un ***suivi des grandes orientations de politique des transports***.

- Le compte satellite des transports, établi par la Commission des comptes transport de la nation, présente dans un cadre commun les principaux agrégats (dépense nationale, dépense intérieure, consommation des ménages, investissement...) par grand mode de transport (route, fer, voies navigables, air...) en distinguant les voyageurs et les marchandises et en incluant la gestion des infrastructures propres à chacun des modes.
- Une synthèse annuelle des évolutions globales des trafics voyageurs et marchandises par modes de transport sera établie, permettant des comparaisons directes avec les objectifs du scénario multimodal volontariste (Cf. § 312 ci-dessus).
- Enfin, il est prévu d'organiser un suivi du programme français de lutte contre le changement de climat, permettant à la fois :
 - de s'assurer que les objectifs d'émissions fixés au secteur des transports sont globalement tenus, selon la démarche d'analyse présentée au chapitre 31 ;
 - de rendre compte concrètement de la mise en œuvre des mesures inscrites dans ce programme (voir § 313 ci-dessus).

En ce qui concerne les **actions portant sur l'offre de transport**, la mise en œuvre des schémas de services de transport implique à la fois :

- une évaluation de chacun des projets en amont de la décision de réalisation ;
- un suivi de l'efficacité des actions réalisées.

321. Démarche et critères d'évaluation a priori des projets

Dans le cadre des dispositions découlant de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)⁷ la *démarche d'évaluation*, qui sera développée dans le processus d'élaboration et d'instruction des grands projets d'infrastructure inscrits dans les schémas de services de transport, *comprendra les étapes et critères suivants* :

1. *Rappel des objectifs et priorités sur la liaison ou le pôle concernés* par le projet en matière de services à l'utilisateur, tels qu'ils sont déterminés en première et deuxième partie des schémas de services de transport.
2. *Évaluation de la demande potentielle de transport sur la liaison ou le pôle concernés*, avec des hypothèses macro-économiques contrastées et la prise en compte des orientations de la politique générale des transports (scénario multimodal volontariste).
3. *Recherche et examen des solutions alternatives pour réaliser tout ou partie des objectifs*, liées notamment au report de la demande vers les autres modes de transport ou aux possibilités de meilleure utilisation des infrastructures existantes (dispositifs d'exploitation et de tarification).
4. *Détermination du scénario où l'on se trouverait en l'absence de projet* (scénario dit de référence) : ce scénario doit comporter les mesures d'exploitation et les aménagements locaux permettant l'optimisation du réseau actuel ainsi que les mesures intermodales pertinentes.
5. *Définition du projet et de ses variantes* : plusieurs solutions peuvent généralement être envisagées, comprenant des infrastructures différentes par leur longueur, leur tracé ou leur tarification d'usage. L'évaluation doit prendre en compte les principales variantes possibles.
6. *Examen, par comparaison avec le scénario de référence, des effets du projet* sur :
 - *les gains directs des usagers*, (gains monétaires, gains de temps, de confort), en distinguant si possible différentes catégories d'usagers selon leur situation socio-économique ;
 - *le surplus des opérateurs de transport et des gestionnaires d'infrastructure* : participation aux investissements, recettes et variation des coûts d'exploitation ;
 - *les variations des recettes fiscales et des dépenses publiques* liées aux investissements ou au fonctionnement des services de transport ;
 - *la prise en compte des effets sur l'environnement et la qualité de la vie* : variation des nuisances liées à l'insécurité, au bruit, à la pollution locale, etc. ;
 - *la variation d'émission de CO₂ induite par le projet*, dont la valorisation pourra évoluer en fonction des préconisations du Commissariat général au plan ;
 - *les effets de redistribution spatiale* : développement des territoires et organisation urbaine.
7. *Bilan socio-économique complet* qui agrège les coûts et avantages du projet et permet d'évaluer : *son intérêt pour la collectivité*, sous forme d'un bilan actualisé à l'année de mise en service du projet ; *sa rentabilité financière* pour un opérateur public ou privé, ce qui détermine le besoin de subvention à la charge du contribuable.

322. Modalités de suivi de l'efficacité des actions réalisées

Sont présentés ci-dessous **le cadre, les objectifs et les principaux critères de suivi des actions qui seront réalisées dans le cadre des schémas de services de transport**, suivi dont l'organisation, les

⁷ L'article 14 de la LOTI stipule que « *Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes des transports relatifs notamment à l'environnement, à la sécurité et à la santé et permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre les différents modes ou combinaisons de modes* ».

méthodes et les systèmes d'observation seront précisés et mis en œuvre postérieurement à l'approbation de ces schémas.

Les principaux critères permettant d'observer la qualité des services de transport, et suivre les résultats des actions mises en œuvre, répondent aux objectifs suivants définis en première partie :

- *la commodité et la fiabilité du transport* : fréquences, confort, régularité et autres critères de qualité du service ;
- *le coût des services*, pour l'utilisateur (tarification) et pour la collectivité (investissement et fonctionnement) ;
- *le rééquilibrage intermodal*, au profit des modes de transport ferroviaires, maritimes et fluviaux alternatifs à la route ou à l'avion ;
- *la fluidité des infrastructures*, pour adapter leur qualité de service à la croissance et à la diversité des demandes ;
- *la qualité environnementale*, pour diminuer les effets négatifs globaux et locaux des transports sur l'environnement, la sécurité et la santé ;
- *l'accessibilité du territoire*, au profit d'une d'organisation équilibrée s'appuyant sur des grands ensembles régionaux.

Ces critères seront déclinés selon les orientations et axes stratégiques présentés en deuxième partie. Leur expression sous forme d'indicateurs susceptibles de mesure et de suivi régulier nécessite un long travail de méthode et d'organisation dont la mise en œuvre opérationnelle sera progressive.

1° Liaisons internationales de voyageurs

Le suivi portera principalement sur :

- le développement des principaux aéroports desservant les grandes aires métropolitaines françaises :
 - qualité de l'environnement (notamment le bruit),
 - nombre et diversité des vols internationaux desservant les principales villes européennes et mondiales à partir des principaux aéroports de province,
 - adaptation des aéroports à la croissance du trafic aérien,
 - qualité des accès terrestres (notamment en transport collectif) et des conditions de transit aéroportuaire ;
- l'évolution des aéroports parisiens :
 - qualité de l'environnement (notamment le bruit),
 - attractivité par rapport aux plates-formes européennes concurrentes,
 - conditions d'utilisation des capacités disponibles,
 - qualité des accès terrestres et des conditions de transit aéroportuaire ;
- le développement des services ferroviaires à grande vitesse qui concurrencent la route ou l'avion pour les voyages à longue distance.

2° Organisation multimodale du fret à l'échelle nationale et européenne

Le suivi portera principalement sur :

- la répartition du fret à moyenne et longue distance entre les modes de transport (route, fer, fluvial, maritime), sur l'ensemble du territoire et sur certains axes majeurs de transit ;
- les conditions de circulation du fret sur les principaux axes ou liaisons encombrées :
 - pour le transport ferroviaire : attentes, retards, plages horaires non disponibles ;
 - pour le transport routier : ralentissements, attentes, déviations d'itinéraires ;

- la qualité de l'offre de transport de fret à partir des principaux ports et plates-formes multimodales ;
- l'adaptation des ports et des plates-formes multimodales à la croissance et à la diversité des trafics.

3° Fonctionnement des grands axes terrestres interrégionaux et internationaux

Le suivi portera principalement sur :

- la fluidité et la régularité des trafics sur les principaux axes à longue distance, routiers et ferroviaires ;
- l'effet des mesures d'exploitation et de capacité sur le niveau des services offerts ;
- la qualité du cadre de vie au voisinage de ces axes, liée notamment aux nuisances, pour laquelle une recherche d'indicateurs sera effectuée.

4° Traversées alpines et pyrénéennes

Un observatoire des transports dans les Alpes a été mis en place pour assurer une veille permanente sur les évolutions et décisions concernant les traversées alpines, liées en particulier aux initiatives des autres pays concernés, et à l'évolution des services offerts - flux, prix, fiabilité - qui déterminent les choix de modes de transport et d'itinéraires internationaux entre la route ou le fer, la France ou la Suisse...

Des dispositions analogues sont mises en place avec les autorités espagnoles pour l'observation des trafics dans les traversées pyrénéennes.

Les observatoires mentionnés ci-dessus assureront également le suivi des mesures destinées à limiter l'insécurité, le bruit et les autres nuisances dans l'environnement immédiat des traversées routières et ferroviaires des massifs alpin et pyrénéen.

5° Déplacements urbains et périurbains

Il appartient aux collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme, de transports et d'infrastructures, de suivre l'efficacité de leurs politiques d'aménagement, notamment celle définies dans le cadre des schémas de cohérence territoriale et des plans de déplacements urbains.

L'État assurera un suivi au niveau national de la mobilité urbaine et périurbaine, qui portera notamment sur la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi, avec des indicateurs relatifs :

- à la maîtrise du développement périurbain (gestion économe de l'espace) ;
- à la fréquentation des transports collectifs et des autres modes alternatifs à l'usage du véhicule individuel à moteur ;
- au partage équilibré de l'espace public urbain entre ses différents usages ;
- à l'imputation des coûts économiques, sociaux et environnementaux des déplacements.

6° Desserte des territoires à l'écart

L'efficacité des mesures proposées pour les territoires actuellement mal desservis pourra être suivie par des indicateurs d'accès :

- aux métropoles régionales voisines ;
- aux réseaux rapides desservant les grands pôles nationaux et internationaux.

Chapitre 33

Coût et modalités de financement des mesures proposées

Les projets inscrits en deuxième partie des schémas de services seront justifiés en raison de leur intérêt socio-économique et de leur aptitude à répondre aux objectifs et priorités des politiques générales de transport (Cf. chapitres 31 et 32 ci-dessus).

L'objet du présent chapitre est d'analyser le coût et les modalités de financement de ces projets, afin de s'assurer de leur cohérence avec les moyens financiers raisonnablement mobilisables à l'horizon des schémas, notamment en matière de ressources publiques.

Ce chapitre comprend :

- un rappel de l'évolution de la dépense nationale de transport, et de sa décomposition selon les modes de transport selon la nature de la dépense (fonctionnement ou investissement) et le mode de financement (l'usager ou le contribuable) ;
- une analyse, pour chacun des modes de transport, des modalités de financement des investissements et des besoins de financements à l'horizon 2020 pour réaliser les opérations inscrites dans les schémas.

Le financement des transports

La dépense nationale en transports - voyageurs et marchandises - s'élevait à 1 311 milliards de francs en 1996, soit 16,5 % du produit intérieur brut (source : commission des comptes transports de la Nation).

Par type de dépenses et par mode, ce montant se répartit de la façon suivante :

*Composantes de la dépense totale en transports en 1996
(en milliards de francs, TVA incluse)*

	Dépense courante (a)	dont : conso. de capital fixe (b)	Dépense brute en capital (c)	Dépense totale (a)-(b)+(c)	%
Route	842,4	65,6	332,1	1 108,9	84,6
Fer	55,2	20,8	20,2	54,5	4,2
TCU ⁸	48,5	6,2	15,6	57,9	4,4
Aérien	50,1	8,2	10,5	52,4	4,0
Maritime	30,7	5,2	5,6	31,1	2,4
Fluvial	3,3	0,2	0,6	3,7	0,3
Conduite	2,3	0,8	0,5	2,0	0,2
Total	1 032,4	107,0	385,1	1 310,6	100

La dépense courante a crû ces dernières années de 3 % par an en moyenne, rythme légèrement supérieur à la croissance du PIB. La progression des dépenses de transports de voyageurs a été plus rapide (+ 3,3 % par an) que celle de marchandises (+ 1,7 %).

⁸ Transports collectifs urbains

La dépense en transports a été financée comme suit par mode et type de financeurs :

*Analyse par financeur de la dépense totale en transports en 1996
(en milliards de francs, TVA incluse)*

	Ménages	Entreprises	Adminis.	Part admin.	Total
Route	622,0	390,6	96,3	9 %	1 108,9
Fer	16,7	10,2	27,6	51 %	54,5
TCU	20,3	24,4 ⁹	13,2	23 %	57,9
Aérien	22,7	27,7	2,0	4 %	52,4
Maritime	1,5	28,6	1,0	3 %	31,1
Fluvial	0,4	1,9	1,5	39 %	3,7
Conduite	0,0	2,0	0,0	0 %	2,0
Total	683,6	485,4	141,5	11 %	1 310,6

Les transports de voyageurs sont financés principalement par les ménages et les transports de marchandises presque totalement par les entreprises. La part des dépenses publiques (11 % en moyenne) est très diverse selon les modes.

Les transports génèrent des recettes fiscales au titre de la TVA et des taxes spécifiques qui représentent 24 % du total des dépenses :

*Fiscalité incluse dans les dépenses de transports en 1996)
(en milliards de francs)*

	TVA	Autres taxes	Total
Route	108,3	195,1	303,4
Fer	1,6	3,2	4,8
TCU	2,4	2,2	4,6
Aérien	1,5	3,2	4,7
Maritime	0,4	0,6	1,0
Fluvial	0,2	0,1	0,3
Total	114,5	204,3	318,8

Les dépenses brutes en capital dans le domaine des transports sont principalement destinées au matériel de transport (77 %), les infrastructures n'en représentant que 23 % (84,1 milliards de francs en 1996). Dans ces dépenses, les achats d'automobiles s'élèvent à 178 milliards de francs, soit 46 %. La part des administrations est de 14 %.

⁹ Ces dépenses comprennent notamment le versement transport (VT) et le remboursement de la carte orange

*Analyse par financeur de la dépense en capital en 1996
(TVA incluse, en milliards de francs)*

	Ménages	Entreprises	Administration s	<i>Part admin.</i>	Total
Route	189,9	100,3	41,9	13 %	332,1
Fer	0,0	16,0	4,1	20 %	20,2
TCU	0,0	11,4	4,2	27 %	15,6
Aérien	0,0	8,4	2,1	20 %	10,5
Maritime	0,0	4,9	0,7	13 %	5,6
Fluvial	0,0	0,4	0,2	33 %	0,6
Conduite	0,0	0,5	0,0	0 %	0,5
Total	189,9	142,0	53,2	14 %	385,1

Ces données reprennent l'ensemble des dépenses de capital pour l'année 1996. En ce qui concerne les seules infrastructures, les comptes des transports permettent de suivre l'évolution des dépenses sur les deux dernières décennies.

*Dépenses annuelles en infrastructures de transports
(en milliards de francs)*

	Moyenne 81-84	Moyenne 85-89	Moyenne 90-94	Moyenne 95-98
1. Réseau routier	26	38,2	53,8	55,9
1.1. non concédé	21,3	31,4	41,9	39,8
réseau local	14	22,5	29,7	28,2
réseau national	7,3	8,9	12,2	11,6
1.2. autoroutes concédées	4,7	6,8	11,9	16,1
2. Fer : réseau principal	7,2	9,5	16,2	12
2.1. réseau grande vitesse	0,7	2,2	6,7	4,2
2.2. réseau classique	2,0	3,1	5,7	4,0
2.3. gros entretien	4,5	4,2	3,8	3,8
3 TCU	5,0	6,1	8,1	8,6
4. Ports maritimes	1,1	1,0	1,6	1,3
5. Aéroports	1,0	1,5	3,7	4,3
5.1 navigation aérienne	0,3	0,4	1,0	1,2
5.2 aéroports	0,7	1,1	2,7	3,1
6. Voies navigables et ports fluviaux	0,3	0,5	0,7	0,9
Total	40,6	56,8	84,1	83,0

Source : Commission des comptes des transports

Les développements qui suivent sont consacrés aux financements publics nécessaires à la mise en œuvre des mesures prévues, notamment en matière d'infrastructures.

331. Le financement des infrastructures routières nationales

Les dépenses des administrations publiques pour les réseaux routiers sont évaluées à 96,5 milliards de francs, dont 20,3 milliards de francs pour le réseau routier national en 1996.

*Dépenses des administrations publiques pour les infrastructures routières en 1996
(en milliards de francs)*

	Réseau routier national	Réseaux locaux	Total
Dépense courante	15,6	66,6	82,2
<i>dont : consommation de capital fixe</i>	(8,2)	(19,5)	(27,7)
Dépense en capital brute	12,9	29,1	42,0
Dépense totale	20,3	76,2	96,5

Source : comptes des transports de la Nation).

A ces montants, il convient d'ajouter les dépenses des concessionnaires d'ouvrages à péage, qui concernent essentiellement le réseau routier national, soit, pour l'année 1996, 11,3 milliards de francs au titre des dépenses courantes d'exploitation et 20,1 milliards de francs pour les dépenses en capital.

Le dispositif actuel de financement du réseau routier national

L'entretien, l'exploitation et le développement du réseau routier national mobilisent des ressources variées du fait des concessions d'autoroutes, mais aussi des participations des régions et des autres collectivités territoriales aux opérations en milieu urbain (double fonction nationale et locale des rocade urbaines), et des investissements programmés dans le cadre des contrats de plan État-région.

*Ensemble des ressources consacrées au réseau routier national en 1996
(en milliards de francs)*

Types de dépenses	Origine des ressources			Total
	Budget de l'État	Fonds de concours	Concessions	
Réseau national non concédé				
Investissements	7,525	4,691		12,216
Entretien, sécurité	5,355	0,127		5,482
Réseau national concédé				
Investissements	0,065		20,674	20,739
Entretien, exploitation				
Total	12,945	4,818	20,674	38,437

Les travaux de construction et de modernisation du réseau national non concédé sont, pour l'essentiel, réalisés à travers les contrats de plan État-région. En règle générale, l'apport financier de la région est égal à celui de l'État. En milieu urbain la part de l'État (55 %) est cofinancée par la région, ce qui conduit au partage : 27,5 % État, 27,5 % région, 45 % autres collectivités territoriales concernées.

Par ailleurs outre l'entretien, l'État finance seul, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, la construction de certains grands axes structurants hors péage tels que les autoroutes A 20, A 75 et A 63.

Enfin le réseau autoroutier français s'est développé en grande partie grâce au péage instauré par la loi n° 55-435 du 18 avril 1955 et à la pratique de l'adossement qui a consisté à financer les nouvelles sections d'autoroutes grâce aux revenus tirés de l'allongement de la concession des sections plus anciennes. Il est toutefois nécessaire aujourd'hui de modifier ce système.

L'évolution du système des concessions autoroutières

Deux raisons conduisent aujourd'hui à réformer le système autoroutier existant :

- l'obligation de stricte égalité dans l'attribution des nouvelles concessions, pour répondre aux règles européennes et nationales régissant la concurrence, ce qui conduit à placer les sociétés concessionnaires d'économie mixte (SEMCA) existantes dans une situation comparable à celle des autres candidats ;
- la nécessité de rationaliser les choix d'investissements publics, en abandonnant le mécanisme d'adossement, c'est-à-dire le financement de sections nouvelles par des sections déjà en service avec allongement de la durée de la concession initiale ; désormais la mise en concurrence des nouvelles sections nécessitera dans de nombreux cas le versement d'une subvention publique, ce qui permettra d'apprécier l'intérêt de la concession par rapport à un projet équivalent financé en totalité par la collectivité.

La réforme du système consiste à rentrer les SEMCA dans le droit commun des sociétés, pour être mises en compétition, dans des conditions d'égalité avec des candidats privés. Elle se traduira par la fin de l'adossement, d'ores et déjà effectif, par l'assujettissement des SEMCA à un régime comptable banalisé, et par le retrait des garanties financières de l'État dont elles bénéficient actuellement.

Cette réforme entraînera pour les sociétés concernées l'apparition d'un bénéfice d'exploitation et la distribution de dividendes. Cette ressource permettra de poursuivre l'effort engagé de rééquilibrage des différents modes et dans le domaine routier, de financer les subventions de l'État dans les nouvelles concessions, ainsi qu'un programme de mise en sécurité, d'entretien et de réhabilitation du patrimoine routier national, notamment les ouvrages d'art.

Les besoins de financement pour les schémas de services

- Autoroutes déjà décidées

Les autoroutes d'ores et déjà concédées seront financées dans le cadre des concessions actuelles ; 968 km restent à mettre en service début 2001 dont 548 km déjà en travaux à cette date. Le reste à financer de ce programme est estimé à 40 milliards de francs. Son rythme d'exécution et les autorisations d'emprunts correspondantes seront décidés par le CIES au cours des prochaines années.

En ce qui concerne les autoroutes non concédées, les décisions concernent 368 km d'autoroutes neuves, dont 304 km déjà en travaux, et la mise aux normes autoroutières de 1 209 km de sections à 2 fois 2 voies. Le reste à financer de ce programme est estimé à 20 milliards de francs.

- Autoroutes nouvelles

Les autoroutes nouvelles à concéder le seront dans le cadre de concessions particulières (non adossées à des concessions existantes), ce qui rendra généralement nécessaire l'attribution de subventions publiques aux nouveaux concessionnaires. Le financement de ces subventions publiques sera partagé entre l'État et les régions comme le sont les investissements routiers non concédés.

L'opportunité de concéder les nouvelles liaisons autoroutières sera appréciée ultérieurement lorsque les éléments de jugement précis nécessaires seront disponibles après études détaillées des projets.

Les liaisons autoroutières inscrites dans les schémas de services et susceptibles d'être concédées comprennent :

- des liaisons déjà planifiées (inscrites dans le schéma directeur de 1992) et non réalisées, qui portent sur un linéaire de 789 km pour un coût estimé à 56 milliards de francs ;
- des compléments qui portent sur 391 km de contournements urbains (45 milliards de francs) et 434 km de liaisons interurbaines (23 milliards de francs).

Au total, ces réalisations portent sur les longueurs et les montants suivants :

Schémas de services de transport	Longueur à mettre en service à 2 x 2 voies (km)	Financement total (milliards de francs)
Autoroutes déjà lancées		
concedées	968	40
non concedées	368	20 ¹⁰
Autoroutes nouvelles :		
. déjà planifiées	789	56
. complémentaires :		
contournements urbains	391	45
liaisons interurbaines	434	23
Total	2 950	184

La réalisation en vingt ans de l'ensemble de ce réseau correspondrait à un rythme (moyenne annuelle des mises en service hors mises aux normes) de 150 km par an au lieu de 280 km par an au cours des dix dernières années. Ce chiffre n'inclut pas les mesures de préservation qui seront éventuellement prises pour un certain nombre d'investissements autoroutiers mentionnés en deuxième partie.

- Grandes liaisons interrégionales d'aménagement du territoire

L'achèvement des grandes liaisons interrégionales d'aménagement du territoire peut être estimé à 46 milliards de francs ce qui, étalé sur trois plans, représenterait une dépense annuelle de 2,2 milliards de francs.

Le financement de ces grandes liaisons interrégionales d'aménagement du territoire et du programme en cours d'autoroutes non concedées représente environ le quart des ressources actuelles du budget des investissements routiers nationaux.

Le rythme de réalisation de ces investissements dépendra fortement des capacités de financement des collectivités publiques, y compris pour la réalisation de certains ouvrages concedés.

L'entretien et l'exploitation du réseau routier national

L'État finance pour environ 5 milliards de francs par an l'entretien du réseau routier national.

Les nouvelles technologies de la communication devraient permettre des progrès substantiels dans l'exploitation de la route permettant d'améliorer l'utilisation du réseau, la sécurité et le confort des usagers.

Cette amélioration nécessitera des investissements importants, matériels et immatériels. Si l'on ne peut préjuger des modalités de financement dont une part importante sera apportée par des acteurs privés, des moyens en recherche et développement seront affectés à cet objectif et l'État approuvera un schéma directeur d'exploitation et de sécurité, précisant la hiérarchie des informations diffusées aux usagers (priorité à la sécurité, puis à l'exploitation).

¹⁰ Ce montant intègre, outre la réalisation des 368 km d'autoroutes non concedées, la mise aux normes d'environ 1 200 kilomètres de sections déjà à 2 fois 2 voies.

332. Le financement des infrastructures ferroviaires

Les modalités de financement des infrastructures ferroviaires

La réforme ferroviaire de 1997 ayant abouti à la création de RFF, maître d'ouvrage des investissements sur le réseau ferré national, a également introduit de nouvelles règles de financement des investissements d'infrastructure ferroviaire.

Le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF prévoit en effet que « *RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'État, 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* ».

Les investissements de modernisation et de développement du réseau comprennent d'une part les lignes nouvelles et, d'autre part, les aménagements de modernisation des lignes existantes ; ces investissements sont financés dans le cadre de l'article 4 du décret n° 97-444.

Pour ces investissements, la participation de RFF est déterminée à partir d'une analyse de la rentabilité financière du projet, en prenant en compte les redevances d'utilisation de l'infrastructure attendues et l'impact du projet sur les coûts d'entretien et d'exploitation du réseau. Le solde du financement doit être assuré par des concours publics.

*Investissements sur le réseau ferré national (1998-2000)
(en milliards de francs courants)*

	1998	1999	2000 (p)
Modernisation/développement	8,44	6,18	6,86
- financement RFF	6,53	4,23	3,95
- subventions publiques	1,91	1,95	2,91

Source : CIES RFF

Les financements publics mobilisés sur les projets de modernisation et de développement des infrastructures ferroviaires proviennent de l'État, des collectivités territoriales, de l'Union européenne (crédits RTE et FEDER) et, dans certains cas, de pays étrangers pour des projets de dimension internationale.

Conformément aux orientations du Gouvernement, la participation de l'État aux investissements ferroviaires a significativement augmenté au cours des dernières années. Les crédits alloués par l'État aux projets d'infrastructures ferroviaires, hors transport combiné, sont ainsi passés de 0,8 milliard de francs en 1997 à 1,25 milliard en 1998 et 1,425 milliard en 1999. Elles devraient atteindre 1,53 milliard en 2000.

Par ailleurs, les ambitions partagées de l'État et des collectivités locales concernant le rééquilibrage en faveur du fer font que les projets ferroviaires sont désormais cofinancés de façon quasi-systématique par celles-ci (et notamment par les régions). Cette pratique de cofinancement est devenue courante pour les projets de modernisation du réseau classique, généralement réalisés dans le cadre des contrats de plan État-région qui ont vu les crédits ferroviaires multipliés par dix entre les périodes 1993-1999 et 2000-2007. Elle est également appelée à se développer pour les projets de lignes nouvelles à grande vitesse, à l'image du partenariat financier retenu pour la première phase du TGV Est-européen.

L'Union européenne participe au financement des projets d'infrastructure ferroviaire, dans le cadre de sa politique de développement des « Réseaux trans-européens de transport » (RTE). Les financements RTE bénéficient principalement aux projets retenus comme prioritaires au niveau européen. Parmi ces projets prioritaires figurent, pour la France, le TGV Est-européen, le TGV Sud-européen et le projet Lyon-Turin. Le projet de TGV Rhin-Rhône, qui fait partie des « maillons-clés » du réseau ferroviaire européen à grande vitesse, devrait également pouvoir bénéficier de financements européens RTE. Enfin, une enveloppe spécifique RTE va être consacrée en 2000 aux projets de désaturation du réseau pour le fret. Par ailleurs, certains projets d'amélioration du réseau ferroviaire classique peuvent bénéficier de crédits FEDER, dès lors qu'ils répondent aux conditions d'éligibilité requises (zonage notamment).

Enfin, certains projets à caractère international peuvent donner lieu à des participations financières de pays étrangers intéressés à leur réalisation. C'est le cas du TGV Est-européen (dont la première phase est financée par le Luxembourg à hauteur de 770 millions de francs) ou des projets d'amélioration des liaisons entre la Suisse et le réseau TGV français, pour lesquels une participation financière de la Suisse est actuellement en cours de négociation.

Les besoins de financement pour les schémas de services

a) Les lignes nouvelles à grande vitesse

Les projets inscrits ou envisagés dans le cadre des schémas de services représentent un investissement global de l'ordre de 170 milliards de francs.

- Au sein de ce montant, le projet Lyon-Turin (hors section Satolas-sillon alpin) représente un montant d'environ 45 milliards de francs, comprenant la moitié du coût du tunnel international, le coût d'un nouvel itinéraire fret à partir d'Ambérieu et le coût d'un tunnel sous les massifs de Chartreuse et de Belledonne. Compte tenu de l'ampleur de cet investissement, ses modalités de financement devront faire l'objet d'une réflexion particulière.
- Les autres projets de lignes nouvelles à grande vitesse (y compris la section Satolas-sillon alpin) représentent un investissement d'environ 125 milliards de francs. Seuls les projets les plus avancés ont fait l'objet d'analyses de rentabilité précises, permettant de déterminer la participation financière de RFF. Toutefois, au vu des éléments disponibles, on peut estimer que la participation de RFF et de la SNCF pour ce qui la concerne (gares, ateliers) au financement de ce programme global pourrait atteindre 30 milliards. Les 95 milliards restants devront probablement être financés à parité par l'État d'une part, les collectivités territoriales et l'Europe d'autre part.

L'ensemble de ce programme représente un volume d'investissements très important. Son rythme de réalisation dépendra fortement de la capacité de financement des collectivités publiques. Il sera donc nécessaire de rechercher des réalisations par étapes des différents projets.

b) Les investissements de modernisation du réseau classique

Ils vont représenter, au cours de la période 2000-2006, un montant total d'environ 30 milliards de francs (investissements inscrits dans les contrats de plan État-région). Compte tenu des contraintes financières qui pèsent sur RFF et la SNCF et de la faible rentabilité financière des projets, la participation de RFF et de la SNCF pour ce qui la concerne (gares, ateliers) au financement de ce programme n'excédera pas 5 milliards ; la part de l'État est proche de 9 milliards. Au delà de la période 2000-2006 et notamment pour atteindre l'objectif de doublement du fret ferroviaire en 2010 (100 milliards de tonnes-kilomètres) et viser les 150 milliards de tonnes-kilomètres en 2020, le programme de modernisation et d'augmentation de la capacité du réseau classique devra être conforté, exigeant une importante mobilisation de fonds publics.

c) Le transport combiné

Cette activité s'est développée malgré des investissements assez faibles pendant les dix dernières années (200 MF/an en moyenne pendant le XI^e plan). Les chantiers de transbordement rail-route ont souvent pu être construits sur des emprises ferroviaires existantes. Cependant beaucoup de sites sont arrivés à saturation.

- La maîtrise d'ouvrage revient généralement à RFF mais cela n'est pas une exclusivité.
- L'essentiel des concours provient de l'État et des collectivités locales.
- Les investissements en matériel roulant sont assez réduits au regard des volumes transportés. Même si les wagons parcourent moins de distance par an que les camions du transport routier de marchandises, leur durée de vie est plus longue et leur coût d'acquisition moindre.

Les coûts du transport combiné sont principalement des coûts d'exploitation :

- acheminements routiers terminaux 40 % ;
- traction ferroviaire 40 % ;
- manutention dans les chantiers 10 % ;
- entretien et amortissement des wagons et des caisses 10 %.

Le chiffre d'affaires annuel de la partie ferroviaire est de 1,3 milliard de francs auquel s'ajoute une subvention versée par l'État pour l'aide au développement.

Besoins de financement futurs

A l'avenir, le transport combiné doit améliorer sa rentabilité en faisant des gains de productivité et surtout en améliorant sa qualité, ce qui devrait permettre à la fois d'accroître la demande et les prix acceptés par la clientèle. L'État s'attachera à établir une juste concurrence entre le transport combiné et le transport routier de marchandises (TRM). Cela passe par une amélioration des conditions de travail des conducteurs routiers, harmonisée au niveau européen et par une internalisation des coûts environnementaux du TRM. De manière transitoire, en attendant ces évolutions, l'État poursuivra son aide à l'exploitation du transport combiné. Les modalités de ces aides devront être compatibles avec l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire européen, et assurer l'égalité entre les entreprises.

Le triplement du trafic combiné attendu nécessitera d'une part quelques gros investissements, dont un majeur en Île-de-France, et d'autre part la création de petits chantiers assurant la desserte d'une plus grande part du territoire. Ces investissements devraient être principalement financés dans le cadre des CPER avec, lorsque cela est possible, une participation des transporteurs via les redevances payées aux opérateurs des chantiers de transport combiné.

333. Les voies navigables

Modalités de financement des voies navigables

Le réseau de voies navigables d'environ 8 500 km, soit 2 000 km de voies à grand et moyen gabarit (plus de 700 tonnes) et 6 500 km de voies à petit gabarit (jusqu'à 350 tonnes) est géré principalement par Voies navigables de France (VNF).

Les investissements du secteur fluvial sont actuellement d'environ 900 MF par an. Les investissements de développement (un quart du total environ) sont en grande partie financés par l'État avec l'aide des collectivités locales et des fonds européens. La capacité d'autofinancement de VNF, pour sa part, lui permet essentiellement d'assurer l'investissement d'entretien du réseau dont le besoin est croissant. Ainsi, depuis 1997, le montant des crédits d'investissement versés par l'État a progressé de 60 %.

Besoins de financement pour les schémas de services

Dans le cadre des contrats de plan 2000-2006, le programme d'investissement « voies navigables » prévu est d'environ 4 milliards de francs et l'État a réservé pour l'ensemble de ce programme une participation de 1,6 milliards de francs. Parallèlement, l'État devra restaurer seul le réseau à priorité transport, pour environ 2,4 milliards de francs sur la période 2000-2006. Ces décisions marquent une implication nouvelle des régions dans le financement des voies navigables et un accroissement de l'aide de l'État déjà perceptible en 1999. Il s'agit là d'une multiplication par cinq des investissements par rapport aux précédents contrats de plan.

La poursuite au-delà des XII^{es} CPER d'un programme d'investissement avec l'aide des collectivités locales concernées devra notamment viser à fiabiliser le réseau existant, à restaurer les barrages et les ponts, mais également à mettre en valeur ce réseau par des aménagements limités et des actions de développement du trafic. Ce programme d'investissement demandera une participation de l'État, probablement dans la continuité de l'effort consenti depuis 1999.

Enfin, le financement de l'aménagement du canal Seine-Nord à grand gabarit, dont le montant est estimé à 15 milliards de francs, impliquerait une ressource publique spécifique.

334. Les ports maritimes

Modalités de financement des ports

Les investissements portuaires sont financés aux deux tiers par les ports et pour un tiers par les subventions publiques : État, collectivités territoriales, Europe. Le montant global d'investissement est actuellement de l'ordre de 1,5 milliard de francs par an.

Besoins de financement pour les schémas de services

Eu égard aux caractéristiques des trafics portuaires (contexte fortement concurrentiel, grande diversité des marchés, évolutions rapides...) les orientations des schémas de services ne peuvent pas se traduire par une liste de projets bien identifiés sur l'ensemble de la période 2000-2020 (Cf. chapitre 21). Seuls quelques projets à échéance proche et particulièrement significatifs ont été cités (Cf. chapitre 23).

Il est cependant possible d'illustrer les financements nécessaires, en se limitant aux projets contractualisés au titre des contrats de plan État-région. Pour la période 2000-2006, le montant global des projets

contractualisés devrait représenter plus de 5 milliards de francs, la participation de l'État s'élevant à plus de 1,3 milliard.

Ceci comprend les phases de réalisation 2000-2006 des quelques projets spécifiquement identifiés dans les schémas de services, qui représentent environ 10 % des crédits d'État contractualisés (Donges-Est au port de Nantes-Saint-Nazaire, liaison transatlantique rapide via le port de Cherbourg), à l'exception de l'opération Port 2000 au Havre, financée hors contrat de plan (sur un coût total de l'ordre de 3 milliards, l'État contribuera directement pour 0,6 milliard, outre sa participation à l'amélioration des dessertes terrestres).

Les actions relatives au développement du cabotage maritime nécessiteront également des financements dans la même approche que la démarche générale relative aux transports combinés (Cf. § 332 pour le rail-route), à savoir : aide à la création de nouveaux services, dont on attend qu'ils atteignent une rentabilité suffisante à moyen terme et qu'ils ne nécessitent alors plus d'aides de l'État.

335. Transports aériens et aéroports

Les modalités de financement des infrastructures aéroportuaires

Les infrastructures, non liées à la navigation aérienne, des plus grands pôles aéroportuaires sont essentiellement financées par les usagers, au travers des redevances d'atterrissage et passagers, et par des recettes commerciales provenant de la mise en valeur de l'activité aéronautique.

Des subventions de l'Europe, de l'État et des collectivités territoriales peuvent compléter ces ressources. Pour les plates-formes les plus modestes, dont les produits des redevances ne permettent pas de dégager des capacités d'autofinancement suffisantes, ces subventions sont essentielles.

Globalement sur la période 1994-1999, la contribution de l'État au financement des infrastructures aéroportuaires s'est élevée à 3,4 % du montant des investissements. Elle correspond principalement à l'acquisition de terrains. Sur la même période, la part globale des subventions publiques a été de 10 %.

Enfin, les dispositifs de sûreté sont financés depuis 1999 par une taxe payée par les passagers : la taxe d'aéroport.

Les besoins de financement pour les schémas de services

Sur la période 1990-1999, le rythme des investissements aéroportuaires a été de l'ordre de 3 milliards de francs par an pour l'ensemble des plates-formes françaises métropolitaines ou d'outre-mer.

Pour la période 2000-2020, les besoins de financement en infrastructures aéroportuaires devraient se maintenir du fait de la nécessaire adaptation des aéroports à la croissance du trafic aérien, ainsi que des besoins en infrastructures nouvelles.

Ces investissements comprendront notamment pour 2,5 milliards de francs l'aménagement d'un nouvel aéroport pour le Grand Ouest sur le site de Notre-Dame-des-Landes à proximité de Nantes.

336. Les transports collectifs urbains

Le financement des transports collectifs

Les recettes directes des usagers ne couvrant qu'environ 50 % des coûts de fonctionnement, les autorités organisatrices des agglomérations de plus de 20 000 habitants peuvent percevoir depuis 1973 auprès des employeurs de plus de neuf employés dont le lieu de travail est situé dans le périmètre de transport urbain une taxe (le versement transport) calculée sur l'assiette de la masse salariale.

Actuellement, plus de 80 % des agglomérations de plus de 20 000 habitants ont institué le versement transport (VT). La fixation du taux de taxation est laissée à l'appréciation des Autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) dans la limite des plafonds fixés par la loi : pour les agglomérations de province de plus de 100 000 habitants, le taux plafond est actuellement fixé à 1 % dans le cas général et 1,75 % en cas de création d'un site propre, pour les autres agglomérations, le taux plafond est 0,55 %. Le cas de l'Île-de-France est à part, le taux, en moyenne plus élevé, y est modulé en fonction de la localisation.

a) Les transports collectifs urbains de province

Globalement, sur un budget de près de 25 milliards de francs pour les transports collectifs urbains de province, les investissements en infrastructures ne représentent que 3,5 milliards par an.

b) Le cas spécifique de la région parisienne

Du fait de la dimension de la région parisienne et des enjeux nationaux qu'elle comporte, l'organisation institutionnelle des transports collectifs en Île-de-France reste une spécificité par rapport au cadre général établi par la loi d'orientation des transports intérieurs, puisque la décentralisation n'y a pas été appliquée.

Le cadre institutionnel des transports collectifs en région parisienne est celui mis en place par l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant création du Syndicat des transports parisiens (STP), autorité organisatrice des transports en commun de voyageurs.

La dépense globale de transports collectifs en Île-de-France (fonctionnement et investissement) a atteint environ 40 milliards de francs en 1996 pour les réseaux de la RATP, de la SNCF-RFF et des 85 entreprises privées qui assurent l'exploitation de lignes d'autobus en périphérie de l'agglomération (regroupés au sein de deux associations, APTR et ADATRIF). Le montant du fonctionnement (périmètre des comptes de résultat des entreprises publiques, comprenant une partie des charges de capital : autofinancement et frais financiers) s'élevait à 30 milliards de francs, celui de l'investissement à 10 milliards de francs.

Le dispositif actuel de financement de l'État

a) La politique d'aide de l'État aux transports collectifs de province

Une aide de l'État (de 20 à 50 % de l'assiette subventionnable) peut être accordée aux projets d'investissement des autorités organisatrices de transports urbains. Elle concerne aussi bien des aménagements physiques (transports collectifs en sites propres, aménagements ponctuels visant à améliorer la circulation des autobus ou leur accessibilité...) que ceux liés à l'intermodalité, au confort des usagers et leur information, à la modernisation du réseau. Les études visant à mieux connaître la structure de déplacements sont financées à 50 %. En 1999, l'État a apporté 860 millions de francs de subvention dont 764 millions pour les seules infrastructures des sites propres.

b) L'aide de l'État aux transports collectifs d'Île-de-France

À la différence des autres régions, la plus grande part des investissements en infrastructures et équipements de transport de l'Île-de-France, transports collectifs et équipements routiers, fait l'objet d'une programmation spécifique à l'occasion du contrat de plan entre l'État et la région et bénéficie à ce titre d'un cofinancement de la part de l'État (30 % du total État-région), de la région, des entreprises publiques de transport collectif et dans une moindre mesure de certaines collectivités locales (ville de Paris par exemple).

Les besoins de financement pour les schémas de services

a) En province

L'État n'est pas maître de l'évolution des investissements en matière de transports collectifs. Ce sont des Autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) qui ont la compétence en matière de transports collectifs et sont donc maîtres d'ouvrage des projets.

Les projets de transport urbain sont mis en œuvre dans le cadre des Plans de déplacement urbain (PDU) et ne font pas l'objet d'une programmation au niveau national.

Le montant des investissements actuellement recensés pour les infrastructures en site propre à réaliser à moyen terme s'élève à 40 milliards de francs, auquel il faut ajouter la mise en œuvre des autres actions des PDU dont le coût est estimé à 10 milliards de francs.

Même en faisant la part des aléas inhérents à cette catégorie de projets, un accroissement sensible du volume d'investissements est à prévoir dans les années qui viennent.

b) En Île-de-France

Le besoin d'équipements nouveaux pour les transports collectifs d'Île-de-France représente environ 150 milliards de francs à un horizon de long terme, selon le schéma directeur régional de 1994. Au rythme actuel d'investissement, il faudrait soixante ans pour mener à bien l'ensemble des projets inscrits à ce schéma directeur.

Le programme en faveur des transports collectifs du contrat de plan État-région pour la période 2000-2006 s'élève à 26 milliards de francs, dont 22 milliards pour les infrastructures (contre 14,5 milliards pour la période précédente), et 4 milliards pour la qualité de service (volet nouveau par rapport à la période précédente). De son côté, l'État accroît son effort en faveur des transports collectifs en contribuant pour un montant de 6,5 milliards (contre 3,6 au XI^e Plan) au financement de l'enveloppe correspondante.

S'ajoutent à ce programme les investissements propres des entreprises publiques en régénération des installations fixes et hors matériels roulants.

L'évolution des modalités de financement

a) En province

La structure générale des subventions de l'État aux transports collectifs ne sera pas bouleversée. Cependant elles prendront en compte les nouvelles orientations des autorités organisatrices des transports urbains.

En particulier, les projets de desserte du périurbain, et les pôles d'échanges intermodaux seront mieux appréhendés en articulation avec les contrats de plan État-région.

Par ailleurs, certains crédits en particulier ceux liés à la mise en œuvre des PDU seront contractualisés dans le cadre des contrats d'agglomération.

b) En Île-de-France

D'un point de vue institutionnel, le nouveau contrat de plan 2000-2006 marquera encore plus la prééminence de la région dans le domaine des transports. Celle-ci est entrée le 1^{er} janvier 2001 au conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens (STP). Premier contributeur aux dépenses d'extensions des réseaux, elle aura ainsi un droit de regard sur leur fonctionnement et elle contribuera aux dépenses d'exploitation.

L'accroissement des recettes en provenance de l'usager des transports publics n'a qu'un impact limité dans la mesure où l'élasticité aux tarifs est forte et où la politique de hausse supérieure à l'inflation pratiquée depuis quelques années par le STP ne s'est pas traduite par une augmentation correspondante des recettes ni une réduction de l'indemnité compensatrice.

Par ailleurs, une augmentation du versement transport¹¹ n'est pas souhaitable : d'une part, le taux pratiqué en Île-de-France est déjà particulièrement élevé, notamment à Paris et en Hauts-de-Seine et, d'autre part, cette taxe assise sur la masse salariale est jugée défavorable à l'emploi.

Dans l'attente de perspectives nouvelles de tarification d'usage de la voiture en ville, (Cf. § 216), une gestion plus efficace et mieux coordonnée du stationnement payant dans les parties les plus denses de l'agglomération contribuerait à accroître les ressources publiques, tout en assurant une meilleure régulation de l'usage de l'automobile.

Conclusion

Les investissements cités dans les schémas de services concernent pour l'essentiel les autoroutes concédées et non concédées, les grandes liaisons d'aménagement du territoire, les lignes ferrées nouvelles et quelques grandes plates-formes portuaires, aéroportuaires et de transport combiné. Des orientations générales sont dessinées pour certains secteurs comme l'effort sur les lignes ferrées classiques, pour favoriser un rééquilibrage modal en matière de transport de marchandises, ou sur les transports collectifs urbains.

Mais pour beaucoup d'infrastructures, l'action directe de l'État est mineure, par exemple pour les transports collectifs urbains de province, ou même nulle en ce qui concerne le réseau routier local. Comme le montrent les tableaux de financement des transports (présentés au début du présent chapitre), les investissements en infrastructures ne représentent qu'une part minoritaire des dépenses du secteur. Les politiques d'exploitation des infrastructures et d'organisation des services de transport ont une dimension stratégique aussi importante que l'aménagement des infrastructures.

¹¹ Le rendement de cette taxe est de l'ordre de 12 milliards annuels en Île-de-France. Elle est affectée aux compensations pour tarifs réduits et, en reliquat, au déficit global de fonctionnement des transports collectifs.