



DÉTERMINATION D'UNE RÉFÉRENCE POUR L'ÉVALUATION FINANCIÈRE DES SCHÉMAS DIRECTEURS

*Jean-Pierre TAROUX**

Le choix des projets inscrits dans les schémas directeurs d'infrastructures est, en premier lieu, fondé sur leur rentabilité socio-économique. Leur rentabilité financière pour l'opérateur et la situation financière de celui-ci constituent toutefois une contrainte d'autant plus importante que les financements publics se font rares.

On se propose ici de s'appuyer sur des données portant sur le financement des infrastructures pendant la période du dixième plan pour définir une situation de référence des grandes infrastructures de transports par catégorie homogène de ressources. Cette analyse constitue la première étape d'une démarche débouchant sur l'élaboration de scénarios de financement à l'horizon 2015 ; on se limite cependant, dans cette note, à une présentation de cette première étape.

Trois contraintes majeures pèsent, d'un point de vue financier, sur l'élaboration des schémas directeurs :

- la contrainte d'équilibre des finances publiques ;
- le refus des mécanismes de surendettement ;
- l'ouverture des marchés à la concurrence.

La contrainte financière est forte, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, et le restera tant que le niveau de la dette restera élevé. Par ailleurs, la limitation des prélèvements obligatoires et le poids croissant des dépenses publiques dans d'autres domaines d'intervention publique tels que la santé ou l'éducation pèsent d'autant sur les possibilités de financement des infrastructures de transport.

Le surendettement trouve son origine dans des emprunts, de l'opérateur ou du gestionnaire d'infrastructure, non gagés par des recettes futures susceptibles de dégager un excédent brut d'exploitation suffisant. Dans le cas d'un établissement public ou d'un opérateur bénéficiant d'une garantie de l'État, la charge de cet emprunt reviendra tôt ou tard au contribuable. De plus, ce type d'opération n'est pas reconductible et obère la marge de manœuvre des financements publics.

L'ouverture à la concurrence, voulue par l'Union Européenne et par la France, qui a en particulier restreint les possibilités de renouvellement des concessions publiques, va s'étendre progressivement à l'ensemble des modes de transport et pourrait entraîner une baisse des marges et donc de la capacité de financement de ces opérateurs. Par ailleurs, on a longtemps demandé aux entreprises publiques une péréquation géographique des services et des tarifs ainsi qu'un écrêtement des tarifs de pointe sans définir précisément les contreparties et les compensations budgétaires. L'ouverture à la concurrence ne permet plus de recourir de façon implicite à ce mécanisme puisque, à défaut de contrainte explicite, la concurrence se manifeste sur les liaisons les plus rentables où elle conduit à baisser les marges. Une entreprise qui aurait des obligations de service public ne peut plus alors les financer tout en restant concurrentielle, sauf à ce que de telles obligations soient instaurées pour l'ensemble des opérateurs.

A défaut, on serait conduit à externaliser dans des organismes distincts les mécanismes de péréquation, ou à procéder par subventions spécifiques.



INFRASTRUCTURE

Typologie utilisée pour analyser les financements

Deux catégories principales de ressources financent les investissements :

- la part du contribuable, versée sous forme de dotations de l'État et des collectivités ;
- la part de l'utilisateur, constituée des apports des établissements publics et des concessionnaires et qui, *in fine*, provient de la tarification des services rendus par ces derniers.

S'y ajoutent, de façon plus marginale, certaines ressources affectées, versées par l'utilisateur sous forme de redevances.

Les établissements publics et concessionnaires ont pour ressources d'exploitation, les recettes liées au trafic et les autres produits (sous-concessions, publicité, gestion du domaine concédé, subventions, production immobilisée (investissements faits en régie). Ils ont des charges liées à l'exploitation (masse salariale, impôts liés à l'exploitation, dépenses extérieures). La différence constitue l'excédent brut d'exploitation (EBE)¹ qui permet de rémunérer les capitaux engagés, qu'il s'agisse des fonds propres de l'entreprise ou des emprunts qu'elle a effectués, et de participer au financement de nouveaux investissements.

Le recours à l'emprunt est parfois décrit comme une troisième possibilité de financement ; c'est inexact car les emprunts sont gagés sur les excédents d'exploitation futurs. Au delà d'un certain seuil, il se produit un surendettement qui s'analyse, dans le cas d'établissements publics ou de concessionnaires de service public, comme un report dans le temps de la part du contribuable. L'emprunt est donc une modalité de financement par l'utilisateur, limitée :

- par la capacité de générer un EBE supplémentaire permettant de faire face à l'accroissement de la dette ;
- par le montant de la dette ancienne ;
- par la qualité de la signature de l'emprunteur.

Pour analyser la dynamique des financements des infrastructures, il est nécessaire de détailler le financement par le contribuable et par l'utilisateur selon les catégories suivantes :

- ressources du contribuable (fiscales et parafiscales) ;
- surendettement ;
- ressources apportées par l'utilisateur des infrastructures existantes ;
- ressources apportées par l'utilisateur des infrastructures nouvelles.

Les ressources apportées par le contribuable comprennent :

- les crédits du budget de l'État affectés aux investissements de transport (titres V et VI du budget général) ;
- les ressources parafiscales affectées (versement transport) et les taxes qui alimentent des comptes d'affectation spécifiques (FITTVN, FARIF, ...) ;
- les contributions des collectivités locales (contrats de plan Etat - région, maîtres d'ouvrages des transports urbains, contributions aux TGV) et de l'Union européenne ;
- la part « dotation d'amortissement » de la subvention d'équilibre de la RATP et de la SNCF en Ile-de-France, qui met *in fine* à la charge du contribuable les investissements financés par emprunt de la RATP et de la SNCF Ile de France.

¹L'EBE donne une évaluation du revenu de l'entreprise hors frais financiers, amortissements et affectation des bénéfices, et donc indépendamment du poids de la structure financière, de la fiscalité et des pratiques d'amortissements. C'est donc une mesure de la marge dégagée par le cycle d'exploitation.

INFRASTRUCTURE

Les ressources apportées par l'usager des infrastructures existantes comprennent les ressources de la circulation aérienne², des ports, des lignes ferroviaires et des autoroutes y compris, pour ces dernières, celles liées aux augmentations des durées de concession. Ces ressources sont utilisées pour financer les investissements sur le réseau existant et, dans un certain nombre de cas, des infrastructures nouvelles par un mécanisme de « subventions internes ».

Les ressources apportées par l'usager des infrastructures nouvelles sont le produit des redevances payées par l'usager de ces nouvelles infrastructures. On a retenu une durée de concession de 30 ans pour les autoroutes et de 35 ans pour les TGV. Elles correspondent à ce que pourrait apporter un opérateur créé pour une durée de concession de 30 ans (respectivement 35 ans) sans pouvoir donc bénéficier de ressources provenant de concessions antérieures.

Le surendettement des opérateurs résulte d'un excès d'endettement par rapport aux possibilités de remboursement. Plus exactement, il correspond à la différence entre le montant de la dette contractée et la valeur, actualisée à cette même date, de la partie des revenus affectable au remboursement de la dette. La plus grande partie de la dette actuelle de la SNCF résulte de ce mécanisme, cumulé sur une quinzaine d'années ; les 55 milliards de francs du tableau produit en fin de note constituent la part de ce surendettement imputable aux investissements de la SNCF réalisés sur la seule période 1989 - 1993.

Application à la période de référence du X^{ème} Plan

Le tableau ci-après présente, pour la période 1989-1993, les différentes formes de ressources présentées précédemment.

Globalement, le financement du contribuable représente 62% (dont 17% de charges différées au titre du surendettement) et celui de l'usager 38% (dont 18% provenant des infrastructures existantes).

Pour les routes, la part du contribuable est de 52% et celle de l'usager 48%, 36% provenant des anciennes sections autoroutières par allongement des durées de concession et 12% provenant des ressources (actualisées sur 30 ans) du péage sur la section nouvelle.

Pour le chemin de fer (hors région Ile-de-France), le surendettement a été évalué globalement à partir de l'évolution sur la période de l'EBE et de la dette ; l'année 1993, qui présente des particularités (effet « Socrate ») a été éliminée. La dette « acceptable » en 1992 est celle qui aurait été obtenue en maintenant constant à son niveau de 1989 le ratio dette/EBE. Le reste de la dette, soit 50 à 60 milliards de francs, a été considéré comme du surendettement.

La part des différentes activités dans ce surendettement peut être estimée de la manière suivante :

- la part due aux TGV a été évaluée à partir des analyses de rentabilité *a posteriori* du TGV Nord ;
- le surendettement lié aux investissements d'amélioration du réseau classique a été calculé selon la même méthode que celle utilisée pour l'analyse de la rentabilité financière de l'électrification de la ligne Paris-Cherbourg ;
- le reste du surendettement a été affecté aux autres investissements.

Le montant des subventions tient compte des aides reçues dans la période pour la réalisation du TGV atlantique. En revanche, conformément aux conventions comptables de la SNCF, la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructures

² Bien qu'elle soit alimentée par une taxe parafiscale, celle-ci est assise sur la route et l'approche aérienne, donc par l'usager.

INFRASTRUCTURE

(11,7 milliards de francs en 1993) a été entièrement affectée à l'exploitation. La part de l'usager a été obtenue par différence entre le total des ressources et la somme des subventions et du surendettement.

Globalement, pour le chemin de fer, le financement par le contribuable représente 64% (dont 57% dus au surendettement) ; le coût pour l'usager est donc de 36%, 31% étant à la charge des usagers des sections nouvelles).

Pour le transport collectif urbain et les voies navigables, le financement provient entièrement du contribuable ; en effet, l'autofinancement de "Voies navigables de France" provient, en fait, de recettes fiscales et parafiscales.

Pour les ports, le financement du contribuable représente 38% et l'usager supporte 62% du coût. Il n'a pas été possible d'identifier la part de l'usager provenant des nouveaux terminaux et celle provenant des anciennes installations.

Pour l'aérien, la part du contribuable est de 11% et celle de l'usager de 89% (dont 66% provenant des usagers sur les nouveaux investissements). Pour la circulation aérienne, de par les conventions tarifaires, on ne peut séparer la part relative aux infrastructures existantes de celle relative aux nouvelles ; par convention les redevances ont été affectées aux infrastructures existantes.

Typologie des investissements en infrastructure (et matériel roulant pour la SNCF et l'urbain) sur la période 1989-1993 (5 ans)

<i>en milliards de francs de 1994</i>	Total 1989-1993 (5 ans)	Surendettement des opérateurs (charges différées du contribuable)	Contribuable	Usager des infrastructures existantes	Investissements sur nouvelles sections par usager des nouvelles sections
Routes nationales	134,0		69,5	48,5	16,0
Autoroutes nv sections	46,0			30,0	16,0
id ICAS et IMOS	18,5			18,5	
autres RN	69,5		69,5		
dont urbain (RIF = 13)	-31,5				
Chemins de fer (hors IDF)	96,4	55,2	7,0	4,2	30,0
TGV (y compris matériel)	49,2	13,2	6,0		30,0
Electrification, sécurité, passages à niveau, ouvrages d'art, gares, terminaux fret.	15,0	12,0	1,0	2,0	
Matériel roulant et maintenance infrastructure (y compris GOP).	32,2	30,0		2,2	
Transport Collectif Urbain	59,6		59,6		
IDF (dont matériel 8,2)	31,1		31,1		
Autres (dont matériel 14,4)	28,5		28,5		
Voies navigables	3,3		3,3		
Ports	8,4		3,2		5,2
Aérien	19,6		2,1	4,5	13,0
Circulation aérienne	4,5			4,5	
Aéroport de Paris	9,0				9,0
Autres aéroports	6,1		2,1		4,0
TOTAL	321,3	55,2	144,7	57,2	64,2
				121,4	