



HAL
open science

Transports : la Cour des comptes est-elle condamnée à prêcher dans le désert ?

Yves Crozet

► **To cite this version:**

Yves Crozet. Transports : la Cour des comptes est-elle condamnée à prêcher dans le désert ?. Transports : économie, politique, société, 2017, 502, pp.5-11. halshs-01527606

HAL Id: halshs-01527606

<https://shs.hal.science/halshs-01527606>

Submitted on 13 Sep 2017

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.

Transports : la Cour des comptes est-elle condamnée à prêcher dans le désert ?

par Yves Crozet, professeur émérite, Sciences-Po Lyon, LAET

Parmi toutes les surprises du mandat présidentiel qui se termine, et de la campagne pour désigner le successeur de François Hollande, il en est une qui mérite que l'on s'y arrête car elle est passée inaperçue. Depuis le début des années 2010, les gouvernements n'ont cessé d'affirmer leur volonté de réduire les déficits publics, notamment par le biais d'une maîtrise des dépenses, nécessaire demain autant qu'aujourd'hui. Pourquoi, dans ces conditions, les politiques suivies depuis quelques années et les programmes des candidats à l'élection présidentielle, ne s'inspirent-ils pas plus des recommandations de la Cour des comptes ?

En nous concentrant sur le seul secteur des transports, un suivi des publications de la Cour révèle un important gisement d'économies budgétaires. Qu'il s'agisse des ports, des aéroports, des autoroutes ou des TGV, ses rapports sont sans ambiguïté. Dans chaque secteur, les politiques publiques pourraient être moins dispendieuses et plus rationnelles. Comment alors expliquer que les sages de la rue Cambon soient souvent « snobés » par les décideurs publics ? Faut-il considérer que la Cour adopte une approche exclusivement comptable, loin de la nécessaire vision de long terme d'un Etat stratège ? En nous fondant sur les travaux de la Cour, nous montrerons que l'Etat, tiraillé entre des objectifs contradictoires, n'est le plus souvent pas capable de tenir le cap d'une stratégie de long terme. Cela ouvre la porte aux manœuvres de groupes de pression habiles à travestir en intérêt général quelques intérêts catégoriels. L'« Etat cigale » est ainsi embar-

qué dans une fuite en avant financière. Face à la hausse tendancielle de la dette publique, la puissance publique doit pourtant conserver ou retrouver du crédit. Les solutions pour y parvenir méritent d'être rappelées, ce qui nous conduira à sortir du seul domaine des transports.

La Cour des comptes et les finances publiques

Lorsque Napoléon Ier crée la Cour des comptes en septembre 1807, il s'agit plus de continuité que de rupture avec l'Ancien Régime. Ce dernier avait ins-

Le comptable public n'a pas à s'interroger sur l'opportunité de telle ou telle dépense. La Cour des comptes le peut.

tauré dès le 14^e siècle des chambres des comptes destinées à vérifier les pratiques du comptable des deniers publics⁽¹⁾. Le développement de la

vénalité des charges et le rôle crucial des Fermiers généraux dans la collecte de l'impôt allaient renforcer la nécessité d'un contrôle des comptes. La Révolution mit fin à ces institutions en leur substituant un contrôle direct par le Parlement. En revenant à la pratique d'une Cour constituée de magistrats spécialisés, Napoléon évitait de donner une coloration politique à la mission des contrôleurs.

→ **Le contrôle : du comptable à l'ordonnateur**

Les chambres des comptes de l'Ancien régime se limitaient donc à ce qui est encore dénommé aujourd'hui le jugement des comptes des comptables publics en distinguant de fait, comme c'est encore la règle en France, le comptable et l'ordonnateur. Les décisions de ce dernier étaient donc, comme sous l'Ancien Régime, hors du champ d'action de la Cour. Comme c'est encore le cas aujourd'hui, le comptable public respecte des règles, il

n'a pas à s'interroger sur l'opportunité de telle ou telle dépense. Mais ce n'est pas le cas de la Cour des comptes.

Si une des missions de la Cour des comptes et des chambres régionales reste le contrôle des comptes publics, les décisions de l'ordonnateur sont aussi dans le domaine de compétence des juges. Les pratiques ont donc évolué, notamment depuis quelques années, vers une évaluation a posteriori des politiques publiques locales ou nationales. Nous disposons ainsi en France de rapports détaillés et argumentés, souvent très équilibrés,

Personne ne songe à rogner les dépenses de l'AFITF. Le seul objectif semble d'accroître les recettes par la magie de la TICPE ou une taxe poids lourds régionale.

sachant souligner aussi bien les succès que les échecs. Dans le champ des transports, ils pourraient servir, plus qu'ils ne l'ont fait, à l'écriture d'un programme présidentiel comme le montrent les deux exemples suivants.

En 2014, la Cour rappelait que la grande vitesse ferroviaire avait été développée au-delà de sa zone de pertinence. Elle évoquait un modèle à bout de souffle, au coût devenu non soutenable. Cette réalité se manifeste aujourd'hui sous la forme des 44 Md€ de dette de SNCF Réseau alors même que de nouveaux projets sont annoncés. Quelques candidats à l'élection présidentielle 2017 ont repris ce constat également présent dans les recommandations de la commission Mobilité 21 (juillet 2013). Ils indiquent qu'ils veulent donner la priorité à l'entretien du réseau ferré existant plutôt qu'à son extension.

Chassez le naturel, il revient au galop pourrait-on dire cependant⁽²⁾ en regardant l'accueil plus que réservé fait au

rapport (août 2016) de la Cour traitant du rôle et de l'avenir de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France). Le communiqué de presse de la Cour mérité d'être cité. *« L'AFITF est un instrument de débudgétisation qui permet de contourner les règles de droit budgétaire (...). Le rôle de l'agence est limité à celui d'une caisse de financement, gérée de facto par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer de ce ministère, sans autonomie décisionnelle. En outre, les engagements financiers pris par l'AFITF ne font l'objet d'aucun plafonnement en loi de finances et échappent à la norme d'évolution des dépenses de l'État. Contrairement à la vocation initiale de l'opérateur, le financement pluriannuel des infrastructures de transport ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune programmation. Il résulte de tout ceci une déconnexion entre les engagements pris et les moyens réels de l'AFITF. »*

Ce sont bien les pratiques de l'ordonnateur qui sont ici critiquées car elles permettent au décideur public de se soustraire à la cohérence budgétaire comme nous l'avons vu en 2013 quand les ministres Cuveillier et Montebourg ont demandé à l'AFITF de prendre en charge l'achat de nouveaux matériels roulants pour les TET (trains d'équilibre des territoires), ce qui n'était pas dans les missions de l'AFITF.

→ **Gisements d'économies budgétaires**

La réponse à la Cour du Premier ministre, Manuel Valls, révèle que le pouvoir politique ne souhaite pas se priver de l'AFITF. Il souligne à juste titre que le fait de rassembler en une seule main l'ensemble des financements en cours donne de la transparence à la trajectoire financière. Il rappelle aussi que l'AFITF bénéficie de ressources accrues consécutives à la hausse de la TICPE (Taxe intérieure sur la consommation

de produits énergétiques). De son point de vue, il n'y a donc pas lieu de s'interroger sur la cohérence et l'indépendance des choix faits par l'AFITF. Les questions que posait la Cour étaient pourtant justifiées. La trajectoire financière de l'Agence faisait apparaître un besoin de financement de 571 millions d'euros dès 2019 s'il y avait un gel des engagements. L'impasse s'élevait à 1,62 Md€ en tenant compte d'engagements nouveaux déjà confirmés. Si les projets Lyon-Turin et Seine-Nord étaient lancés, l'AFITF devra trouver 4,7 Md€ dans les deux années qui viennent.

Nous sommes bien là en présence d'une dérive qui s'explique aussi par le financement des « coups partis ». Ainsi, le budget de l'AFITF est déjà grevé jusqu'en 2030 de 230 M€ par an pour les loyers des PPP engagées pour les lignes BPL (Bretagne-Pays de Loire) et CNM (Contournement Nîmes-Montpellier). Si le chantier du Lyon-Turin est lancé, il faut ajouter 300 M€ par an pendant 10 ans. Mais personne ne songe à rogner les dépenses. Le seul objectif semble être d'accroître les recettes par la magie de la TICPE ou, comme le demandent les présidents de région, par le retour d'une taxe poids-lourds régionale. Comme si le

En matière de transports, tout se passe comme si l'argent public n'avait pas de prix, n'était soumis à aucun problème de rareté.

feuilleton de cette « écotaxe » n'avait pas été un « *gâchis patrimonial, social et économique* », un « *échec stratégique* » pour reprendre les termes utilisés par la Cour dans son rapport annuel (8 février 2017).

→ **L'exemple des aéroports régionaux**

Sans que les montants en cause atteignent les sommets atteints avec

l'abandon de l'écotaxe PL, penchons-nous sur deux exemples, qui rappellent qu'en matière de transports, tout se passe comme si l'argent public n'avait pas de prix, n'était soumis à aucune contrainte de rareté.

Dans son rapport de juillet 2008, la Cour rappelait déjà que sur les 154 aéroports locaux, gérés par les collectivités territoriales, la plupart ne survivait que de subventions publiques. La fermeture de certaines plates-formes devait être envisagée. N'ayant pas été entendue, la Cour revenait à la charge dans son rapport annuel 2015 en chiffrant le coût des subventions publiques nécessaires à la survie des aéroports de Dole et Dijon, distants de 50 km seulement. En additionnant les investissements, les aides aux compagnies aériennes et les subventions de fonctionnement, plus de 40 M€ seraient dépensés entre 2010 et 2016, soit près de 100 € par passager, alors même que les retombées économiques promises n'étaient pas au rendez-vous. Une récente étude⁽³⁾ soulignait qu'en dessous de 500 000 passagers par an, un aéroport ne peut être rentable. Comment alors considérer autrement que comme des « danseuses » des élus locaux et des CCI, les aéroports où transitent quelques centaines de passagers par an, pour des subventions dépassant le millier d'euros par passager ?

→ TER et TET

Depuis la loi SRU de décembre 2000, les régions sont en charge des trains express régionaux. En 2009, la Cour des comptes publiait son évaluation de cette réforme. Dans le communiqué publié à l'époque, il était indiqué que « *Tout en bénéficiant d'une offre nettement améliorée, les usagers n'ont pris en charge qu'une part stable, inférieure à 20 %, des coûts complets des TER (estimés aux alentours de 5 Md€). Malgré des données comptables et*

financières insuffisamment fiables et transparentes, la décentralisation apparaît nettement coûteuse pour les autres acteurs concernés, c'est-à-dire directement ou indirectement pour le contribuable ». La Cour indiquait également qu'il fallait envisager un transfert vers la route pour les liaisons les moins fréquentées y compris en termes environnementaux. La même recommandation était faite en février 2015 pour les TET pour lesquels la Cour notait que « *le statu quo n'est plus possible s'agissant de ce réseau déficitaire, doté de matériels vieillissants et accusant sur certains tronçons des taux de remplissage inférieurs à 30 %* ». Suite au rapport de la commission « TET d'avenir » présidée par Philippe Duron (2015), une redéfinition des responsabilités des régions et de l'Etat (autorité concédante des TET) a été actée localement. Mais les véritables changements sont encore à venir, comme l'expérimentation de l'ouverture à la concurrence déjà recommandée dans le rapport de 2009 sur les TER. Les chiffres sont désormais connus. Le train-km d'un TER coûte en France au moins 30 % de plus qu'en Suisse ou en Allemagne. Pourquoi avoir tant tardé pour bénéficier de ces gains potentiels ?

L'introuvable « Etat stratège »

Dans une longue note publiée en 2012, des membres du Cercle des Transports⁽⁴⁾ avaient chiffré ce qui aurait pu être la contribution des transports à la réduction des déficits publics. Sur la base de l'année 2009, où plus de 42 Md€ d'argent public avaient été consacrés aux transports, deux scénarios étaient établis pour la période 2010-2030. Le scénario tendanciel conduisait à une dette publique accrue de 131 Md€ alors que le second, plus vertueux, débouchait sur une réduction de la dette de 110 Md€. Pour obtenir

cette différence de 241 Md€ (euros constants de 2010), il fallait à la fois mettre en place une tarification plus élevée de la mobilité, notamment routière, mais aussi réduire les dépenses, en renonçant notamment à certains investissements coûteux et d'utilité faible voire négative. Même sans appliquer l'intégralité des mesures ainsi préconisées, des marges de manœuvre existaient, ne serait-ce que pour éviter que les infrastructures de transport viennent alourdir la dette publique. Pourquoi ce travail est-il resté sans écho ?

→ L'Etat travaille pour le long terme...

La réponse la plus couramment faite à ceux qui dénoncent le caractère coûteux d'un projet est qu'ils ne comprennent rien à la mission de l'Etat. Ce dernier ayant une espérance de vie indéfinie, sinon infinie, et très probablement supérieure à la nôtre, il lui revient de penser pour les décennies, voire les siècles futurs. Cette assertion part d'une évidence. Qui mieux que l'Etat peut prendre en compte l'intérêt des géné-

Tous les projets ne doivent pas être réalisés dès lors qu'ils se placent sous la bannière des générations futures.

rations futures face au changement climatique ou pour la protection de la biodiversité ? Mais le fait que l'Etat assume effectivement cette mission, par exemple en définissant un taux d'actualisation ou une valeur tutélaire pour la tonne de carbone, ne signifie pas que tous les projets doivent être réalisés dès lors qu'ils se placent sous la bannière des générations futures. Ce serait trop simple.

Il suffit pour s'en convaincre d'évaluer la pertinence de choix effectués dans les dernières décennies. Il est ainsi bien connu que la Troisième République, à

l'initiative notamment du ministre Freycinet, a dépensé beaucoup d'argent pour moderniser les canaux et développer les lignes ferroviaires de proximité. Sans revenir sur les débats entre historiens sur le coût et les impacts conjoncturels de cette politique, force est aujourd'hui de constater que le train et les voies navigables n'étaient pas les modes de transport du futur. La zone de pertinence du transport par voie d'eau

L'idée que l'Etat serait neutre et impartial est tout sauf évidente.

reste limitée. Même un axe magistral comme le Rhin (3 écluses seulement entre Bâle et Rotterdam) perd des parts de marché face au ferroviaire et à la route. Quant aux lignes ferroviaires locales, plus de 10 000 km ont été fermés en France depuis 1945, sans compter les lignes réalisées partiellement dans les premières années du XX^e siècle et qui n'ont jamais été exploitées.

S'il est vrai que l'Etat doit prendre des décisions stratégiques pour préparer le long terme, n'oublions pas qu'en la matière l'Etat n'est pas infaillible et que les projets, surtout lorsqu'ils sont coûteux, doivent être passés au crible de plusieurs évaluations. C'est d'ailleurs pour cette raison que la France s'est dotée en 2010 d'un Commissariat général à l'investissement (CGI), qui doit donner son avis sur les grands projets d'infrastructures, notamment en produisant une contre-expertise pour tous les projets de plus de 100 M€.

→ **Grand Paris Express**

Mais alors que le site web de la société du Grand Paris ne cesse de communiquer sur le lancement des travaux de génie civil du Grand Paris Express, il est nécessaire de rappeler ce qu'a écrit Louis Schweitzer, Commissaire général, le 22 mars 2016, dans un courrier

adressé au Premier Ministre à propos du Grand Paris Express : « *Les avis du CGI et les rapports de contre-expertise sur lesquels ils s'appuient ont mis en évidence (...) une rentabilité socio-économique négative ou faible de certains tronçons s'ils étaient évalués selon les méthodes classiques de valorisation des infrastructures de transport employées par les autres opérateurs. Les méthodes innovantes d'évaluation retenues dans les dossiers reposent fortement sur le rythme et la localisation des populations et des emplois, qui ne sont pas du ressort de la SGP; des risques de sous-évaluation des coûts de construction et d'exploitation du réseau; des coûts d'exploitation très peu couverts par les nouvelles recettes et un déficit d'exploitation vraisemblablement creusé par la tarification unique du pass Navigo* ».

En d'autres termes, il est urgent de se défier des chimères associées à ce grand projet. Un peu plus loin, est même évoqué un « *décalage ou abandon de la construction de certains tronçons* ». Il n'y a pas là de remise en cause de la nécessité d'investir dans les transports publics à Paris, mais quelques recommandations de bon sens sur la nécessaire évaluation des différentes composantes du projet qui n'est pas intangible, à prendre ou à laisser. Mais qui prendra le risque de reconnaître que le projet doit être revu ? Qui osera émettre l'idée qu'il ne sera pas une corne d'abondance pour la région parisienne mais d'abord une charge financière pour les acteurs publics et privés⁽⁵⁾ ?

→ **L'Etat actionnaire peut-il être un Etat stratège ?**

Pour comprendre les risques liés aux choix présentés a priori comme stratégiques, il faut se référer à ce que la littérature économique anglo-saxonne appelle « *political economy* », non pas

dans le sens ancien d'économie politique, mais dans le sens de l'analyse des connexions entre système politique et choix collectifs. Ce que nous enseignent par exemple les théories du « *Public Choice* » est que le décideur public n'est ni omniscient, ni omnipotent, ni même toujours bienveillant. Sans être corrompu ou malhonnête, il peut tout simplement être ignorant ou « *capturé* » par des intérêts particuliers. Il n'est donc pas possible de croire sur parole celui qui affirme qu'il travaille, lui, pour les générations futures. Quand des milliards sont en jeu, la simple prudence incite au contraire à chercher si des manœuvres intéressées ne sont pas à l'œuvre sous-couvert d'intérêt général. Une précaution d'autant plus nécessaire que l'idée que l'Etat serait neutre et impartial est tout sauf évidente. La lecture suivie des rapports de la Cour des comptes, en particulier

La gratuité ne peut être appliquée à tous les services publics car l'argent public est rare.

celui publié le 25 janvier 2017 sur l'Etat actionnaire, conduit en effet à un constat simple. L'Etat est, qu'il le veuille ou non, porteur d'intérêts contradictoires. Il est souvent dans une position ambiguë, caractérisée par un « *moi-multiple* » qui le place devant des conflits d'intérêts internes.

→ **Concessions autoroutières**

L'un des plus beaux exemples de ces « *deux mains de l'Etat* » pour reprendre le langage de Pierre Bourdieu, est celui des concessions autoroutières. Dans son rapport de 2013, suivi un an plus tard de celui de l'Autorité de la concurrence⁽⁶⁾, la Cour épinglait la gestion des concessions autoroutières par l'Etat. Elle se demandait notamment pourquoi la puissance publique se montrait

si peu sourcilleuse de l'intérêt général en laissant dériver le niveau des péages autoroutiers. En filigrane, la privatisation de ces sociétés était aussi interrogée. N'avait-elle pas fait la part belle aux intérêts privés? Une réponse aca-

Ce n'est pas l'Etat stratège qui a eu le dessus, mais l'Etat actionnaire.

démique argumentée a été donnée à ces questions par un papier d'Alain Bonnafous⁽⁷⁾. Il y est rappelé qu'en matière routière, la gratuité garantit la maximisation de l'intérêt général, sauf s'il existe un coût d'opportunité des fonds publics. C'est ce dernier qui justifie le péage, sur les autoroutes comme sur d'autres infrastructures de transport (chemin de fer, aéroport). La gratuité ne peut être appliquée à tous les services publics car l'argent public est rare. Une contrainte visiblement oubliée par plusieurs candidats à l'élection présidentielle.

Mais une fois acceptée la tarification, il faut souligner que le niveau de péage qui maximise l'intérêt général n'est pas celui qui maximise le chiffre d'affaires de la concession. Or, plus ce dernier est élevé, plus l'Etat, qui récupère peu ou prou 40% du chiffre d'affaires (TVA, charges sociales, impôt sur les sociétés, redevances domaniales, taxes diverses...) augmente ses ressources.

L'Etat doit donc choisir entre deux attitudes. La première vise à maximiser l'intérêt général. La puissance publique va encadrer très fortement les péages, voire les orienter à la baisse quand se réduisent les remboursements des emprunts faits pour la construction. Cela attire le trafic vers les autoroutes, réduisant d'autant l'insécurité routière et les coûts et nuisances liés au trafic sur le réseau non concédé. La seconde est celle qui a été adoptée. Elle vise à maximiser la rente autoroutière, dont

l'Etat est doublement bénéficiaire. D'abord quand il a privatisé les sociétés d'autoroutes (22 Md€ entre 2000 et 2005), et ensuite quand il engrange chaque année plus de 3 Md€ de prélèvements divers.

Ce n'est donc pas l'Etat stratège qui a eu le dessus, mais l'Etat actionnaire, celui qui doit fournir coûte que coûte des recettes à un budget général affamé de liquidités. Le même constat pourrait être fait avec les grands aéroports de province. L'Etat actionnaire pousse à la hausse les redevances aéroportuaires afin de valoriser un patrimoine qu'il réalise quand il cède ses parts dans lesdits aéroports (Toulouse, Nice et Lyon). Autre exemple, l'Etat, actionnaire d'ADP, avait besoin, au moment de l'ouverture du capital, d'attirer des actionnaires potentiels. Il a donc d'une part laissé progresser les redevances aéroportuaires bien au-delà de l'inflation et d'autre part autorisé ADP à appliquer un système de double caisse qui est défavorable pour les compagnies, dont Air France. La DGAC n'était pourtant pas favorable à un tel système. La double caisse permet en effet à l'aéroport de dissocier les ressources aéronautiques, payées par les compagnies aériennes, des ressources commerciales comme celles des commerces ou des parkings. Les compagnies ne peuvent plus alors arguer de l'importance de ces recettes (la moitié du chiffre d'affaires d'ADP) pour négocier une hausse moindre des redevances.

L'Etat cigale et la solution inflationniste

La cohérence des décisions publiques est donc un objectif difficile à atteindre par le fait même que le plus souvent l'Etat est juge et partie. Pour échapper à cette potentielle schizophrénie, se sont développées depuis quelques

années des autorités indépendantes comme l'Autorité de la concurrence ou l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER). Mais l'existence de régulateurs ne règle pas tous les problèmes. L'Etat reste le plus souvent confronté à une multitude de demandes sociales qu'il ne réussit à satisfaire, partiellement, qu'en laissant filer les déficits et enfler la dette publique, laquelle ne relève pas de la même logique que la dette privée, notamment celle des ménages. La dette publique n'a pas à être nulle. Elle peut même progresser dans le temps car l'Etat, qui a une durée de vie indéfinie, peut toujours faire de nouveaux emprunts pour rembourser les dettes anciennes. C'est la raison pour laquelle en France, l'Etat peut se comporter en cigale. Il n'est pas en faillite alors même qu'il n'y a pas eu d'équilibre ou d'excédent des comptes publics depuis plus de 40 ans. Mais jusqu'où peut aller la dette publique? Peut-elle croître indéfiniment, comme au Japon, où elle dépasse 250% du PIB (2,5 fois plus qu'en France)? Cela remettrait en cause l'hypothèse de rareté de l'argent public et donc les recommandations prudentes de la Cour des comptes!

→ Déficit sans pleurs et stagnation séculaire

Deux arguments peuvent être avancés pour considérer que le déficit public n'est pas un problème, voire qu'il peut être une solution.

Le premier rappelle que si l'Etat est endetté, il y a quelque part des créanciers. Le passif de l'Etat est un actif pour un autre acteur économique. Si ce dernier est situé sur le territoire national, le remboursement de la dette donne naissance à un revenu qui va alimenter la machine économique. Dans une économie fermée, la dette publique n'est donc qu'une forme de redistribution des revenus. C'est peu ou

prou ce qui se passe au Japon où la dette publique est en presque totalité détenue par des résidents, via notamment les caisses de retraite.

Le second est également illustré par la situation du Japon. Comme l'a énoncé Keynes, lorsque la demande privée est insuffisante, créant un écart déflationniste source de chômage, c'est le devoir de l'Etat de soutenir l'activité. Les économistes keynésiens américains des années 1940⁽⁸⁾, frappés par la profondeur de la récession des années 1930,

La dette publique peut progresser dans le temps car l'Etat a une durée de vie infinie.

avaient même imaginé une situation, appelée « stagnation séculaire », où le déficit public devrait être permanent afin d'éviter la persistance d'un chômage structurel.

Il se trouve que la crainte de l'Etat stationnaire a été remise au goût du jour récemment par plusieurs économistes américains (R. Gordon, R. Solow⁽⁹⁾). Si cela se confirmait, ne faudrait-il pas oublier les recommandations de la Cour des comptes, non seulement dans le domaine des transports mais sur la question des déficits publics en général ? Conformément aux promesses de certains candidats aux élections présidentielles nous pourrions la laisser prêcher dans le désert et engager des dépenses publiques nouvelles de plusieurs dizaines ou centaines de milliards. Elles ne seraient pas financées par des hausses d'impôt, mais par une dette publique souscrite non pas sur les marchés financiers mais directement auprès de la Banque de France, sous forme d'avances au Trésor. C'est une procédure qui était autorisée en France jusqu'en 1973, pendant les Trente Glorieuses. Pourquoi ne pas revenir à cette situation de déficit sans pleurs ? Mais sans aller jusqu'à ces extrémités,

ne pourrait-on pas laisser filer les déficits, notamment pour investir dans les infrastructures de transport ?

→ **Les limites de la fuite en avant**

La notion de « déficit sans pleurs » a été évoquée par Jacques Rueff au début des années 1960 pour dénoncer le pouvoir monétaire exorbitant que s'étaient attribué les Etats-Unis grâce au dollar, devenu monnaie mondiale. Celui qui émet une monnaie dispose d'un pouvoir de « seigneurage » au sens d'un pouvoir d'achat sur les biens et services produits par ceux qui acceptent cette monnaie. C'est grâce au seigneurage du dollar que les Etats-Unis vivent au-dessus de leurs moyens. Ils bénéficient depuis plusieurs décennies d'un déficit extérieur comblé par les dollars venus de Chine ou du Japon. Nous découvrons donc, au-delà de la question de la rareté de l'argent, celle de la rareté des biens et services. C'est pourquoi il est naïf ou présomptueux de croire que l'abondance d'argent public réglerait les problèmes de l'économie française, notamment la faible croissance économique et le déficit extérieur.

Accroître le pouvoir d'achat des acteurs privés ou publics par une distribution massive de monnaie augmenterait sans aucun doute la demande de biens et services, mais cela se heurterait à deux obstacles.

Le premier serait l'accroissement du déficit extérieur, car les biens et les services demandés ne sont pas forcément disponibles en France. C'est ce qui s'était produit au début des années 1980 après l'élection de François Mitterrand. Les réserves de change avaient rapidement fondu. La « parenthèse » de la rigueur avait succédé aux espoirs de relance par la consommation.

Le second se manifesterait par l'inflation du fait même de l'abondance relative de la monnaie par rapport aux

biens et services disponibles. Ce serait encore plus vrai si le protectionnisme devait se développer pour éviter le déficit extérieur.

Ainsi, considérer qu'il n'y a pas de rareté de l'argent public revient à réduire le pouvoir d'achat des acteurs privés pour accroître celui de l'Etat. Lorsque la puissance publique abuse du seigneurage monétaire, c'est elle qu'elle protège, pas l'intérêt général. C'est pour cette raison que les avertissements de la Cour des comptes, et pas seulement dans le champ des transports, doivent être pris au sérieux. Ils nous rappellent les risques de la « toute puissance publique ». Ce n'est pas pour rien que les candidats qui veulent s'affranchir des contraintes de l'euro et du pacte européen de stabilité sont aussi ceux qui relèvent des traditions autoritaires, voire totalitaires. Mais il y a une logique dans ce qu'ils proposent, une forme de solution technique brutale à un problème de plus en plus prégnant. Après des décennies d'Etat providence,

Dans une économie fermée, la dette publique n'est qu'une forme de redistribution des revenus.

ce dernier est progressivement paralysé par les demandes qui l'assaillent de toutes parts. Comme l'avait écrit Keynes dès 1924, en s'adressant au ministre des finances de la France, l'inflation est pour l'Etat un moyen commode de retrouver des marges de manœuvre. Mais il y a des degrés dans la solution inflationniste. Celle de la BCE consiste, par le recours à des outils non conventionnels, à relancer l'inflation en douceur. La méthode proposée par les souverainistes, quelle que soit leur obédience, consiste à profiter d'un tremblement de terre politique pour laminer, grâce à une forte inflation, les revenus de nombreux acteurs privés

(fonctionnaires, retraités, bénéficiaires de l'aide sociale...). Les électeurs obtiendraient ainsi une situation totalement contraire à celle qu'ils espéraient. Mais l'histoire politique n'est-elle pas tissée de ce type de jeux de dupes ?

Accepter la rareté des fonds publics

L'arrivée au pouvoir des partis euro-sceptiques, voire europhobes, n'est pas improbable car ce qui paraît une folie, la sortie de l'euro, offre une solution violente mais techniquement efficace au problème du surendettement de l'Etat et de la réduction des marges de

S'il y a beaucoup de « bonnes raisons » politiques pour juger que la Cour des comptes en fait trop, il faut au contraire souhaiter qu'elle ne prêche pas dans le désert

manœuvre qui en résultent pour lui. Mais n'oublions pas que cette solution est extrêmement coûteuse pour les ménages, comme l'a montré l'Argentine il y a un peu plus de dix ans, ou comme on le voit en ce moment au Venezuela.

Il est donc beaucoup plus raisonnable de respecter les règles qui interdisent à l'Etat de croire qu'il n'y a pas de rareté des fonds publics. C'est une recommandation qui vaut pour les comptes publics dans leur ensemble et pour tous les compartiments de l'action publique, notamment les transports si gourmands en fonds publics. Cela ne signifie

pas que nous devons réduire drastiquement nos dépenses dans ce domaine. Depuis des décennies, la France investit chaque année environ 1% de son PIB dans les infrastructures de transport, près de deux fois plus que l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Nous pouvons conserver ce ratio, d'ailleurs recommandé par l'ODCE. Mais autant le faire en choisissant les meilleurs projets comme nous l'avons montré dans cette revue pour les TER. Les recommandations du calcul économique doivent être mieux prises en compte. S'il y a beaucoup de « bonnes raisons » politiques pour juger que la Cour des comptes en fait trop, il faut au contraire souhaiter qu'elle ne prêche pas dans le désert, que ses avis soient plus souvent suivis d'effets. Car c'est ainsi que l'Etat retrouvera des marges de manœuvre sans le faire au détriment des acteurs privés. ■

(1) En 1320, une ordonnance de Philippe V le Long organise la Chambre des comptes de Paris, constituée des présidents, des maîtres des comptes, des auditeurs et des procureurs représentant le roi. À la veille de la Révolution, elle compte 200 personnes.

(2) Lors du « grand débat transport » organisé le 22 mars 2017 par TDIE et Mabilettre avec les représentants des candidats à l'élection présidentielle, le représentant d'Emmanuel Macron indiquait que l'Etat devait reprendre la dette de la SNCF et réaliser les projets sur lesquels il y avait engagement international, soit Lyon-Turin, Seine-Nord et la LGV Bordeaux-Espagne. Excusez du peu !

(3) Rapport sur le maillage aéroportuaire français, janvier 2017
<http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/rapport-maillage-aeroportuaire-francais-2017.pdf>

(4) *Transport et dette publique*, 71 pages,

http://www.assorail.fr/wp-content/uploads/2015/08/2012_04_27_transports_dette_publique.pdf

(5) Voir à ce sujet un autre travail du Cercle des Transports, *Réorienter les priorités du réseau du Grand Paris*, 52 pages, http://www.cercledesports.fr/wp-content/uploads/2015/07/Grand_Paris_2014.pdf

(6) *Autorité de la concurrence, Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires*, 154 pages ; *Cour des comptes, communication à l'Assemblée nationale, Les relations entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes*, juillet 2013, 127 pages.

(7) Alain Bonnafous, 2015, *The economic regulation of French highways: Just how private did they become?* Transport Policy, Vol. 41, pp. 33-41.

(8) Sweezy A., 1943, *Secular stagnation ?*, in S.E. Harris (ed) *Postwar economic problems*, New-York and London, McGraw-Hill, 67-82.

(9) Gordon R.J., 2016, *the rise and fall of American growth: the US standard of living since the Civil War*, Princeton NJ and Oxford, Princeton University Press. Solow R., 2014, *Stagnation séculaire, les pays riches au point mort*, in Finances et Développement, FMI, septembre, p.16.

(10) Crozet Y & T. Limon, 2014, *CPEP 2015-20, comment optimiser les investissements dans le ferroviaire ?*, revue Transports n°488, novembre-décembre 2014, pp 5-13. Dans les projets TER listés dans cette étude, le pire d'entre eux était la réouverture de la ligne Oloron-Bedous. Sa valeur actualisée nette était tellement négative que l'on ne pouvait calculer son taux de rentabilité interne. Il a pourtant été réalisé par la région Aquitaine dont le président fustige aujourd'hui la mauvaise gestion de l'ancienne région Poitou-Charentes. La vérité des comptes changerait-elle à l'approche des Pyrénées ?