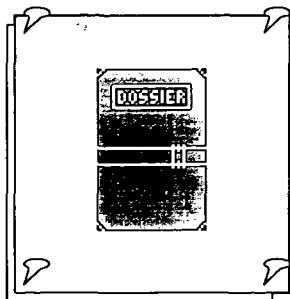


LES FINANCEMENTS DES INFRASTRUCTURES ET DES ÉQUIPEMENTS DE TRANSPORTS

Jean-Pierre TAROUX



Dans le cadre de l'atelier organisé par le Commissariat Général du Plan sur les orientations stratégiques de la politique des transports, un groupe de travail ⁽¹⁾ avait pour objectif d'examiner en quoi les systèmes de financement actuellement pratiqués et les mécanismes de décision qui en découlent sont ou non compatibles avec l'application des objectifs et préconisations relatifs aux choix des investissements de transports formulés dans les rapports « Transports 2010 » et « Transports : pour une cohérence stratégique ».

Le contexte actuel est caractérisé par des inégalités d'accès aux diverses sources de financement. Les contraintes du budget de l'Etat sont très fortes, celles des budgets des collectivités territoriales le sont dans l'ensemble moins. L'endettement des entreprises publiques constitue une contrainte pour le financement des investissements, d'autant plus que les résultats bruts dégagés par l'exploitation ont un taux de progression inférieur à celui de la dette, ce qui limite de fait la capacité de financement.

Les récents mécomptes financiers privés dans les infrastructures rendent problématique aujourd'hui cette source de financement. La tentation est donc grande de réaliser en premier les projets les plus faciles à financer, même si ce ne sont pas les plus rentables du point de vue de la collectivité ou les plus cohérents avec les orientations stratégiques choisies.

Le rapport fait un certain nombre de recommandations pour éviter à l'avenir de se trouver de nouveau dans une telle situation.

Avant d'aborder les préconisations du groupe de travail pour améliorer les conditions de choix des investissements, il est nécessaire de rappeler le contexte général d'organisation du secteur des transports pour le financement des infrastructures et les modalités d'intervention de l'Etat.

L'organisation du secteur

Le financement des infrastructures nécessite la mise en place d'une entité gestionnaire publique, semi-publique ou privée, qui permet avant tout de dépasser le cadre inadapté de budgets annuels, de donner un cadre d'organisation pour la construction et l'exploitation de l'ouvrage, et d'affecter les ressources nécessaires.

En cas de financement privé, il y a prise de risque complet par le secteur privé ; dans le cadre d'un partenariat public-privé, le financeur ne s'impliquera dans un projet que si la rémunération escomptée est adaptée au niveau des risques pris.

⁽¹⁾ L'atelier était présidé par A. BONNAFOUS et le groupe de travail par O. PAUL-DUBOIS-TAINE. Les rapporteurs étaient : J. LAPEYRE et P. LAVILLE (Plan), J.M. MOULINIER et J.P. TAROUX (DAEI). Trois groupes de travail ont fonctionné dans cet atelier : « financement des infrastructures et équipements de transports », « tarification de l'usage des infrastructures » et « compétitivité et financement des entreprises publiques de transport ». Les conclusions du troisième groupe ont été présentées dans les Notes de Synthèse OEST de février 1996; celles du premier le seront dans un article à paraître ultérieurement.

La tarification ou le péage est l'appel à l'utilisateur, qui, avec le contribuable, est celui qui supporte le financement, quelles que soient les modalités retenues.

L'Etat intervient comme régulateur...

♦ **L'Etat régulateur** doit veiller aux respects des règles de concurrence, à l'imputation des coûts externes, à la transparence des choix publics... Toutefois par suite d'interférence avec la compétitivité des opérateurs, cette fonction est devenue majoritairement européenne : les règles communautaires imposent des mécanismes de concurrence qui se substituent progressivement au modèle historique français et encadrent strictement les conditions de subventions publiques aux opérateurs.

... maître d'ouvrage...

♦ **L'Etat maître d'ouvrage des infrastructures et organisateur de services transports** est responsable de la politique générale des transports, en fixant les objectifs stratégiques, en définissant des priorités d'investissement et en affectant les ressources nécessaires. Ces fonctions sont toutefois de plus en plus partagées avec l'Union Européenne et les collectivités territoriales.

... actionnaire

♦ **L'Etat actionnaire des grandes entreprises publiques** doit s'assurer de leur compétitivité et de leur santé financière. Mais l'Etat et ces entreprises se trouvent confrontés à un conflit majeur pour la sélection des investissements : une logique de marché qui conduit au développement du trafic international et au renforcement des pôles majeurs et axes lourds qui les relient, et une logique d'organisation française de service public qui implique des investissements financés jusqu'à présent grâce aux systèmes de péréquation interne gérés par des monopoles publics et qui devront s'équilibrer par des subventions publiques dans le futur.

Mieux appréhender les besoins

Il convient maintenant de détailler les préconisations du groupe de travail :

L'évaluation des besoins doit être opérée à partir des critères suivants :

- une évaluation préalable des projets et des politiques établie avec des méthodes harmonisées conformément au rapport Boiteux de 1994 sur l'évaluation des projets. Ces recommandations sont traduites par une circulaire du Secrétaire d'Etat aux Transports en date du 3 octobre 1995 et par l'élaboration, en cours, de circulaires spécifiques pour chaque mode de transport. Tout rapport d'évaluation devrait être public et faire apparaître :

- les critères quantitatifs de rentabilité socio-économique et financière,
- les impacts positifs ou négatifs par rapport à des objectifs de développement et d'aménagement du territoire préalablement explicités.

- une prise en compte de la capacité des entreprises à porter les projets : il s'agit de faire apparaître l'impact du projet sur les comptes de l'entreprise, afin d'apprécier sa position financière future et sa capacité de réagir à des modifications de son environnement.

- une affirmation du rôle de la tarification d'infrastructure comme régulateur de la demande et du choix des investissements, afin de rapprocher la rentabilité financière de la rentabilité économique, d'éviter des surinvestissements liés à la sous tarification, et de mobiliser des ressources mieux adaptées, face à la rareté budgétaire.

- une modulation des tarifs en fonction des coûts de congestion : lorsque celle-ci est praticable et qu'il existe une élasticité suffisante des trafics à la tarification.

Desserrer la contrainte globale de financement

Les conditions de financement des investissements du X^e Plan ont aggravé la situation des entreprises dans la mesure où les volumes d'emprunts ont été insuffisamment gagés par des ressources attendues. La réponse à la question concernant la disponibilité des ressources globales pour financer les investissements utiles pour la collectivité doit être recherchée dans l'analyse des contraintes macroéconomiques et la situation financière des opérateurs :

◊ les contraintes macroéconomiques : les analyses montrent un lien entre le PIB, les besoins globaux d'investissement et les ressources disponibles. Une relation macroéconomique en effet a été établie entre l'accroissement du PIB et l'investissement en infrastructures (pris en compte par les dépenses effectuées, elles-mêmes fonction des ressources disponibles). Il découle de ce diagnostic que la contrainte de financement tient pour partie à une inadéquation de la tarification et pour partie à des objectifs spécifiques des pouvoirs publics. Aussi de nouvelles voies doivent-elles être explorées pour desserrer cette contrainte financière globale : taxation des nuisances (hausse de la TIPP harmonisée au niveau européen), tarification adaptée des investissements nouveaux, péage urbain. Par ailleurs une meilleure sélection des investissements contribuera au desserrement de la contrainte financière.

◊ la situation financière des opérateurs publics : le poids de la dette, les taux d'intérêt réels élevés, la capacité de financement insuffisante rendent de plus en plus difficiles, les conditions de financement. Aussi, l'assainissement financier du secteur -harmonisation de la concurrence, relèvement des tarifs et des charges d'accès aux infrastructures, allègement de la dette, emploi plus sélectif des ressources publiques,- est-il une condition préalable à un choix rationnel des investissements.

Une contrainte financière neutre sur le choix de projets

A partir d'une analyse des forces et des faiblesses de l'organisation actuelle, il conviendrait de rechercher les mécanismes de solidarité à promouvoir ou à corriger. Ce qui suppose :

◊ un cadrage financier stratégique par grands objectifs de transport : cet exercice devrait être systématisé dans le cadre des processus de planification ou de programmation en vigueur, l'effort d'évaluation devant s'exercer dès la conception des politiques sectorielles ou géographiques.

◊ une solidarité entre les grands objectifs : afin de remédier à certaines conséquences néfastes du cloisonnement des sources de financement, il faudrait envisager certaines recompositions sur des champs géographiques ou fonctionnels plus pertinents, qui pourraient prendre quatre formes :

1) un financement unifié pour l'ensemble du réseau autoroutier interurbain, les excédents de péage étant utilisés pour aider au financement de liaisons non concédées, à condition toutefois de fixer des règles de sélection des investissements qui empêchent des péréquations en faveur d'opérations non justifiées.

2) une limitation des financements croisés Etat-Régions : le système de contrats de plan doit être clarifié par la définition par l'Etat des priorités d'intérêt national dont il assurerait le financement, et par la contractualisation d'une enveloppe de solidarité dont la répartition serait négociée en fonction des objectifs de chacun des partenaires pour financer les infrastructures régionales jugées non prioritaires par l'Etat.

3) un mécanisme de financement intermodal : la création du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) répond à ce besoin. Il s'analyse comme un mécanisme de redistribution de ressources d'investissement entre le secteur autoroutier concédé et d'autres secteurs du transport.

4) une clarification des responsabilités en milieu urbain : l'idéal serait de créer une autorité unique couvrant à la fois la voirie et les transports collectifs, et au

minimum que les financements de l'Etat pour les infrastructures en zone urbaine, voiries rapides et transports collectifs soient subordonnés à l'élaboration et à l'évaluation préalables d'une politique globale des déplacements dans la zone concernée.

Responsabiliser le comportement des opérateurs

◆ redéfinir les conditions de péréquation interne aux opérateurs : cela doit conduire à une approche pragmatique qui cherche à identifier dans chaque cas le risque majeur à savoir celui de la non neutralité des contraintes de financement, auquel cas la solidarité des ressources est préférable ; celui d'un comportement déviant de l'opérateur spécifique.

• cas du secteur ferroviaire : en sus de la séparation des comptes d'infrastructures et de services de transport, imposée par les règles européennes, il faudrait au minimum faire apparaître, dans les comptes de l'établissement, les péréquations internes entre les différents services (services régionaux, grandes lignes du réseau classique, services à grande vitesse, services de fret). La SNCF devrait alors être tenue de présenter un bilan coûts-avantages pour chacun des secteurs concernés lors d'un investissement.

• cas du secteur autoroutier concédé : que l'on envisage ou non la mutualisation des ressources pour tout ou partie du réseau routier national, les règles de gestion des SEM autoroutières mériteraient d'être adaptées afin de faire apparaître notamment les résultats d'un compte d'exploitation sanctionnant l'efficacité de la gestion et l'importance des subventions implicites aux nouvelles infrastructures (part provenant des excédents des sections déjà amorties)

◆ clarifier les conditions de partenariat des autorités publiques :

- les opérateurs agissent ou devraient agir dans une logique commerciale.
- les obligations de service public doivent donner lieu à une compensation de l'autorité publique dès lors qu'elles ne permettent pas d'assurer la rentabilité financière de l'opération.
- ces compensations doivent intégrer le cas échéant le risque assumé par l'opérateur.

Mettre en place des mécanismes incitatifs

Il convient ainsi de mettre en place des mécanismes qui incitent les décideurs à ne pas trop s'écarter de l'optimum économique, mécanismes qui relèvent essentiellement :

◆ de l'affichage clair des éléments de choix : établis avec des méthodes harmonisées, les résultats de l'évaluation des projets doivent être rendus publics et faire apparaître la rentabilité économique, la rentabilité financière et l'éventuel surcoût à la charge de la collectivité,

◆ d'une meilleure régulation par les prix en répercutant sur les usagers les coûts indirects et notamment les coûts de congestion,

◆ de règles financières plus strictes pour les entreprises publiques : clarification des comptes pour déterminer les péréquations internes, prise en charge par la collectivité publique du déficit de rentabilité financière en l'absence de rente bénéficiaire,

◆ de processus de décision de l'Etat moins cloisonnés et plus transparents. ■