



HAL
open science

Le financement des transports par les pouvoirs publics en France

Luc Baumstark, Maurice Bernadet

► **To cite this version:**

Luc Baumstark, Maurice Bernadet. Le financement des transports par les pouvoirs publics en France. 1993. halshs-00913326

HAL Id: halshs-00913326

<https://shs.hal.science/halshs-00913326>

Submitted on 3 Dec 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS
PAR LES POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE

Luc BAUMSTARK

Maurice BERNADET

Laboratoire d'Economie des Transports - Novembre 1993

LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PAR LES POUVOIRS PUBLICS EN FRANCE

RESUME

Les pouvoirs publics interviennent dans le financement des transports à deux titres différents : ils participent au financement des infrastructures de transport, mais aussi au fonctionnement des différents modes.

S'agissant des infrastructures de transport, le niveau des investissements n'a pas suivi l'évolution des trafics, et on peut constater une baisse, en francs constants, des investissements d'infrastructures réalisés jusqu'au milieu des années 80, suivie d'une forte reprise. Quatre grandes catégories d'acteurs participent à ce financement : l'Etat, les collectivités locales, les gérants d'infrastructures de transport (sociétés d'autoroutes, gestionnaires d'aéroports ou de ports), et de grandes entreprises responsables de leurs infrastructures (SNCF, RATP). Si les deux premières catégories assurent la majorité du financement, leur part s'est réduite depuis une quinzaine d'années, et on constate plus particulièrement que la part de l'Etat a fortement baissé, tandis que celle des collectivités locales augmentait. On observe donc un certain désengagement des pouvoirs publics, et un transfert de responsabilités et de charges de l'Etat vers les collectivités locales. Les investissements en infrastructures ferroviaires (T.G.V.) et en infrastructures de transports en commun en site propre se sont développés plus rapidement que les investissements en infrastructures routières.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, on constate le même transfert des charges de l'Etat vers les collectivités locales. Mais on observe aussi une répartition des rôles très marquée : les collectivités locales assurent l'essentiel des efforts en faveur des transports collectifs urbains, de la voirie urbaine, et des transports routiers de personnes ; dans les autres domaines, et particulièrement dans le

domaine des transports ferroviaires, la participation de l'Etat au financement est essentielle.

L'analyse mode par mode des interventions des pouvoirs publics précise ce diagnostic. Elle est particulièrement intéressante lorsqu'on étudie les relations financières entre l'Etat et la S.N.C.F. dont les enjeux sont considérables pour l'avenir du mode ferroviaire. Elle soulève alors des problèmes théoriques essentiels qui ne sont cependant pas spécifiques au transport ferroviaire mais que l'on rencontre aussi en étudiant les transports routiers, les transports collectifs urbains, ou les transports par voie d'eau. Quelle part du coût du transport doit être supportée par l'utilisateur et quelle part par le contribuable ? Comment prendre en compte dans le calcul du coût du transport pour la collectivité les effets externes et comment en imputer la charge aux utilisateurs du mode ? Comment concilier le principe de l'économie de marché qui veut que l'utilisateur supporte le coût des ressources qu'il consomme avec les nécessités de maintenir des services qui ne peuvent être rentables ?

L'analyse des pratiques des pouvoirs publics montre qu'il n'a pas été apporté de réponse cohérente et globale à ces questions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
<i>Une gestion du secteur plus conforme à la logique de l'économie de marché</i>	
<i>Les apports de la théorie économique</i>	
LES FINANCEMENTS PUBLICS DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS	6
<i>L'Etat et les collectivités locales : le partage des compétences</i>	7
<i>Le financement des infrastructures de transport</i>	9
L'évolution des investissements	
La part des différents financeurs	
La répartition des investissements par mode de transport	
<i>Les dépenses d'investissement et de fonctionnement</i>	13
Les parts de l'Etat et des collectivités locales	
La répartition des rôles	
ANALYSE PAR MODE DE TRANSPORTS	17
<i>La route et le transport routier</i>	17
<i>Le transport en commun</i>	18
Les réseaux de province	
La RATP	
<i>Le transport ferroviaire et la situation de la SNCF</i>	21
<i>Le mode aérien</i>	26
<i>Les ports maritimes</i>	28
<i>La voie d'eau</i>	29
CONCLUSION	32

INTRODUCTION

En France, comme dans tous les pays d'économie de marché, l'Etat, et plus généralement les pouvoirs publics, interviennent lourdement dans le financement des transports. Dans le financement des infrastructures, évidemment, qui ne peut relever de la seule initiative privée ; mais aussi dans le financement du fonctionnement du secteur et des entreprises qui produisent les services de transport. Mais l'action de l'Etat ne se limite pas aux interventions financières : ces dernières ne sont qu'un des aspects de l'action de l'Etat. Sans présenter l'ensemble de la politique menée par les pouvoirs publics dans le secteur des transports, l'exposé qui suit, y fera nécessairement allusion à plusieurs reprises. La LOTI (Loi d'orientation sur les transports intérieurs) définit le rôle de l'Etat, la philosophie de son intervention, les formes de son action.

Le secteur des transports est un terrain de prédilection pour des débats idéologiques opposant des points de vue libéraux, et des attitudes plus interventionnistes. On peut constater qu'en France comme dans d'autres pays de la communauté européenne, la politique des transports est passée progressivement d'une pratique fortement interventionniste à une pratique plus libérale. La manière d'envisager le financement et la conception des modes de financements en sont affectées.

Une gestion du secteur plus conforme à la logique de l'économie de marché

Depuis les années 1970, l'Etat français a incontestablement cherché à mettre en place des modes de régulation qui s'appuient plus largement sur des mécanismes de marché. La mise en oeuvre de cette orientation supposait l'établissement d'une réelle concurrence au sein de chaque mode (notamment dans le transport routier) et l'introduction d'une concurrence plus effective entre les modes. Cette attitude s'est traduite à la fois :

- par la levée des contraintes réglementaires qui limitaient le développement du mode routier, sous prétexte de protection du transport ferroviaire,

- par la reconnaissance d'une certaine autonomie de gestion aux entreprises publiques dont l'Etat assure la tutelle, en particulier la SNCF (Société Nationale de Chemins de fer Français),
- par l'invitation adressée à ces mêmes entreprises publiques à équilibrer leurs comptes.

Sous l'angle financier, il est clair que l'Etat a cherché à réduire ses subventions, et plus généralement à demander davantage à l'utilisateur, et à soulager le contribuable.

Cette orientation se trouve confortée par deux préoccupations majeures, mais relativement récentes, que fait naître le développement des transports : la prise en compte des effets négatifs, pour l'environnement, des transports ; l'insuffisance des ressources disponibles pour le financement des infrastructures, alors que de nouveaux besoins s'expriment avec force, et que les menaces de congestion, sur certains axes vitaux, deviennent de plus en plus pesantes.

Ces deux questions obligent les pouvoirs publics à reconsidérer les pratiques actuelles de tarification. Les prix d'usage des infrastructures doivent intégrer la contrainte environnementale, permettre aux différents modes de faire valoir leurs atouts en ce domaine, faire payer à l'utilisateur le vrai prix, tenant compte des externalités, de l'usage de tel ou tel mode de transport. Les prix d'usage doivent aussi permettre de réguler la demande en forçant les différents usagers à révéler leur préférence. Ils doivent enfin permettre de dégager des ressources supplémentaires pour le financement des nouvelles infrastructures.

Toutefois ces nouvelles orientations sont lentes à entrer dans les faits, et certaines d'entre elles (la prise en compte des externalités) ne sont pour l'instant qu'envisagées et ne se traduiront réellement par des mesures nouvelles que de façon très progressive, et sans doute dans un cadre européen.

Les efforts pour que le secteur des transports fonctionne d'une façon plus conforme à la logique de l'économie de marché ne signifient pas que l'Etat se désengage du secteur. Le transport est et reste stratégique pour l'ensemble du système économique. Il fait d'ailleurs encore partie des secteurs fortement réglementés. Le terme de réglementation signifie que la concurrence, en tant qu'instrument d'orientation des décisions économiques, est limitée et corrigée par un système d'interventions étatiques sur le marché. Ces interventions se justifient par la spécificité du secteur des transports et de multiples considérations sociologiques ou historiques : les modes menacés par les évolutions économiques et par la concurrence réclament une protection de la part des pouvoirs publics, tandis que les

chargeurs sont favorables à une concurrence intense à l'intérieur du secteur des transports...

Des considérations plus économiques peuvent également justifier le maintien d'un rôle fort de l'Etat. Son intervention peut être expliquée par les particularités du marché (surcapacité chronique en raison de la non-stockabilité des prestations et de l'importance des pointes de trafic, immobilité des facteurs de production, indivisibilité et longue vie des infrastructures, grande facilité d'accès au marché dans les transports routiers, coûts fixes élevés, indivisibilité des techniques de production, faible élasticité de la demande par rapport aux prix, fortes fluctuations conjoncturelles de la demande...)

Enfin l'organisation du secteur des transports a des conséquences fortes sur l'aménagement du territoire, et l'Etat ne peut se désintéresser de ces conséquences. S'agissant plus particulièrement du transport de personnes, des considérations de service public marquent encore fortement la gestion du système.

Cette évolution vers une logique de fonctionnement plus conforme à l'économie de marché est donc largement tempérée par diverses considérations justifiant le maintien d'un rôle encore fort de l'Etat. Mais le débat n'est pas clos, notamment sur le plan théorique.

Les apports de la théorie économique

L'application de la théorie de l'allocation optimale des ressources conduit, dans la ligne des travaux développés par Maurice ALLAIS, à distinguer, au sein de tout système économique, deux secteurs dans lesquels la mise en oeuvre des conditions d'efficacité n'obéit pas aux mêmes contraintes. Il est possible en effet d'identifier un secteur différencié (la production peut y être divisible) d'un secteur non différencié dans lequel une seule unité de production reste plus avantageuse pour la collectivité, les rendements étant croissants. L'existence de rendements croissants peut justifier économiquement l'intervention de la puissance publique ; le secteur non différencié correspond donc à un secteur pour lequel un régime concurrentiel n'est pas possible ou pas souhaitable.

Un relatif consensus conduit à distinguer dans le secteur des transports, conformément à cette logique, d'une part les infrastructures (installations fixes) qui relèvent du secteur non différencié, et d'autre part la fourniture de services de transport qui relèvent du secteur différencié.

Pour les infrastructures, l'action de l'Etat ou plus généralement des autorités publiques est essentielle, et répond à de multiples préoccupations. Les maillons des réseaux sont interdépendants ce qui suppose une prise en compte des complémentarités et des interconnexions. L'infrastructure n'est pas divisible et les investissements se font sur une très grande échelle dans l'espace comme dans le temps... La décision de création d'une infrastructure doit cependant répondre à des critères de rentabilité économique et sociale. L'administration française utilise dans cette perspective l'outil du calcul économique.

La fourniture de services de transport relève en revanche du secteur différencié, et le mode concurrentiel est le plus approprié. Il existe en effet, en transport routier, une concurrence forte entre les opérateurs de transport. Il en est de même, en principe, s'agissant du transport fluvial, mais en pratique, pour des raisons historiques et sociologiques, la concurrence est beaucoup plus limitée. S'agissant du mode ferroviaire, il est théoriquement possible de distinguer la gestion des infrastructures et celle des trafics. Mais en France, la gestion du mode est intégrée, et la SNCF en position de monopole. Il existe cependant, dans la ligne de la directive 440-91 de la CEE, une pression forte pour modifier cette situation et permettre à de nouveaux acteurs d'accéder aux infrastructures ferrées. Ce qui pose le problème de la participation des utilisateurs à la couverture des charges d'infrastructure.

Ce problème se pose également dès l'instant qu'on envisage la concurrence entre les modes. Or la participation des usagers à la couverture des coûts est organisée selon des modalités très différentes selon les modes. La SNCF supporte l'ensemble des investissements d'infrastructures qui la concerne, alors que les usagers de la route ne les supportent qu'indirectement par le biais de la fiscalité et des péages. Nous reviendrons sur ce point déterminant pour comprendre une des raisons des subventions versées par l'Etat à la SNCF.

Concernant la contribution des usagers à la couverture des charges d'infrastructure, la théorie propose deux modèles très différents :

- la tarification au coût complet ou à l'équilibre budgétaire, qui présente l'avantage d'épargner le contribuable et de résoudre les problèmes de financements des infrastructures. Les partisans d'une telle pratique invoquent la vérité des prix, et mettent en avant ses avantages. La personne ou le groupe social qui souhaite la création d'une infrastructure doit prendre conscience du coût global qu'elle représente et sait qu'elle (ou qu'il) devra en supporter le coût dans sa totalité. Ce système de tarification garantit donc que les infrastructures répondront aux besoins

tels qu'ils sont exprimés par les principaux intéressés. L'argumentation en faveur de ce type de tarification est largement développée dans les pays anglo-saxons.

- la tarification au coût marginal a la faveur de la théorie économique : l'Etat produit l'infrastructure et les projets sont sélectionnés en fonction de critères de rentabilité économique et sociale (minimisation des coûts, prise en compte des effets externes...). Mais lorsque l'infrastructure existe, elle doit être considérée comme un capital disponible, une ressource naturelle mise à la disposition des usagers. Ceux-ci doivent en couvrir le coût d'usage, apprécié selon les principes de la théorie marginaliste, et lui seul.

Ces deux modèles de tarification s'inscrivent dans des perspectives "libérales", et sont contestés par ceux qui leur opposent des considérations de service public. Le service public peut justifier des interventions de l'Etat qui s'écartent de la logique économique et qui permettent le maintien d'activités non "rentables", c'est-à-dire dont le coût ne peut être couvert par les usagers. Ces interventions peuvent aussi subventionner pour des raisons sociales l'usage du service par telle ou telle catégorie de clientèle... La question de savoir comment il est possible de concilier l'efficacité économique et les considérations de service public constitue également un débat très ouvert. Or les enjeux sont considérables notamment pour la SNCF, compte tenu de l'importance de son déficit.

C'est donc dans ce cadre général que s'inscrit le financement par les pouvoirs publics, du secteur des transports. Nous présenterons, dans une première partie, les données globales ; dans une deuxième partie, nous examinerons plus particulièrement le rôle financier des pouvoirs publics au regard de certains modes de transport.

LES FINANCEMENTS PUBLICS

DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

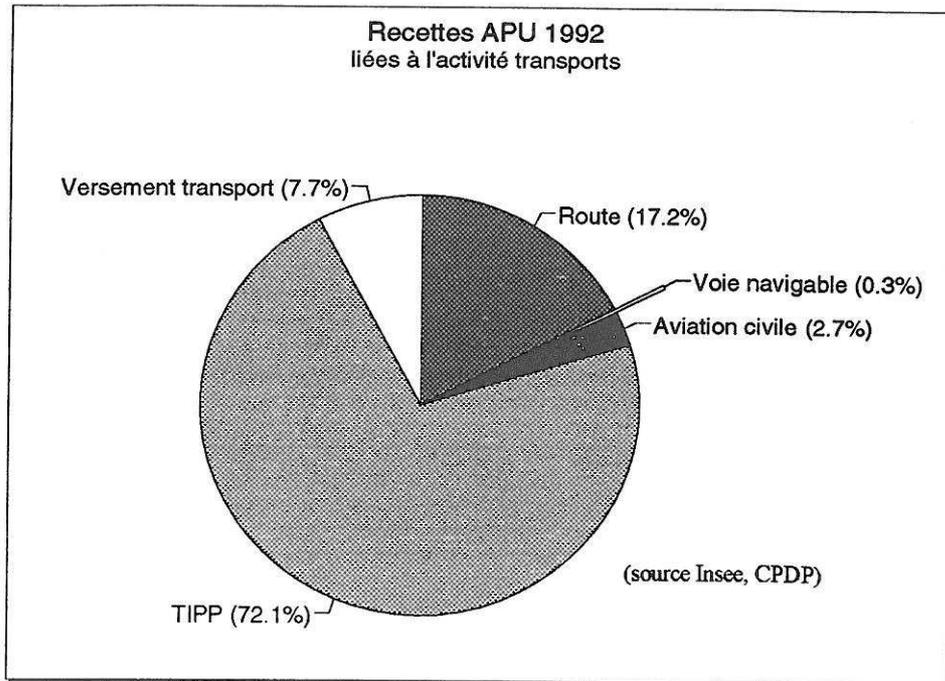
Il existe en droit budgétaire français un principe fondamental, qui dans la pratique souffre parfois quelques exceptions : le principe de la non-affectation des recettes à des dépenses particulières. Les différents impôts et taxes constituent des ressources qui entrent dans le budget général, et sont affectées annuellement par la loi de finances. En principe donc, il n'y a aucune raison de procéder à des comparaisons entre le produit de la fiscalité qui pèse sur les activités de transport, et le financement par l'Etat de ces activités. Aucune règle n'implique que recettes et dépenses soient équilibrées. Mais les groupes de pression proches du transport routier établissent volontiers le constat du déséquilibre entre ces deux grandeurs, et utilisent cet argument pour revendiquer un effort accru de l'Etat en faveur du développement du réseau routier et autoroutier.

Nous nous intéresserons dans ce rapport aux dépenses réalisées par les pouvoirs publics. Il n'est cependant pas sans intérêt de présenter brièvement, en introduction à cette partie, les recettes prélevées par ces mêmes pouvoirs publics sur le transport. Plus exactement nous présenterons les recettes fiscales "spécifiques" que l'Etat et les collectivités locales prélèvent. En effet les activités des transports, comme toutes les activités économiques sont soumises à la T.V.A. (Taxe à la Valeur Ajoutée) qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte ici.

On estime que ces recettes se sont élevées, en 1992 à 140 milliards de F¹.. Le graphique ci-dessous montre comment se répartissent les recettes des pouvoirs publics. Pour l'essentiel, il s'agit de recettes perçues par l'Etat. La source la plus importante est constituée par la T.I.P.P. (Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers) payée par les usagers de la route à proportion de leur consommation de carburant. Certaines taxes sont cependant encaissées par les collectivités locales (timbres fiscaux, vignettes automobiles, et versement transport, que les communes d'une

1) Ce chiffre, comme tous ceux qui sont cités dans ce travail, et ceux qui ont servi à construire les différents graphiques, sont extraits des Comptes des transports publiés annuellement par l'OEST et l'INSEE.

certaines importances peuvent prélever sur les entreprises, proportionnellement à la masse salariale, pour financer le développement des transports en commun). La fiscalité sur les voies navigables et sur l'aviation civile alimente des budgets annexes - c'est-à-dire qu'il y a là une exception au principe budgétaire de la non-affectation des recettes aux dépenses.



Les recettes évoluent, sur la longue période, au même rythme que les dépenses. (8,7% contre 8,4% par an entre 1980 et 1991).

Les chiffres ci-dessus concernent l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire les APUC et les APUL. Il nous faut présenter cette distinction, et préciser quelles sont les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales en matière de transport.

L'Etat et les collectivités locales : le partage des compétences

Les pouvoirs publics, dans le vocabulaire de la Comptabilité nationale, constituent les APU (Administrations Publiques), subdivisées en APUC et APUL.

La catégorie des APUC est constituée de l'Etat mais aussi d'Organismes Divers de l'Administration Centrale (ODAC) qui ne sont que des instruments de l'Etat auxquels une certaine autonomie a été reconnue. C'est ainsi, par exemple, que pour gérer les voies navigables, l'Etat a créé un organisme public, Voies Navigables de

France, qui est donc un ODAC aux yeux de la Comptabilité nationale. Mais les ODAC sont peu nombreux et d'un faible poids par rapport à l'Etat lui-même. Aussi lorsque nous présenterons les chiffres des Administrations Publiques Centrales, nous ne ferons pas la distinction et nous assimilerons APUC et Etat, ce qui juridiquement n'est pas correct, mais ce qui, économiquement, rend bien compte de la réalité.

La catégorie des APUL est également hétérogène : elle comporte les Collectivités locales (régions, départements, communes, syndicats de communes, districts, communautés urbaines qui regroupent plusieurs communes...) et les ODAL (Organismes Divers d'Administration Locale, parmi lesquelles les Chambres de Commerce et d'Industrie). Mais nous admettons qu'on peut assimiler APUL et Collectivités locales.

Cette distinction entre Administrations Publiques Centrales et Administrations Publiques Locales est importante, car on a assisté, au cours des quinze dernières années, à un mouvement de décentralisation, à une redistribution des pouvoirs, et par conséquent à une redistribution des rôles financiers entre l'Etat et les collectivités locales.

La France est, par tradition, un pays fortement centralisé, dans lequel les collectivités locales disposent de peu de ressources et de peu de compétences. Toutefois, dans le domaine des infrastructures routières, la responsabilité de l'entretien et de la gestion d'une part importante de la voirie était confiée aux communes (voirie urbaine, chemin communaux : environ 500 000 km) et aux départements (routes départementales : environ 350 000 km), l'Etat se réservant la seule responsabilité des routes nationales, représentant moins de 30 000 km. De même la gestion des transports locaux, notamment des transports urbains, relevait de la compétence des communes.

Une réforme importante est intervenue au début des années 1980, avec l'adoption de lois de décentralisation qui ont nettement renforcé les compétences et le poids politique des collectivités locales, et plus particulièrement des départements et des régions, et réduit le contrôle que l'Etat exerçait, par l'intermédiaire des préfets, sur ces collectivités. Dans le domaine des transports, ces compétences renforcées se sont traduites notamment, en matière de transport de personnes, par la reconnaissance de l'autorité du département sur les services réguliers de transports routiers non urbains (Plan départemental des transports) et sur les transports scolaires ; par la reconnaissance de l'autorité de la Région sur l'organisation des transports routiers ou ferroviaires débordant le cadre départemental (Schéma régional des transports).

Ce renforcement du rôle des collectivités locales s'est accompagné d'un transfert de ressources, de façon à permettre à ces collectivités d'exercer leur responsabilité. Mais au-delà des compétences légalement reconnues aux départements et aux régions, l'Etat a eu tendance, au cours des dix dernières années, à impliquer les collectivités locales dans le financement de projets qui, formellement, relevaient de sa seule responsabilité. Rien n'interdit en effet que, par convention, une région ou un département s'engage aux côtés de l'Etat dans le financement d'un projet d'infrastructure, permettant ainsi d'accélérer sa réalisation. Il en est résulté des transferts de charges, auxquels ne correspondaient pas des transferts de ressources.

Ce mouvement de décentralisation n'est sans doute pas achevé, et les experts admettent volontiers que, pour le traitement de nombreux problèmes, la dimension territoriale qui convient le mieux est celle de la région, et qu'il faut renforcer les compétences encore modestes de cette collectivité dans le domaine des transports. Mais d'ores et déjà, les conséquences, en matière de financement des transports, de ce mouvement de décentralisation sont évidentes dans les chiffres.

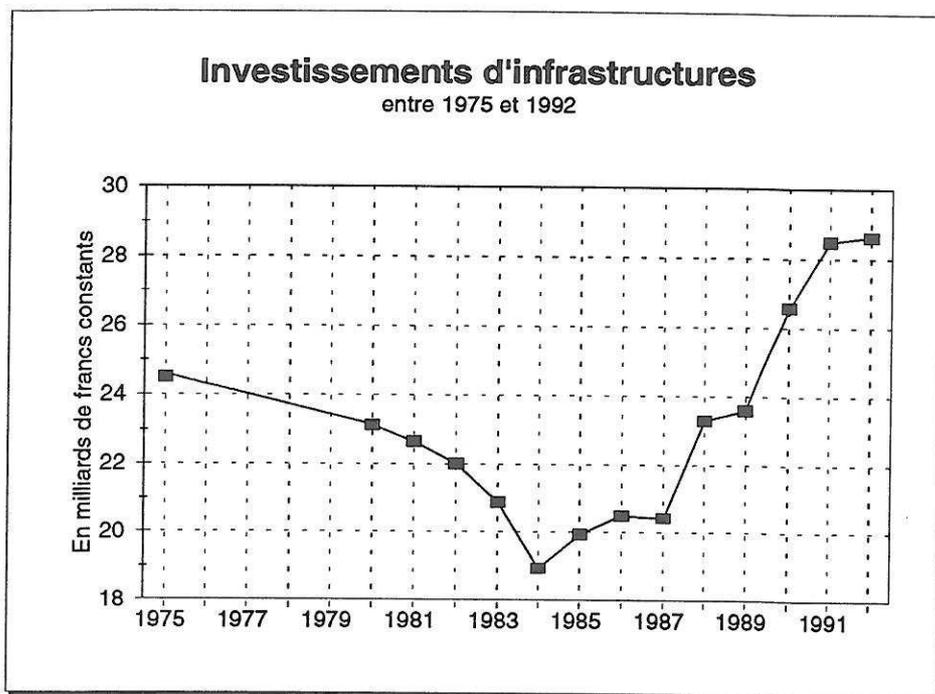
Nous présenterons les dépenses de l'Etat et des collectivités locales en distinguant les interventions relevant du financement des infrastructures de transport, et celles qui relèvent de leur fonctionnement.

Le financement des infrastructures de transport

Intéressons-nous d'abord au volume global des financements, avant d'examiner leurs répartitions par financeurs, et par modes bénéficiaires.

L'évolution des investissements

La France, comme la plupart des pays européens, a connu, entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80, une assez forte réduction de l'effort de construction d'infrastructures de transport. Les dix années précédentes avaient été marquées par des investissements importants consacrés principalement à la mise à niveau du réseau d'autoroutes ; à partir de 1975, cet effort se ralentit, et les investissements d'infrastructures se réduisent. On ne prend conscience de la nécessité d'inverser cette tendance que dans les années 1986-1987, marquées par une nette reprise économique, et par une croissance très forte des trafics sur autoroute qui conduit à prévoir des difficultés croissantes de circulation d'ici à la fin du siècle. Le graphique ci-dessous montre l'évolution, en francs constants, des dépenses d'investissements d'infrastructures.



En francs courants, les dépenses de 1992 s'élèvent aux environs de 88 milliards de F., mais malgré le rattrapage intervenu depuis 1984, sur la période 1980-1992, la progression de ces dépenses a été plus faible que celle du PIB. Le financement des investissements d'infrastructures représente environ 1,2 % du PIB, contre 1 % en 1984. Or on estime (rapport BOURDILLON) que les besoins à couvrir d'ici 2005 s'élèvent à la somme considérable de 1 500 milliards de F, ce qui supposerait de porter l'effort annuel à 1,4 % du PIB.

La part des différents financeurs

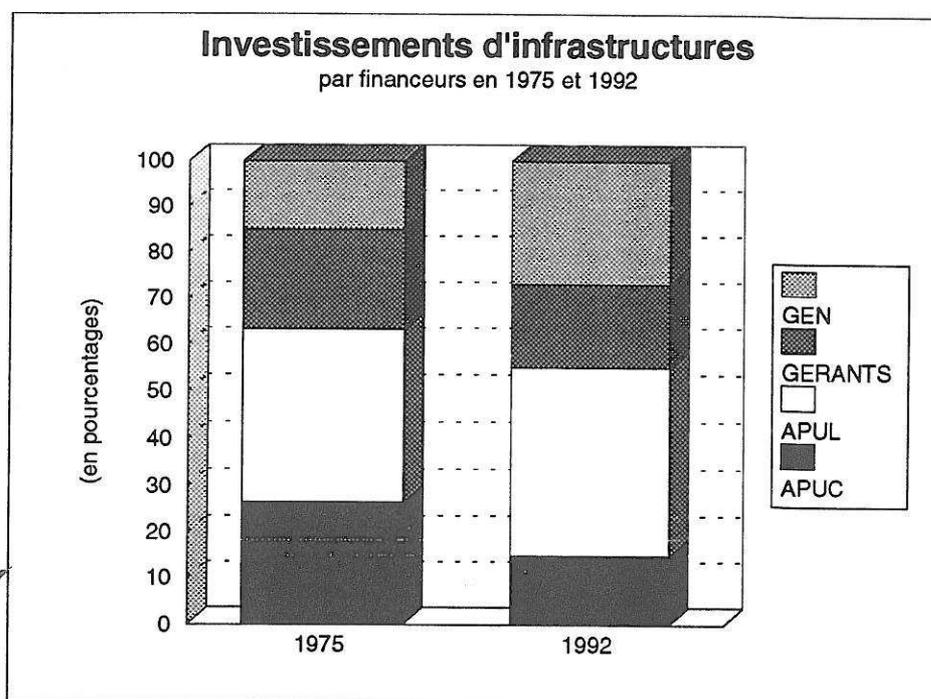
Le financement de ces infrastructures est assuré par quatre acteurs ou catégories d'acteurs qu'il faut rapidement présenter :

- l'Etat (ou plus largement les APUC), dont la responsabilité directe concerne les routes nationales, les autoroutes non concédées, et les voies d'eau, et qui intervient indirectement en faveur d'autres modes en subventionnant, à des hauteurs variables, des infrastructures dont la responsabilité revient à d'autres acteurs ;
- les collectivités locales (ou plus largement APUL), dont la responsabilité porte sur les voiries urbaines, les chemins communaux et les routes départementales, les infrastructures portuaires et aéroportuaires dans le cas des ports et aéroports les moins importants dont la gestion est confiée aux collectivités locales et aux Chambres de Commerce et d'Industrie ;
- les GEN (Grandes Entreprises Nationales). Ce terme désigne, dans la Comptabilité nationale française, un certain nombre de grandes entreprises, le plus souvent, mais pas nécessairement, publiques, parmi lesquelles la SNCF et la RATP (Régie

Autonome des Transports Parisiens) qui gèrent elles-mêmes leurs infrastructures et assurent leur financement.

- les Gérants d'infrastructures. Il s'agit d'entreprises, privées, publiques ou semi-publiques, auxquelles les pouvoirs publics ont concédé la gestion d'infrastructures de transport : autoroutes de liaisons, ports maritimes autonomes, aéroports de Paris...

La répartition, en 1992, des financements entre ces quatre acteurs fait apparaître la hiérarchie suivante : APUL (40,2 %), GEN (26,9 %), Gérants d'infrastructures (18,0 %), APUC (14,9 %). La part de l'Etat est donc la plus faible, celle des collectivités locales la plus importante. Par ailleurs la comparaison entre cette répartition avec celle qui existait en 1980 fait clairement apparaître l'importance des changements :



Ainsi la part de l'Etat a-t-elle été divisée par deux, celle des gérants d'infrastructures a également, dans une moindre mesure, baissé ; à l'inverse la part des grandes entreprises nationales et celle des collectivités locales ont considérablement augmenté. Elles sont devenues les principaux financeurs.

Mais ce résultat n'est pas la conséquence d'une évolution linéaire. Si l'on examine la manière dont les financements des différents acteurs ont évolué entre 1980 et 1992, on peut formuler deux constatations :

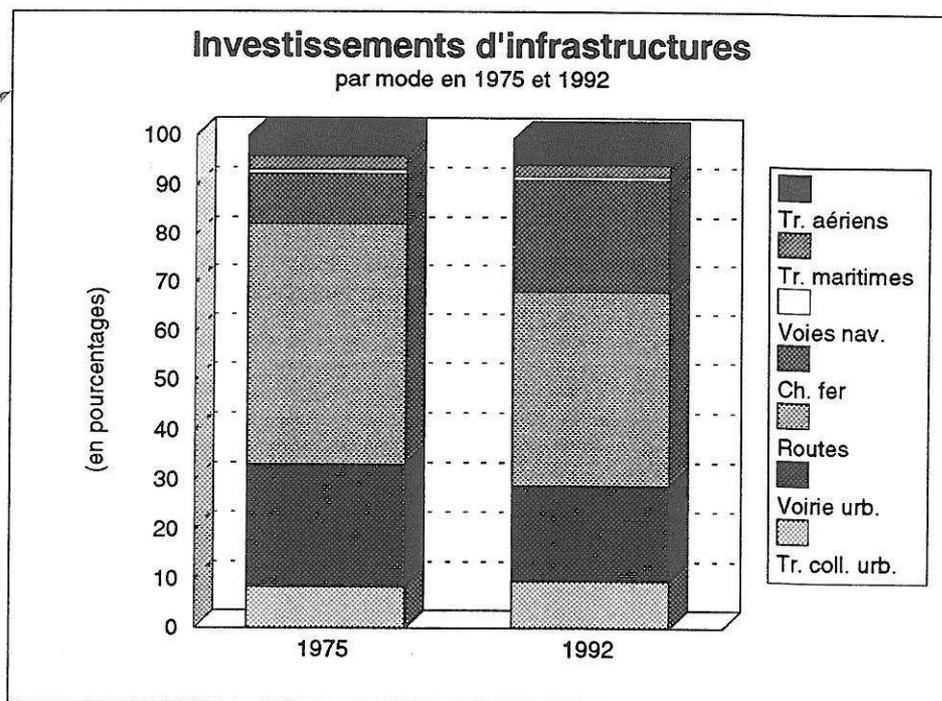
- la croissance des dépenses des collectivités locales est très régulière ;

- l'évolution des dépenses des autres financeurs peut être décrite en distinguant deux périodes : jusqu'en 1986 les dépenses restent inférieures à leur niveau de 1980 (gérants d'infrastructures) ou croissent faiblement ; à partir de 1986 elles croissent plus ou moins fortement...

- on remarque plus particulièrement la vive croissance des dépenses des GEN, ce fait pouvant être mis en rapport avec le développement du programme de construction de lignes TGV conduit par la SNCF.

Le désengagement de l'Etat paraît donc une caractéristique essentielle des dernières années. Toutefois, le rôle de l'Etat en matière de financement des infrastructures ne se limite pas à l'apport direct de capitaux. L'influence de l'Etat s'exerce également à travers la tutelle qu'il exerce sur les GEN et les gérants d'infrastructures, et par le contrôle du Fonds de Développement Economique et Social (FDES). Le FDES, organisme interministériel qui assure une coordination entre les différentes administrations publiques ayant des responsabilités en matière d'investissements, décide de la répartition des prêts à moyen et long terme consentis par l'Etat, et autorise les programmes d'emprunt et d'investissement des entreprises publiques ou semi-publiques et des collectivités locales. Ce qui signifie qu'aucun investissement important dans le domaine des infrastructures de transport ne peut être réalisé, par la SNCF, par les sociétés concessionnaires d'autoroutes... sans l'accord de l'Etat. La responsabilité de la conduite de la politique d'investissements d'infrastructures reste donc bien de la compétence de ce dernier.

La répartition des investissements par mode de transport



La part des différents modes de transport dans les investissements d'infrastructure a aussi connu des modifications importantes. Le graphique ci-dessus en rend compte.

Ce graphique souligne la prépondérance des investissements réalisés en faveur de la route et de la voirie urbaine qui représentent, en 1992, près de 60 % des dépenses. Mais cette prépondérance était plus marquée en 1975 puisque les investissements routiers dépassaient 70 % du financement total. C'est la croissance des investissements en faveur du transport collectif urbain et celle plus forte encore des investissements en transport ferroviaire qui est à l'origine de cette diminution de la part du transport routier.

La croissance de la part des investissements en transports collectifs urbains s'explique par les investissements réalisés par la RATP à Paris pour développer le réseau de métro, et les investissements réalisés dans quelques grandes villes de province pour créer un réseau de métro classique (Lyon et Marseille), de métro léger (VAL), ou de tramway moderne. Il reste que les efforts consacrés aux transports urbains restent relativement faibles (11 % des dépenses totales), bien qu'elles représentent plus de 40 % des investissements réalisés par les APUL.

Le changement le plus important concerne les investissements en faveur du mode ferroviaire qui atteignent 21 % des dépenses totales. Le développement du réseau T.G.V. (T.G.V. Atlantique, T.G.V. Nord, T.G.V. Rhône-Alpes qui prolonge le T.G.V. Sud-Est qui s'arrêtait à Lyon, interconnexion entre le T.G.V. Sud-Est et le T.G.V. Nord en région parisienne) explique cette croissance.

Pour important que soit le financement des infrastructures de transport, il ne correspond qu'à une proportion minoritaire (environ un tiers) des sommes que les pouvoirs publics consacrent au secteur. En effet, les investissements ne se limitent pas aux infrastructures, mais concernent aussi les matériels, et les sommes relatives au fonctionnement sont sensiblement plus fortes.

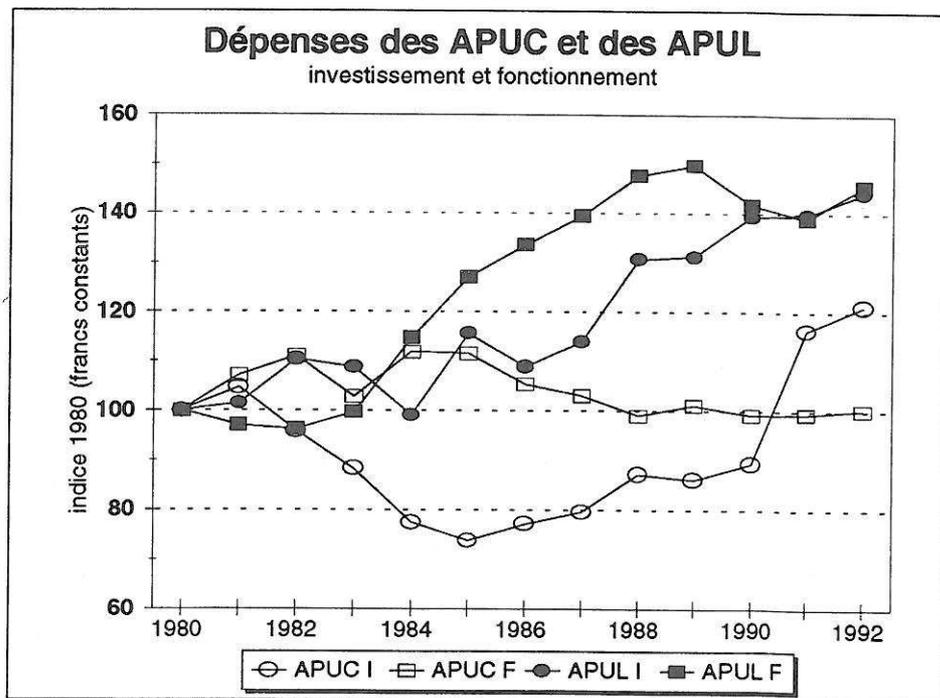
Les dépenses d'investissement et de fonctionnement

En matière de gestion des services de transport, les pouvoirs publics n'interviennent pas directement, si l'on excepte le cas des transports urbains et des transports collectifs routiers de proximité qui sont parfois gérés en régie par les collectivités locales. Mais l'Etat est présent par l'intermédiaire de nombreuses

sociétés publiques, et notamment par le contrôle qu'il exerce sur de grandes entreprises nationales à capitaux publics comme la SNCF, AIR FRANCE (transport aérien), la CGM (transport maritime), en dépit des efforts pour rendre ces entreprises plus responsables de leur gestion. La puissance publique intervient également par le biais de sociétés d'économie mixte (les sociétés concessionnaires des autoroutes à péage, par exemple) ou par l'octroi des concessions. Mais le secteur du transport routier, et du transport fluvial est constitué par une multitude d'entreprises privées qui sont responsables de leurs investissements et de l'équilibre de leur exploitation. L'Etat garde évidemment la haute main sur la réglementation concernant l'accès aux diverses professions, l'accès au marché, et sur la législation technique et sociale qui définit les conditions d'exercice des professions du transport.

Les part de l'Etat et des collectivités locales

Les sommes consacrées par les APUC et les APUL se sont élevées en 1992 à 180 milliards de francs. Cet effort est donc important puisqu'il représente 3,3 % du PIB. La répartition entre l'Etat et les collectivités locales est inégale, les APUL prenant à charge 56,1 % du total, et les APUC 43,9 %. Pour l'Etat, la part des dépenses dans le budget général oscille, depuis quelques années autour de 5 % (5,3 % en 1992).



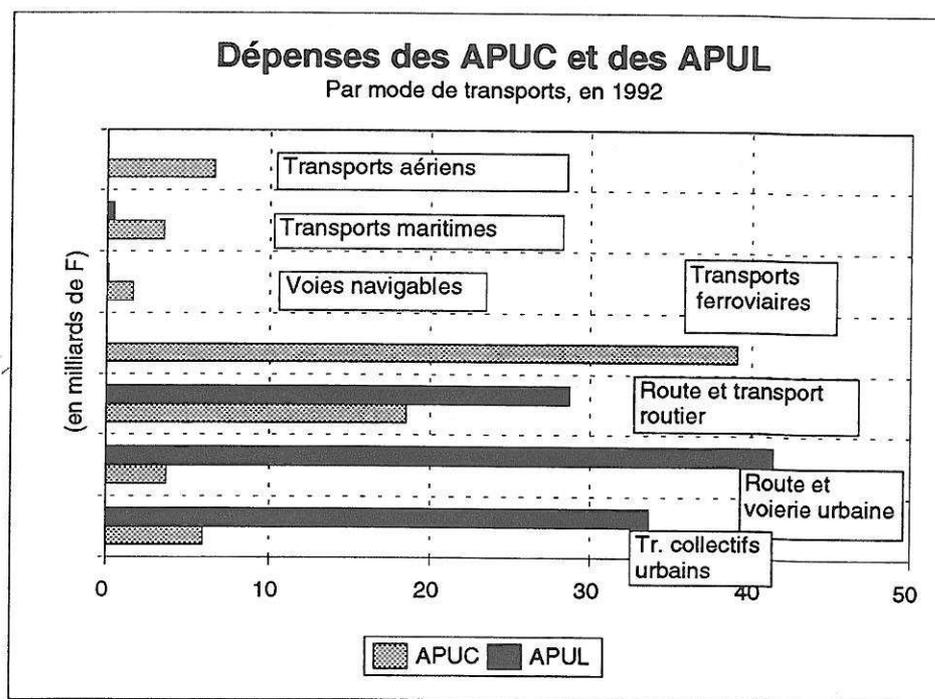
Mais le constat de l'augmentation de la part des collectivités locales que nous avons formulé au sujet des dépenses d'infrastructures est renforcé lorsqu'on considère l'ensemble des dépenses. En 1980, la part de l'Etat était majoritaire, avec

51,9 %. La participation de l'Etat a donc diminué, en onze ans, de 8 points. Le graphique ci-dessus illustre l'évolution des dépenses, mesurées en francs constants, en fonctionnement et en investissement, des APUC et des APUL.

Il fait clairement apparaître, au-delà des changements de court terme, que la croissance, en francs constants, des dépenses des collectivités locales est de l'ordre de 45 %, tant pour les investissements que pour le fonctionnement, tandis que celle des dépenses de l'Etat est limitée à 20 % en investissements, et est nulle en fonctionnement. Il montre cependant que depuis 1984, l'Etat a fait un effort particulier en investissement pour combler une partie de son retard. Il n'en a pas été de même en matière de fonctionnement.

La répartition des rôles

Si l'on recoupe le critère de l'affectation des dépenses par mode de transport, et le critère du financeur, on fait apparaître la forte inégalité des dépenses publiques selon les modes, mais aussi une réelle spécialisation des tâches entre l'Etat et les collectivités locales.



On remarque en effet que si l'Etat est présent dans tous les modes, à des niveaux évidemment très différents, les collectivités locales n'interviennent de façon significative qu'en faveur des transports collectifs urbains, de la voirie urbaine, et de la route (entretien du réseau des routes communales et départementales). Leur participation aux autres modes est négligeable. C'est donc l'Etat qui assure la charge

des dépenses en transport aérien, maritime, fluvial, et surtout en transport ferroviaire. Sans doute, dans le cadre de la décentralisation, la SNCF peut passer des conventions avec les collectivités locales pour réaliser des investissements en infrastructure ou en matériel, et développer des services non justifiés commercialement. Mais le financement de ces conventions reste assuré par l'Etat. Nous verrons dans la deuxième partie la nature et les modalités complexes des relations entre l'Etat et la SNCF.

Ainsi cette première partie nous a permis de mettre en évidence les principales caractéristiques des interventions financières des pouvoirs publics dans le domaine des transports, de souligner l'importance de ces interventions, de mettre en lumière l'évolution des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales, de montrer enfin la répartition par mode des aides publiques.

Notre deuxième partie sera consacrée à une approche modale, et montrera, en soulignant les aspects institutionnels, les formes que prennent ces interventions.

ANALYSE PAR MODE DE TRANSPORTS

Nous présenterons le rôle des pouvoirs publics envers les différents modes en les classant en fonction de l'importance des aides dont ils bénéficient.

La route et le transport routier

Pour l'Etat comme pour les collectivités locales les dépenses en faveur du mode routier se répartissent à peu près également entre des dépenses de fonctionnement, et des dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement correspondent pour l'Etat à la gestion de la circulation sur les différents réseaux, donc pour l'essentiel à des frais de personnel. Pour les collectivités locales, elles comprennent les subventions versées aux entreprises qui assurent des services réguliers et des transports scolaires non rentables, qui ne peuvent subsister sans des aides financières justifiées par des considérations de service public. Mais nous nous intéresserons ici aux dépenses d'investissement.

Le réseau est constitué de trois sous-ensembles : le réseau autoroutier, le réseau national, et le réseau "secondaire" qui est de loin le plus important en longueur et qui irrigue l'ensemble du territoire. Cette distinction est importante car la prise en charge des coûts n'obéit pas aux mêmes règles : l'Etat prend à sa charge l'ensemble du réseau national, les collectivités locales assurent la gestion du réseau secondaire. Le réseau autoroutier a un statut particulier. La France se distingue, sur ce point, d'autres pays européens puisque l'essentiel du réseau est concédé à des sociétés gestionnaires. Plus précisément, le réseau se compose d'autoroutes gratuites (en général autoroutes "de dégagement", à proximité des grandes agglomérations) qui sont gérées directement par l'Etat, et d'autoroutes à péage concédées à des sociétés d'économie mixte ou plus rarement privées.

Globalement, 33 % des investissements routiers concernent la voirie urbaine, 46 % concernent le réseau routier interurbain, et 21 % sont affectés aux autoroutes. Ce dernier pourcentage a sensiblement augmenté (13 % seulement en 1970).

Les collectivités locales ont dépensé 31 milliards en 1991 pour améliorer leur réseau. La route représente 18 % de la FBCF² que réalisent les APUL et cette part est restée relativement stable au cours des dix dernières années. Compte tenu des taux d'intérêts élevés de la période, ce financement a été essentiellement réalisé sur ressources budgétaires. Mais avec le ralentissement de l'activité économique, la moindre progression des recettes fiscales et la croissance de leurs dépenses de fonctionnement, les collectivités locales ont dû dans les dernières années recourir à l'emprunt.

La FBCF de l'Etat pour la route s'est élevée à 10,7 milliards en 1992, ce qui représente 85 % de la FBCF de l'Etat dans le secteur des transports, mais 5 % seulement de sa FBCF totale. Mais une partie majoritaire de ces dépenses (6 milliards de francs en 1992, qui ne sont pas comptabilisées dans les dépenses des collectivités locales, et s'ajoutent donc aux 31 milliards cités précédemment) est en fait financée par les collectivités locales, celles-ci acceptant, notamment dans le cadre des contrats de plan entre l'Etat et les régions, de contribuer au financement d'investissements concernant les routes nationales ou les autoroutes non concédées. Seul le solde (donc moins de 5 milliards) est financé par le budget général de l'Etat.

Les sociétés d'autoroute ont financé l'essentiel de leurs investissements en recourant à des emprunts. La capacité d'autofinancement de ces sociétés dépend des péages pratiqués et du trafic. Si le trafic a fortement augmenté ces dernières années, les évolutions des prix sont fixées par l'Etat. Or, dans le cadre de la lutte contre l'inflation, l'Etat n'a pas permis que les péages suivent la hausse générale des prix. L'autofinancement et les dotations en fonds propres sont donc limités et les sociétés d'autoroutes fortement endettées. On estime que leur endettement total est de 96 milliards. Dans ces conditions, au cours des dix dernières années, les investissements qu'elles ont réalisés ont progressé moins vite que l'inflation tandis que le trafic augmentait très rapidement surtout entre 1986 et 1991 ; la densité du trafic a donc fortement augmentée.

Le transport en commun

Le développement des transports collectifs se heurte à de très graves problèmes de financement. D'une part le développement des réseaux suppose des chantiers de

2) Le terme de FBCF désigne la Formation Brute de Capital Fixe, concept essentiel de la Comptabilité nationale. En dépit des difficultés que soulève sa définition, on admettra qu'il correspond aux dépenses d'investissements en infrastructures (à l'exclusion des acquisitions foncières) et en matériel roulant, et aux dépenses de gros entretien.

plus en plus lourds : développements de métros dans quelques grandes villes, de tramways dans des agglomérations moins importantes. Par ailleurs, si le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes a nettement augmenté ces dernières années, il reste encore faible (60%). D'une façon ou d'une autre, le contribuable est donc invité à couvrir l'écart entre le coût et le prix payé par l'utilisateur.

L'organisation du transport en commun n'est pas la même en province et dans l'agglomération parisienne.

Les réseaux de province

Les réseaux de provinces sont gérés, sous la responsabilité d'autorités organisatrices qui sont des émanations des collectivités locales, par des opérateurs privés, ou par des sociétés d'économie mixte. Exceptionnellement la gestion des réseaux peut être assurée en régie. Les subventions de la puissance publique ont fortement diminué et la part des recettes provenant des voyageurs a augmenté très sensiblement. Toutefois, la croissance des coûts d'exploitation a laissé à la charge des autorités organisatrices des subventions d'exploitation dont la croissance est supérieure au rythme de l'inflation.

Les investissements d'infrastructures dans les agglomérations sont directement financés par les autorités organisatrices. Les dépenses réalisées par les collectivités locales sont évaluées, pour la période 1980-1991, aux environs de 32,8 milliards de francs 1980. La part consacrée aux transports en site propre (métros, VAL, tramways) représente près de 30 % de ces investissements. L'Etat participe au financement pour ce type d'investissement, le montant de ses subventions variant avec les projets (généralement aux environs de 20% à 25 %). Ces investissements lourds ont poussé les collectivités à recourir à l'emprunt, malgré le produit du versement transport³.

L'effort des collectivités ne porte pas uniquement sur les investissements mais aussi et surtout sur l'exploitation. Cet effort peut atteindre jusqu'à 80% des dépenses.

3) Le versement transport instauré à Paris en 1971 a été progressivement étendu aux villes de plus de 30 000 habitants. Prélevé localement il est perçu auprès des entreprises de plus de neuf salariés et son taux varie de 0,5% à 1,75% de la masse salariale suivant l'importance de la localité et les besoins financiers de la collectivité locale en matière de transport en commun.

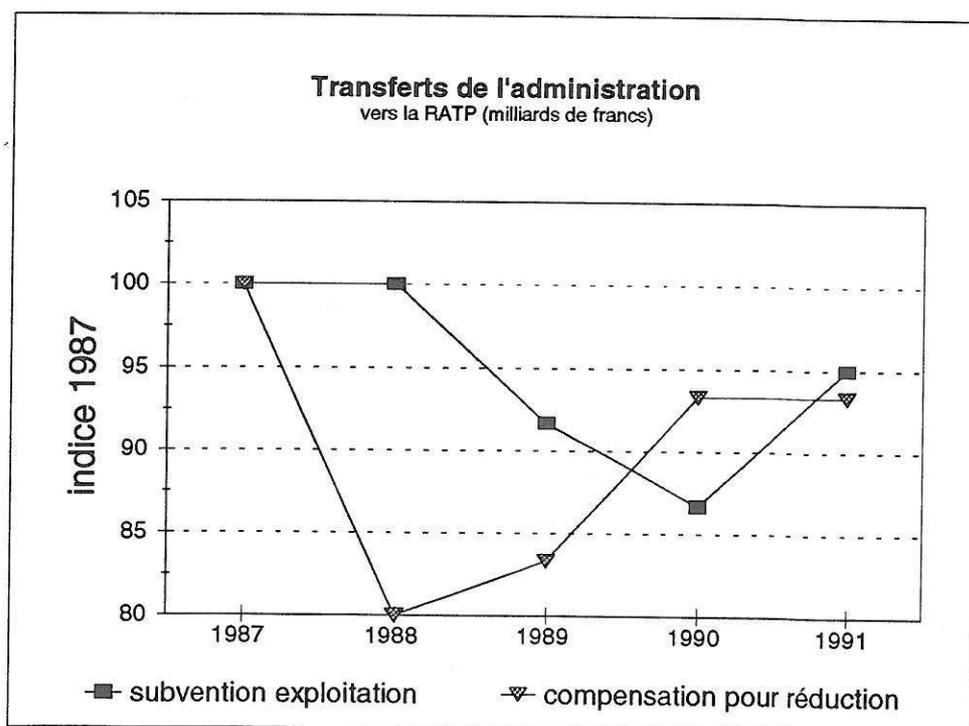
Le produit du versement transport en Ile-de-France est passé de 3,1 milliards en 1980 à 7,2 milliards en 1990. Il est consacré à 80% au remboursement aux sociétés exploitantes des réductions tarifaires consenties aux travailleurs et à 20% à des dépenses d'équipements. En province la répartition est sensiblement différente : 20 à 45% seulement du produit du versement transport sont affectés à la compensation des réductions tarifaires.

La RATP

L'organisation du transport en commun parisien se distingue déjà par la taille du réseau qui est gigantesque. La couverture des coûts par les recettes étant encore plus faible qu'en province (40 %), ce réseau représente un poids considérable pour les pouvoirs publics. La hausse sensible de la masse salariale et la stagnation des subventions d'exploitation ont détérioré les résultats de la RATP, et donc ses capacités d'autofinancement. L'endettement lié au financement des programmes d'extension des lignes et aux taux d'intérêts élevés s'est donc aggravé.

En 1992 la FBCF de la RATP s'élevait à 3,9 milliards de francs dont 90 % était destiné aux infrastructures. Ces investissements n'étaient financés par les ressources d'épargne de la RATP qu'à hauteur de 14 %, et par des aides à l'investissement des pouvoirs publics qu'à hauteur de 20 %. La forte hausse des besoins de financement au cours des dernières années se traduit donc par un recours accru à l'emprunt.

Mais les subventions publiques ne se limitent pas à la couverture - très partielle - des charges d'investissement. S'y ajoutent d'une part des subventions d'exploitation destinées à couvrir le déficit de fonctionnement, et d'autre part des subventions compensant les tarifs réduits consentis à certains usagers. Au total, ces subventions d'exploitation et de compensation se sont élevées en 1992 à 8,5 milliards de francs, supportées à moitié par l'Etat, et à moitié par les collectivités locales.



Le graphique ci-dessus, établi en indices, montre cependant que globalement les transferts de l'administration publique ont diminué au cours des dernières années : le niveau atteint en 1991 reste en deçà de celui de 1987.

En conclusion de ce point consacré aux transports collectifs urbains, il faut noter que la baisse de la fréquentation des transports en commun est annonciatrice d'une grave crise financière qui risque d'empêcher le nécessaire développement des réseaux et d'aggraver les déficits d'exploitation. Une telle situation rendrait la circulation dans les grandes agglomérations quasi impossible.

Le Conseil National des Transports souhaite que les aides de l'Etat soient davantage ciblées sur des projets qui privilégient l'efficacité économique et sociale des dessertes et qui sont en faveur d'un meilleur partage de la voirie au profit des véhicules de transport collectif. Il souhaite également que les pouvoirs publics apportent des ressources supplémentaires permettant d'accélérer la réalisation des investissements jugés prioritaires. Mais des ressources supplémentaires supposent de nouveaux moyens de financements. Or il paraît difficile d'augmenter le produit du versement transport, et le péage urbain (taxation sur l'usage de l'automobile en ville) se heurte, pour l'instant, à de fortes résistances dans l'opinion publique comme chez les élus.

Le transport ferroviaire et la situation de la SNCF

S'agissant des relations financières entre les pouvoirs publics et les modes de transport, le dossier du transport ferroviaire est sans doute celui qui suscite le plus de débats. Les causes en sont multiples : ancienneté du problème posé, importance des sommes en jeu, complexité des relations financière entre la SNCF et l'Etat...

Les comptes de la SNCF, établissement public à caractère industriel et commercial, ne se sont pas améliorés malgré les réformes successives entreprises depuis 1970. Son endettement cumulé dépasse les 110 milliards. L'entreprise continue pourtant d'investir sur des projets importants, notamment pour développer le réseau de TGV. Les augmentations de fréquentation des voyageurs induites par cette nouvelle offre sont, depuis quelques années, compensées par la baisse du trafic sur les lignes "classiques". Enfin la situation se dégrade très fortement dans le secteur du transport de marchandises où seul le trafic de trains entiers est bénéficiaire, tandis que le trafic combiné, et surtout le trafic de wagons isolés perdent de l'argent.

La SNCF avait cependant réussi, pendant quelques années, à équilibrer son compte d'exploitation, hors charges financières. Mais ses frais financiers sont

considérables en raison des déficits cumulés que l'Etat⁴ n'a pas pris à sa charge, et de l'importance des investissements réalisés. L'accroissement de l'endettement de la SNCF est inquiétant notamment en raison des taux d'intérêts actuels. Le taux d'autofinancement devenant quasi nul la compagnie ne peut assurer son développement qu'en empruntant.

Les contributions financières de l'Etat aux comptes de la SNCF sont importantes, puisqu'elles se sont élevées, en 1992, à près de 40 milliards de F. Mais il convient de bien préciser la nature et la logique des transferts.

Les relations entre l'Etat et la SNCF sont régies par un cahier des charges qui respecte les principes fixés, dans le cadre de la politique européenne des transports, par deux règlements de 1969, et par un contrat de plan qui précise les mécanismes financiers et les montants en jeu. Il résulte de ces documents que les conditions dans lesquelles la SNCF peut recevoir des aides financières sont précisément déterminées. Ces aides relèvent de deux catégories : celles qui ont pour objet de placer la SNCF dans des conditions de concurrence harmonisée avec le mode routier ; celles qui ont pour objet de compenser les obligations de service public que l'Etat impose à l'entreprise.

Relèvent de la logique d'harmonisation des conditions de concurrence avec le mode routier :

- la contribution de l'Etat aux charges de retraite des personnels de la SNCF, qui ne dépendent pas du régime général des salariés : L'Etat rembourse la différence entre le montant des charges de retraites supportées par la SNCF et le montant qu'elle devrait supporter si les cheminots dépendaient du régime général. Cette part est de plus en plus importante car le nombre des cheminots retraités augmente par rapport aux effectifs de la SNCF, en forte baisse depuis 20 ans ;
- la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure, destinée à faire en sorte que la couverture de ces charges par l'usager du mode ferroviaire soit en proportion comparable à celle de l'usager du mode routier.

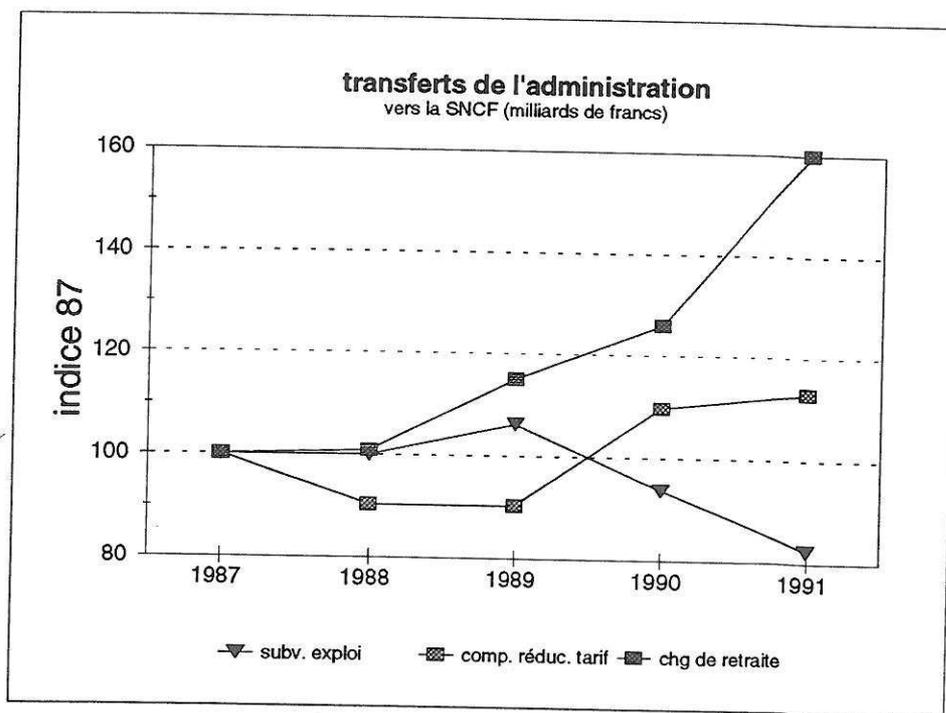
Relèvent de la logique de la compensation des obligations de service public :

4) Le contrat de Plan signé en 1990 prévoit l'annulation de la partie de la dette de la société résultant des déficits d'exploitation cumulés depuis 1971 et ne correspondant pas à des investissements productifs, l'objectif de cette opération étant d'améliorer la capacité d'emprunts de la SNCF et de faciliter ainsi la mise en oeuvre de son important programme d'investissement. Le montant sur lequel l'Etat s'est engagé est de 38 milliards.

- la contribution à la couverture des charges d'exploitation de services qui ne sont pas commercialement rentables pour l'entreprise, mais que l'Etat ou les régions lui imposent de maintenir ;
- la contribution versée en compensation des réductions de tarifs que la SNCF met en oeuvre, en faveur de certaines catégories sociales, à la demande de l'Etat.

Cette liste n'est pas exhaustive, et d'autres contributions, répondant à l'une ou l'autre logique, mais d'un montant plus modeste, sont également possibles. Mais il importe de souligner qu'en aucun cas la SNCF ne peut bénéficier de subventions d'équilibre, dont la seule justification serait de réduire ou de supprimer un éventuel déficit d'exploitation.

Les Comptes de transports classent les transferts de l'Administration vers la SNCF en trois catégories : subvention d'exploitation, compensation pour réductions tarifaires, charges de retraite. Au cours des dernières années, ces différents transferts ont évolué de la manière suivante (en indice 100 en 1987) :



En valeur absolue, on peut remarquer que les charges de retraite, en forte augmentation (+ 4 milliards en 1991), représentent près de la moitié du total des transferts (plus de 19 milliards de francs) ; les contributions pour réductions tarifaires sont plus modestes (7 milliards), mais en croissance, tandis que les autres subventions, répondant pour l'essentiel à une logique de service public, ont

nettement diminué (16 milliards en 1991). Mais globalement, les transferts des administrations continuent d'augmenter...

Le contrat de plan actuellement en vigueur vient à expiration à la fin de 1994, et les négociations entre l'Etat et la SNCF sont en cours pour préparer le prochain contrat qui couvrira la période 1995-1999. Les discussions portent sur tous les aspects de la politique de l'entreprise, et sur l'ensemble des relations financières entre l'entreprise et l'Etat. Mais une des questions centrales de cette négociation concerne la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure.

Le rapport à l'infrastructure est fondamentalement différent pour le mode ferroviaire et pour le mode routier, et les comparaisons sont difficiles. Les usagers de la route participent aux charges de l'infrastructure par des méthodes indirectes et multiples (fiscalité sur les véhicules, fiscalité sur les carburants, péages) ; l'évaluation de la participation des différentes catégories d'usagers (voitures particulières, poids lourds) est donc difficile. Quant à la charge des infrastructures ferroviaires, deux solutions sont *a priori* possibles : soit l'Etat prend en charge l'infrastructure et fait payer une redevance à l'exploitant en fonction du volume du trafic ; soit l'Etat laisse la charge de l'infrastructure à la SNCF mais lui verse une compensation pour que la part des coûts d'usage payée par l'utilisateur soit du même ordre de grandeur en transport ferroviaire et en transport routier. C'est cette dernière solution qui a été retenue par la France. Elle n'est pas incompatible avec la directive 91-440 de la CEE, même si celle-ci préconise une séparation nette entre la gestion de l'infrastructure et la gestion des trafics, de manière à permettre à d'autres exploitants d'opérer sur l'infrastructure.

La solution française oblige donc à mettre en place des systèmes complexes de compensation.

Les travaux de la Commission Laval (au début des années 70) ont proposé un système de tarification qui distingue le trafic marchandises du trafic voyageurs. Ils suggéraient l'adoption d'une tarification au coût marginal social pour les marchandises et d'une tarification à l'équilibre budgétaire pour les voyageurs. Cette proposition est dénommée tarification "intérimaire".

La logique de cette solution est la suivante. On considère que le transport de voyageurs sur route couvre l'ensemble des coûts par le biais de la fiscalité spécifique. L'Etat, dans une perspective d'harmonisation des conditions de concurrence, ne doit donc pas couvrir les charges fixes de la SNCF liées au transport voyageurs. Mais pour le trafic marchandises la situation est inverse. Le transport routier ne couvre

que le coût marginal ; l'Etat doit donc rembourser les charges fixes liées au trafic des marchandises que supporte le fret ferroviaire.

La mise en oeuvre de ces principes simples conduit immédiatement à de redoutables problèmes pratiques qui alimentent les longues négociations entre l'Etat et la SNCF. En effet, la méthode suppose qu'il soit possible, d'une part d'identifier les charges fixes et les charges variables, et d'autre part d'isoler parmi les charges fixes celles qui concernent le trafic de marchandises et celles qui concernent le trafic de voyageurs. Or, il existe malheureusement une part très importante de charges fixes générales qui ne peuvent pas être affectées à un trafic spécifique.

Une autre source de difficultés réside dans la nature des coûts qui sont pris en compte. Doit-on s'en tenir au coût d'usage des infrastructures, ou prendre également en compte les effets externes ? Dans le dernier contrat de plan, le calcul de la subvention à verser à la SNCF était effectué sur les seuls coûts d'usage des infrastructures. Le problème de l'évaluation des coûts sociaux (pollutions, congestion, sécurité...) et de la manière de les internaliser est actuellement au coeur de la négociation pour le prochain contrat de plan. La SNCF tente de faire admettre que le fer a des avantages certains, et que l'Etat doit, soit réviser la tarification du transport routier pour que ses usagers couvrent l'ensemble des coûts sociaux, soit calculer la subvention versée à la SNCF de telle sorte que le transport ferroviaire n'ait à supporter qu'une proportion identique à celle des usagers de la route sur le coût total "coût d'usage + effets externes". L'enjeu du débat porte sur plusieurs centaines de millions de F., ce qui, dans la situation financière de la SNCF, n'est pas négligeable !

Le principe de prendre en compte les coûts sociaux dans le calcul économique n'est pas une nouveauté et la LOTI a entériné ce choix de manière claire. C'est aussi un principe fréquemment évoqué par la Commission des Communautés Européennes. La volonté d'intégrer effectivement ces coûts dans le système de prix semble faire son chemin, notamment sous la pression des mouvements de protection de l'environnement, mais le choix des méthodes d'évaluation monétaire des effets externes, et celui des mécanismes à mettre en oeuvre pour leur imputation, sont loin de rencontrer l'unanimité.

« Aussi un vaste débat oppose ceux qui estiment que la route couvre plus que ses coûts et ceux qui affirment le contraire.

Il est vrai que, si l'on compare les recettes fiscales (même calculées hors TVA) dégagées par le mode routier et les dépenses réalisées par les pouvoirs publics, le solde est nettement positif à l'avantage des pouvoirs publics. Il y aurait alors "sur

fiscalisation" de ce mode. Mais d'une part tous les effets externes ne sont pas pris en compte dans le calcul. Et d'autre part il est possible de constater que ce solde n'est pas financé de la même manière par les différents usagers. Il n'est supporté que par les voitures particulières (donc par les ménages). Le solde est au contraire positif pour les poids lourds : ces derniers rapportent moins aux pouvoirs publics qu'ils ne coûtent à la collectivité. Le "gain" du transport routier de marchandises, c'est-à-dire le déficit de tarification pour la collectivité, est évalué, suivant les hypothèses de calcul, entre 4 et 16 milliards de F..

Ce qu'il faut retenir de cette rapide présentation, c'est moins les résultats de ces calculs que la logique sur laquelle ils reposent. L'analyse met en évidence un "subventionnement" par la collectivité du mode routier et donc un gaspillage de ressources ; le transport routier de marchandises n'est pas réellement payé au coût qu'il occasionne à la collectivité. Certains souhaitent donc que le mode routier paye la totalité des coûts qu'il occasionne, ce qui devrait permettre d'améliorer la position concurrentielle du chemin de fer, et sa situation financière.

Le mode aérien

L'aviation civile s'est fortement développée après la seconde guerre mondiale. L'histoire des relations entre ce mode et la puissance publique est donc récente. Très vite les problèmes de sécurité, et ceux qui sont liés à la situation de monopole de ce mode sur le transport de personnes de longue distance ont poussé l'Etat à intervenir. Du point de vue des responsabilités de l'Etat, et de son rôle financier, deux domaines doivent être distingués :

- Les infrastructures de contrôle de la circulation aérienne, liées à la sécurité. L'ensemble de ce système est totalement organisé par l'Etat. Celui-ci supporte seul les charges des services de contrôle et de sécurité. Toutefois les aéroports et les compagnies aériennes contribuent à leur financement par un système de redevances mais qui ne représentent qu'une faible part des coûts.
- Les infrastructures aéroportuaires (pistes, hangars, ateliers d'entretien...) ainsi que les aérogares. La plupart de ces aéroports ont été historiquement construits par l'Etat qui en conserve la propriété mais qui n'en assure pas l'exploitation. La solution la plus communément adoptée a été de confier la gestion aux Chambres de Commerce et d'Industrie. Pour Paris un établissement public autonome, Aéroports de Paris, qui gère les aéroports d'ORLY, ROISSY et LE BOURGET, a été créé. La gestion des aéroports est à la charge de l'exploitant qui doit équilibrer ses comptes.

Toutefois, ces gestionnaires n'ont pas toujours les capacités d'autofinancement nécessaires pour faire face aux investissements lourds qu'implique le développement du trafic (acquisitions foncières, construction de nouvelles pistes, extension des aérogares...) L'Etat intervient donc sous la forme de subventions lorsque le coût de ces investissements dépasse la capacité financière de l'exploitant. Les collectivités locales peuvent également intervenir par des aides à l'investissement, ou par des subventions de fonctionnement pour les aéroports déficitaires⁵.

Si la situation des aéroports importants est généralement saine, les aéroports plus modestes de province ont beaucoup plus de mal à couvrir leurs charges. Une augmentation des redevances perçues sur les compagnies aériennes signifierait irrémédiablement leur fermeture. Or des considérations autres qu'économiques peuvent pousser les collectivités locales à maintenir ces petits aérodromes peu rentables, au nom de l'aménagement du territoire, de la défense de l'identité régionale, et l'image de marque de la ville...

Les investissements aéroportuaires sont en très forte croissance depuis 1989, même en francs constants, et *a fortiori* en francs courants. Ainsi en 1992, les investissements en infrastructures ont représenté 4,7 milliards de F.. 70 % de ces investissements ont été financés par les aéroports eux mêmes. Le reste est partagé entre la DGAC (Direction Générale de l'Aviation Civile du ministère des Transports) qui participe très faiblement (8%), la C.E.E., et surtout les collectivités locales. Une partie du financement est assurée sous la forme d'emprunts : l'endettement des aéroports de province augmente, et, s'agissant des plus importants d'entre eux, on estime que leur endettement, rapporté au chiffre d'affaires est de 170 %.

En ce qui concerne l'exploitation de services aériens, l'Etat dispose d'un droit de contrôle à travers la procédure d'autorisation des compagnies, d'autorisation de mise en service des appareils, d'octroi des droits de trafic. Mais ses pouvoirs en la matière seront restreints par la politique de libéralisation conduite par la C.E.E.. La concurrence internationale accrue modifie, et modifiera plus encore dans un avenir proche, les conditions d'exploitation des compagnies.

S'agissant des transports intérieurs, la compagnie Air Inter disposait d'un marché largement protégé. En contrepartie, il lui appartenait d'assurer la desserte du territoire en compensant l'insuffisance des recettes sur les lignes déficitaires, maintenues en raison de considérations d'aménagement du territoire, par les

5) Les aéroports n'ont d'ailleurs pas la liberté de fixation du niveau des redevances, et dans ce domaine l'Etat exerce encore un contrôle des prix.

bénéfices réalisés sur les principales lignes, largement bénéficiaires. L'ouverture du marché à la concurrence internationale, pouvant se traduire par l'apparition de nouveaux opérateurs sur les lignes les plus rentables, met en cause cette logique. Air Inter risque de ne pouvoir maintenir le service sur les lignes secondaires si elle est soumise, sur ses principales lignes, à une concurrence vive l'obligeant à réduire sa marge bénéficiaire. Les compagnies plus petites dites "de troisième niveau" bénéficient fréquemment de subventions des collectivités locales pour exploiter des lignes au trafic insuffisant.

S'agissant des transports internationaux, la compagnie Air France est une entreprise publique dont le Conseil d'Administration est composé de fonctionnaires représentants de l'Etat, de personnalités désignées par le gouvernement et de représentants du personnel. La tutelle est exercée par le ministère des transports et plus précisément par la DGAC. Les relations entre Air France et l'Etat sont régies par un contrat d'entreprise qui définit les obligations que l'Etat peut imposer à la compagnie. En contrepartie de ces obligations, l'Etat verse une compensation. C'est le cas pour la desserte de la Corse par exemple. Toutefois les subventions restent limitées. Le déficit croissant de la compagnie a cependant obligé l'Etat, et l'obligera dans l'avenir, à procéder à des apports de capitaux propres ; mais la légitimité de telles interventions financières peut être contestée par la Direction de la Concurrence des Communautés Européennes...

Les ports maritimes

Les ports maritimes métropolitains relèvent de deux statuts différents : les ports les plus importants, dits ports autonomes, sont gérés par des établissements publics dotés de l'autonomie financière ; la gestion des autres ports est concédée par l'Etat aux collectivités locales et Chambres de Commerce et d'Industrie. Les relations financières entre les ports et l'Etat varient selon leur statut.

Un port autonome construit, entretient, et gère les installations portuaires. Son budget est alimenté par les droits de port, les taxes d'outillages, la rémunération de services qu'il fournit aux opérateurs, les locations de terrains... Il doit équilibrer son budget. En matière d'investissement, un partage du financement est réalisé avec l'Etat : celui-ci subventionne largement (selon des pourcentages déterminés selon la nature des travaux) les investissements d'infrastructures les plus lourds (chenaux d'accès au port, écluses, quais...) ; il appartient au port autonome de financer par autofinancement et emprunt la part non subventionnée des investissements d'infrastructures, et les investissements relatifs aux superstructures (matériel de

manutention, bâtiments) et aux équipements divers (outil informatique par exemple).

En ce qui concerne les ports non autonomes, les règles du jeu sont moins bien définies. L'Etat intervient généralement dans des proportions plus limitées sur les investissements de création d'infrastructures, mais en revanche il participe à leur entretien.

Sur l'ensemble des ports, on constate une certaine stabilité de l'investissement, même en francs courants, puisque les dépenses effectuées en 1991 (1,7 milliards de F.) sont à peine supérieures à celles réalisées en 1980. Mais la répartition du financement a profondément changé : les subventions de l'Etat ont fortement reculé et sont passées de 21 % en 1980 à 9 % en 1991 ; celles des collectivités locales ont au contraire augmenté (de 17 % à 28 %). L'endettement des ports ne leur a pas permis de faire appel à des emprunts, et ils ont dû financer largement leurs investissements sur leurs fonds propres (50 %) ... et freiner leurs ambitions.

Cette faiblesse des investissements portuaires est inquiétante dans la mesure où les ports constituent les portes d'entrée du trafic intercontinental et sont des lieux stratégiques, ce qui justifie la concurrence très vive que se font les ports européens. Cette situation explique en partie la volonté des derniers gouvernements de faire aboutir la réforme du statut des dockers sans laquelle les ports français ne pouvaient être compétitifs. Mais l'efficacité d'un port dépend aussi des liaisons qui le lient avec son hinterland, des axes lourds de dégagement, des plates-formes logistiques... Les besoins sont considérables et il serait souhaitable que, face aux besoins, les pouvoirs publics adoptent une politique plus dynamique.

La voie d'eau

Il nous reste à étudier le mode fluvial qui, certes, ne représente qu'une proportion minime des dépenses publiques en matière de transport, mais qui constitue un exemple intéressant d'évolution des procédures de financement.

Contrairement à une infrastructure routière ou ferrée, une infrastructure fluviale ne concerne pas que le secteur des transports. De multiples domaines lui sont liés comme l'irrigation, la maîtrise des cours d'eau, la fourniture d'électricité, le refroidissement des installations industrielles, les activités de loisirs... Cette multiplicité des enjeux pourrait justifier une forte présence de l'Etat. Or les interventions financières de l'Etat en matière de voie d'eau sont très faibles, et depuis longtemps. Des rapports d'étude ont alerté à plusieurs reprises les pouvoirs publics

sur la dégradation de l'ensemble de l'infrastructure navigable et sur les enjeux de la réalisation d'un réseau français à grand gabarit pouvant s'intégrer au réseau européen. Mais la réalisation des travaux nécessaires a un coût important, et les pouvoirs publics hésitent à se lancer dans des investissements en faveur d'un mode au trafic déclinant et peu dynamique. La rentabilité de tels investissements, mesurée sur la même base que pour les autres modes, n'apparaît pas suffisante pour justifier de tels efforts.

L'absence de moyens financiers conséquents s'accompagne malheureusement d'arbitrages difficiles. Faut-il consacrer ces crédits globalement insuffisants à l'entretien du réseau secondaire de faible capacité qui se dégrade rapidement et qui menace de disparaître ? Faut-il au contraire mettre l'accent sur le développement du réseau à grand gabarit, et dans ce cas quel projet choisir entre les différents maillons stratégiques qu'il n'est de toute façon pas possible de réaliser en même temps ? Les pouvoirs publics sont placés devant un dilemme paralysant.

La situation des ports fluviaux n'est guère meilleure que celle du réseau. Aux côtés des ports privés, nombreux et spécialisés, créés sur l'initiative d'une entreprise "mouillée", existent des ports publics ouverts à tous les usagers. Leur gestion est le plus souvent confiée à une collectivité locale ou à une Chambre de Commerce, qui n'ont pas toujours les moyens de financer les équipements qui seraient nécessaires. Les deux ports les plus importants, Paris et Strasbourg, ont le statut de port autonome et des moyens beaucoup plus importants.

Pour faire face à la situation, l'organisme public chargé de la gestion des voies navigables (l'Office National de la Navigation) a été remplacé en 1991 par un établissement public à caractère industriel et commercial, Voies Navigables de France qui a à charge l'exploitation, l'entretien et l'amélioration des voies navigables, des ports fluviaux, la réalisation des infrastructures nouvelles en cohérence avec la perspective européenne. Il lui est confié la gestion du domaine de l'Etat, la centralisation et la diffusion des informations relatives à la navigation intérieure, la recherche des moyens de développement et de promotion de la voie d'eau...

Du point de vue qui nous intéresse, c'est-à-dire du point de vue du financement, la création de VNF s'accompagne de la définition de ressources autonomes, ne transitant pas par le budget de l'Etat, répondant au principe selon lequel les utilisateurs de la voie d'eau doivent contribuer à son financement. Et puisque ces utilisateurs ne se limitent pas aux marinières, mais que la voie d'eau intéresse également les touristes, les agriculteurs ou EDF (Electricité de France), des redevances diverses sont créées :

- taxe sur les bénéficiaires de prises d'eau,
- droits fixes liés à une emprise sur le domaine public fluvial,
- péages payés par les bateliers et les navigateurs de plaisance...

A ces ressources s'ajoutent les dotations de l'Etat, des collectivités locales, et éventuellement de la Communauté européenne.

Ce nouveau dispositif devait assurer à V.N.F. un revenu stable, fonction de l'usage des voies et des services qu'elles autorisent ; mais on pouvait craindre que l'Etat n'en profite pour se désengager davantage. Ces craintes se sont révélées fondées : la dotation de l'Etat a effectivement diminué au budget de 1992 et de 1993... Il reste que la création de V.N.F. constitue un exemple de la mise en application du principe de tarification, évoqué en introduction, selon lequel il appartient à l'usager de prendre une part croissante des coûts.

S'agissant des opérateurs de transport, les entreprises sont privées, qu'il s'agisse de transporteurs pour compte propre, de transporteurs pour compte d'autrui, de grandes compagnies, ou d'entreprises artisanales. Si le transport pour compte propre est libre, ainsi que le trafic sur les axes à grand gabarit, les difficultés de la batellerie traditionnelle ont conduit, dans les années 30, à réglementer l'accès au marché par un système de tour de rôle excluant toute concurrence. Cette organisation archaïque, ne favorisant pas le dynamisme de la profession, fortement critiquée par les Communautés Européennes, va devoir évoluer, et le marché s'orienter vers des principes plus conformes à la logique de l'économie de marché. Il sera sans doute nécessaire d'accompagner cette évolution par des aides publiques, à caractère social, facilitant les reconversions.

CONCLUSION

E. QUINET, spécialiste français du secteur, estime que la politique des transports est un entassement de mesures et d'habitudes dont la cohérence laisse à désirer. Il compare même cette politique à un placard où pendant de longues années ont été déposés les objets les plus divers... On peut craindre que l'exposé qui précède confirme le lecteur dans cette impression. La présentation, mode par mode, des conditions et des formes de l'intervention financière des pouvoirs publics dans le secteur de transports ne montre pas clairement qu'il existe une cohérence globale ! L'Etat et les collectivités locales se sont engagés dans des interventions financières à des périodes différentes, selon des logiques différentes, souvent pour faire face à la nécessité, et sans référence à une conception claire de leur rôle et des conséquences de leurs interventions ; l'expérience montre qu'il est ensuite très difficile de revenir sur les décisions prises. Lorsque, au contraire, une réflexion générale a conduit à fonder des interventions financières sur une logique économique claire, les contraintes budgétaires ou l'influence de tel ou tel groupe de pression ont souvent conduit à s'éloigner de ces principes...

Il est toutefois possible, à la lumière des évolutions récentes, de dégager quelques tendances majeures. L'activité des transports se développe sur un fond de crise économique, qui, dans le secteur, se manifeste notamment par l'insuffisance des investissements d'infrastructure face à la croissance des besoins, et par l'aggravation des déficits des exploitants, du fait de la crise, mais aussi en raison de l'intensification de la concurrence à laquelle ces entreprises étaient insuffisamment préparées.

Face à cette situation, les contributions financières des pouvoirs publics ont certes augmenté, mais la proportion de ces dépenses par rapport au PIB s'est réduite depuis quelques années. Une des tendances les plus évidentes qui se dégage d'une observation à moyen terme est l'affaiblissement de la participation de l'Etat, dès la fin des années 70 en matière d'investissements, à partir de 1983 en matière de fonctionnement. Le relais a été pris par les collectivités locales, mais leur capacité financière a aussi des limites.

On comprend dès lors que se manifeste le souhait de faire participer davantage l'utilisateur, pour couvrir une part plus importante des coûts de fonctionnement, pour permettre également de faire appel davantage au secteur privé dans la réalisation des investissements. Cette tendance se manifeste dans certains cas que nous avons présentés ; elle se heurte cependant à des fortes résistances.

Deux considérations s'opposent à ce mouvement : l'existence d'effets externes, et, dans le domaine du transport de personnes, les considérations de service public. Il existe, en théorie, des solutions conformes à la logique de l'économie de marché et capables de prendre en compte des deux contraintes. S'agissant des effets externes, il suffit (!) de les évaluer, et de les internaliser ; s'agissant des considérations de service public, il suffit que les pouvoirs publics se placent dans une relation marchande avec le producteur, et se portent acheteurs des services dont ils estiment qu'ils doivent être maintenus, alors que les usagers ne peuvent en supporter le coût... Mais le simple énoncé de ces "solutions" montre le chemin qu'il reste à parcourir pour résoudre les difficultés de toute nature, et notamment politiques, qui leur font obstacle. Il semble toutefois que c'est bien dans ces directions que la logique des interventions financières des pouvoirs publics devrait progressivement s'inscrire.