

avec l'extérieur, tout en assurant une fonction de prestige et de promotion de l'image de la France à l'étranger (par sa large présence, sa qualité de service et, désormais, par l'utilisation d'appareils produits pour partie en France, avec une technologie européenne). De fait, Air France exploite des lignes structurellement déficitaires, que les pouvoirs publics jugent indispensables pour le rayonnement économique et culturel de la France.

Analysons plus particulièrement deux points :

— la participation d'Air France à la desserte de la Corse et des départements d'Outre-Mer (D.O.M.). En effet, la compagnie assure sur les Antilles et la Réunion des trafics marqués par une très forte saisonnalité et d'importants déséquilibres temporels entre les flux aller et retour. En outre, elle est tenue de consentir de bas tarifs sur ces relations. A une moindre échelle, cette situation se retrouve pour la desserte de la Corse (conjointement à Air Inter);

— Air France achète et lance les appareils de construction française ou franco-européenne; ainsi, elle a acquis prioritairement des Concorde et des Airbus.

Aussi, en contrepartie, l'Etat accorde-t-il à la compagnie des compensations de trois types :

— pour l'achat ou le déclassement d'appareils français (achats de Concorde ou déclassements de Caravelle);

— au titre d'une décision publique qui altère les résultats de l'entreprise (transferts de vols de l'aéroport d'Orly à celui de Roissy);

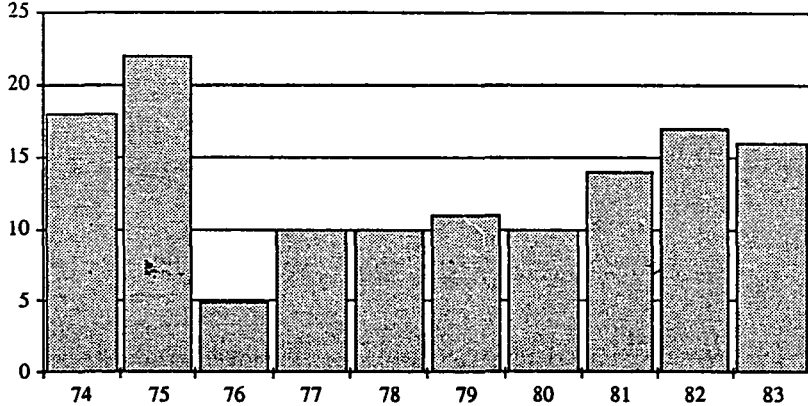
— pour la desserte de lignes déficitaires : Corse, D.O.M et aussi entre des aéroports de province et l'étranger.

Sur ce dernier point, il convient de préciser que les Collectivités Locales peuvent intervenir, pendant les premières années de lancement, pour soutenir l'exploitation de lignes internationales nouvelles, au départ d'aéroports régionaux. Le cas le plus connu est celui de l'aéroport de Strasbourg. Dans la pratique, l'Etat intervient également aux côtés de la Collectivité Locale, en versant à la Chambre de Commerce et d'Industrie une contribution par l'intermédiaire de la D.A.T.A.R. (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale). Dans l'exemple de Strasbourg, la D.A.T.A.R. a versé une large part de la subvention jusqu'en 1980, date à laquelle le Ministère des Relations Extérieures a pris le relais.

Figure 43

AIR INTER SUBVENTIONS PUBLIQUES D'EXPLOITATION

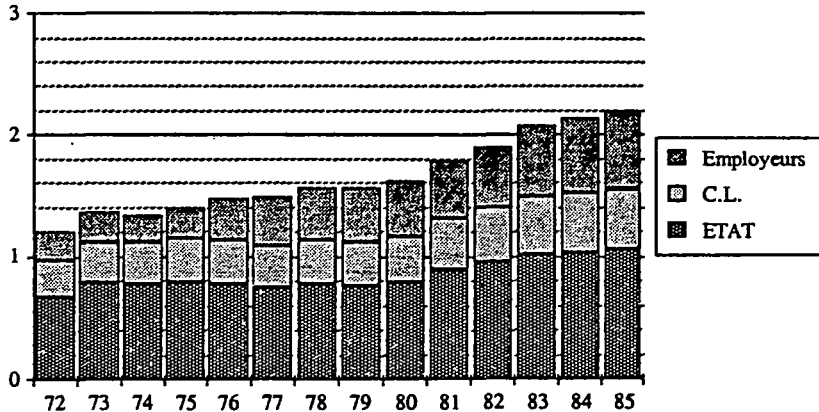
Millions de F.1970



Source : D'après Rapports d'activité et D.G.A.C.

R.A.T.P. COMPENSATIONS ET SUBVENTIONS

Milliards de F. 1970



Source : D'après Rapports d'activité R.A.T.P.

III.1.2.2. Air Inter

La compagnie ne perçoit pas d'autres compensations que celles versées par l'Etat. Elles le sont à deux titres :

- la desserte de la Corse;
- les modifications apportées aux appareils Mercure.

III.1.2.3. La R.A.T.P.

A la source des remboursements, on distingue deux sortes de motifs :

— les aménagements tarifaires (essentiellement les cartes oranges et les cartes hebdomadaires, mais aussi les cartes d'abonnement, «émeraude», «améthystes», les réductions accordées aux familles nombreuses et aux mutilés...);

— le souci, par une indemnité compensatrice, de dédommager l'entreprise qui applique un tarif de base (dit «tarif d'application» ou encore «module V») inférieur à celui qui assurerait l'équilibre des comptes (dit «tarif d'équilibre moyen annuel» ou encore «module Ve»). En 1985, le premier a varié de 2,55 Francs à 2,65 Francs, tandis que le second était de 4,86 Francs.

La participation à l'indemnité compensatrice et à une part des autres remboursements est répartie entre les intervenants institutionnels selon une clé établie dans le Cahier des Charges de l'entreprise :

- 70 % pour l'Etat,
- 30 % pour les départements (le poids de chacun d'eux étant variable).

Les remboursements au titre de la carte «Orange» (et des abonnements autres que d'étudiants et d'élèves, des cartes intégrales et hebdomadaires) sont assurés intégralement par le Syndicat des Transports Parisiens (S.T.P.) qui, en tant qu'autorité organisatrice des transports, est habilité à percevoir, et affecter, le produit du versement-transport (cf. §. 1.2)

III.1.2.4. La S.N.C.F.

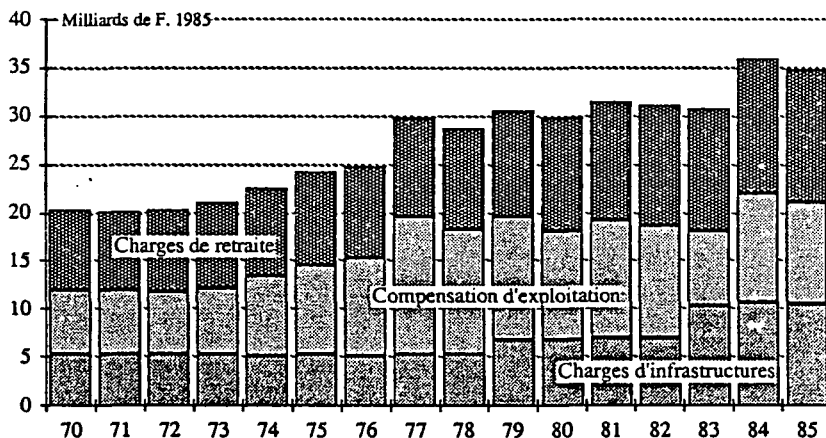
Il convient de distinguer trois types de concours publics (voir [BERGEL-HAYAT, 1983]) :

- les contributions (concours de l'Etat à l'entreprise, dans la mesure où elle supporte des charges «imposées»)(i);
- les compensations (ii);

Figure 44

S.N.C.F.

Evolution et ventilation des compensations et subvention de l'Etat



Structure en 1985
(en milliards de F. 1985)

| | |
|--|-------------|
| Contribution aux Charges d'infrastructure | 10,6 |
| Compensation pour Obligation d'exploiter | 4,3 |
| Compensation pour Oblig. Tarifaires Voyageurs | 2,9 |
| Compensation pour Oblig. Tarifaires Marchandises | 0,1 |
| Subvention forfaitaire ou complémentaire Compensation tarifaire | 3,3 |
| Contribution aux charges de retraite | 13,7 |
| TOTAL | 34,9 |

Source : S.N.C.F. et BERGEL

— les autres concours financiers (essentiellement pour assurer l'équilibre de l'exploitation) (iii).

a. Les diverses contributions

Dans un souci d'harmonisation des conditions de concurrence entre les modes de transport, l'Etat prend à son compte une part de certaines charges de l'entreprise nationale :

— les charges d'infrastructures (au titre de l'activité de marchandises, pour laquelle le principe d'une tarification au coût marginal social entraîne fatalement une perte d'exploitation liée à la part fixe des coûts d'usage d'infrastructures; en voyageurs, la tarification à l'équilibre n'induit pas ce problème);

— les charges de passage à niveau (l'Etat participe à hauteur de 50 % à la couverture des charges liées à ces équipements, dans la mesure où l'on considère que la route bénéficie autant que le fer de leurs services);

— les charges de retraite (en dehors des avantages particuliers dont disposent les agents cheminots, qui sont totalement à la charge de l'entreprise, l'Etat assure l'égalité des charges de retraite de la S.N.C.F. avec celles d'une entreprise relevant du régime de droit commun; les distorsions sont liées en particulier à la diminution sensible des effectifs cheminots - cf. Chap.II. §. 3.1.).

La contribution de l'Etat aux charges d'emprunt s'est progressivement éteinte (elle était destinée aux charges d'emprunt émis pour la couverture des dépenses d'établissement ou d'insuffisance d'exploitation). Le Syndicat des Transports Parisiens apporte également une contribution aux charges d'amortissement du compte de la banlieue (sur ressource du versement transport).

b. Les compensations pour obligation de service public

Elles sont de plusieurs ordres :

— les compensations pour obligation d'exploiter (les lignes militaires; les lignes à caractère omnibus; les lignes de la banlieue parisienne);

— les compensations pour obligation tarifaire :

— en voyageurs : pour les catégories bénéficiant de tarifs sociaux;

— en marchandises : d'une part pour les journaux (subvention

indirecte de la presse), d'autre part pour certains produits expédiés de régions «géographiquement défavorisées» (Annexe B^{ter} que les Commissions Européennes ont fait déclarer non-conforme au Traité de Rome).

c. Autres concours

Il s'agit essentiellement d'une contribution de l'Etat pour assurer l'équilibre d'exploitation.

Mais des versements ont également lieu au titre de provisions pour imprévus, ainsi que pour les retards de majoration tarifaire.

III.1.3. Recettes fiscales liées à l'activité transport

L'Etat et les Collectivités Locales interviennent donc largement dans le secteur des transports, par le biais d'un ensemble de transferts budgétaires évoqués précédemment, affectés à des dépenses directes de fonctionnement et d'investissement, ainsi qu'à des subventions.

III.1.3.1. Les transports : un secteur particulièrement collecteur d'impôts

En sens inverse, la fiscalité sur les transports (taxes sur les transports et taxes sur des consommations intermédiaires (les hydrocarbures)) produit une part importante des ressources budgétaires de l'Etat.

Malgré le principe d'unité budgétaire, certains économistes ont tenté une ventilation fonctionnelle du produit des taxes liées à l'activité transport (voir [Collectif, 1982]).

Comme le suggère H. TRIEBEL on peut établir une distribution entre deux catégories de taxes, qui correspondent au caractère plus ou moins spécifique de ces ponctions :

a. « Première catégorie de taxes (spécifiques et donc affectables aux transports) :

Taxes sur les carburants :

La T.I.P.P. plus T.V.A. moins impôt de rareté (cf. *infra* §. 1.2.2.) pour les véhicules utilitaires;

taux de taxe intérieur sur le gazole hors impôt de rareté, par unité d'énergie potentielle pour les voitures particulières.

Taxe sur les lubrifiants;

Taxe différentielle sur les véhicules utilitaires;

Taxe à l'essieu (cf. *infra*);

Taxe additionnelle sur les immatriculations.

b. Deuxième catégorie de taxes

— La taxe différentielle sur les voitures particulières (vignette) qui avait été conçue à l'origine pour alimenter le Fonds National de Solidarité institué au profit des personnes âgées;

— La majoration de T.V.A. sur les voitures particulières. En effet, les acheteurs de véhicules neufs sont taxés au taux majoré de 33,3 %, qui s'applique aux produits de luxe, et non au taux normal de 18,6 %; la différence peut être considérée comme une taxe spécifique, l'automobile étant un produit de consommation largement répandu;

— Le complément de la T.I.P.P. pour les voitures particulières, déduction faite de l'impôt de rareté; l'impôt de rareté, reflétant la contrainte macroéconomique d'équilibre de la balance des paiements pour laquelle les importations de produits pétroliers représentent une forte part, est pris égal à la taxation par thermie du fuel domestique et n'est pas considéré comme taxe spécifique. La part de la T.I.P.P., au-delà de ce taux de base, est ventilée entre la première et la deuxième catégorie de taxes, la part affectée à la première étant déterminée en relation avec la taxation correspondante pour le gazole utilisé par les véhicules utilitaires».

III.1.3.2. Les exercices de comptes-satellites transports*

Le rapprochement entre recettes et dépenses reste conventionnel pour un motif évident : le principe d'unité budgétaire est en contradiction avec toute affectation d'une recette fiscale. Et même, ne retenir du transport que l'opération de « traction » serait réducteur; il conviendrait d'intégrer une fonction transport au sens large : et alors, si l'équilibre budgétaire artificiellement retenu s'avère positif pour l'Etat, cela ne préjuge en rien de ce qu'il en serait si l'on consolidait le système (véhicules + travaux liés aux infrastructures + emballages + activités connexes ...).

Par ailleurs, certains arguments militent en faveur d'un régime fiscal particulier, ne serait-ce que parce que le secteur est largement dépen-

* Il s'agit là d'une notion connexe au cadre de la Comptabilité Nationale (C.N.) : en effet, elle dépasse les principes du système central de la C.N., qui « est fondé sur un classement des flux selon deux critères : les agents concernés, regroupés par secteur, et la nature des opérations effectuées ». Les comptes-satellites « regroupent l'ensemble des flux intéressant une fonction pour l'ensemble des agents économiques » (cf. [BRUNHES, 1976] p.84 et ss).

COMPTE DES DEPENSES DES USAGERS DE LA ROUTE
(en 1982)

| <i>En Millions de F.</i> | Achat (H.T.) de véhicules | Carburants (H.T.) | Taxes sur carburants | Assurances (H.T.) [1] | Taxes sur assurances | Dépenses salariales | Péages (H.T.) autoroutes | Autres dépenses [2] d'utilisation (H.T.) | Fiscalité [3] spécifique | T.V.A. [4] | TOTAL (T.T.C.) |
|---|------------------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------------|---|-----------------------------|---------------|-------------------|
| Voitures particulières et commerciales | 79 679 | 46 330 | 47 610 | 16 694 | 5 881 | 39 000 | 4 595 | 68 660 | 9 284 | 35 078 | 352 811 |
| Poids lourds compte d'autrui | 3 451 | 6 334 | 4 585 | 1 000 | 350 | 19 974 | 740 | 17 160 | 557 | 9 387 | 63 538 |
| Poids lourds compte propre | 3 606 | 6 100 | 4 415 | 790 | 277 | 28 000 | 550 | 3 497 | 370 | 1 623 | 49 228 |
| Utilitaires légers | 17 990 | 9 536 | 8 303 | 1 660 | 580 | 14 385 | 650 | 13 567 | 1 090 | 5 514 | 73 275 |
| Autocars compte d'autrui | 1 993 | 1 086 | 787 | 200 | 60 | 8 767 | 230 | 4 235 | 100 | 871 | 18 329 |
| Autocars compte propre | 330 | 162 | 118 | 35 | 10 | 1 100 | 50 | 615 | 20 | 120 | 2 560 |
| Cycles motorisés | 2 332 | 1 201 | 1 411 | 710 | 250 | | 50 | 1 885 | | 779 | 8 618 |
| TOTAL | 109 381 | 70 749 | 67 229 | 21 089 | 7 408 | 111 226 | 6 865 | 109 619 | 11 421 | 53 372 | 568 359 |

Tableau 25

[1] Primes nettes des remboursements au titre des accidents

[2] Ces postes de dépenses ont été calculés par différence, en outre ils ne sont pas comparables pour le compte propre et le compte d'autrui, compte tenu des méthodes différentes suivies pour l'appréciation de ce poste.

[3] Vignettes, taxes à l'essieu, cartes grises, taxes sur les permis, amendes, droit de timbre sur les contrats de transport, taxes sur les voitures de sociétés... Le montant des vignettes des utilitaires légers est la différence entre le total des vignettes perçues et le montant indiqué par le C.S.C.A. retenu pour les V.P.C.

[4] T.V.A. autre que sur les carburants, pour le compte d'autrui, c'est la T.V.A sur la vente du service de transport.

Source : [C.G.P.C., 1985]

dant de l'extérieur en matière énergétique et qu'il bénéficie d'une position privilégiée dans les périodes de relance keynésienne. Enfin, il nous semble important de souligner encore combien les transports sont précisément un lieu de transfert entre diverses préoccupations régulatrices (grands équilibres, redistribution, aménagement du territoire, etc.) où l'on doit donc manier avec intelligence les exigences d'équilibre budgétaire.

Ainsi, on ne peut se prévaloir des nécessités d'un équilibre budgétaire intra-sectoriel pour affecter une recette donnée à une action donnée.

Récemment, deux approches différentes ont été menées pour l'élaboration de « compte-satellite transport » :

— Le rapport du groupe de travail du Conseil Général des Ponts et Chaussées, chargé d'étudier le « coût pour la collectivité » des transports par route ([C.G.P.C., 1985]). Cette analyse a décomposé ce compte par type de véhicule (voitures particulières, poids lourds, autocars et autobus, utilitaires légers et motocycles). Une détermination des flux entrants et sortant (du point de vue des pouvoirs publics) a été proposée par le groupe ; la position choisie a été de ne prendre en compte que les flux financiers effectivement constatés.

— Le « Compte Transport de voyageurs pour la région d'Ile de France » (voir [AUZANNET et URVOY, 1985]).

Comme le précise un article reprenant les éléments de l'étude, « le compte transport isole l'ensemble des dépenses caractéristiques du domaine pour l'année 1983, en investissement et en fonctionnement, et décrit les flux financiers mis en jeu en détaillant les contributions des ménages, des entreprises et des administrations, ainsi que celles de l'Etat, de la Région et des Collectivités Locales.

Il établit une comparaison entre les différents modes de transport (moyens individuels et transports collectifs) en termes de prix de revient et de coûts supportés par les utilisateurs, hors avantages et coûts sociaux». (*in* [AUZANNET et AMSLER, 1985]).

III.1.4. Le problème du financement des transports collectifs urbains (T.C.U.)

Jusqu'à une période récente, les problèmes des transports en milieu urbain étaient posés de manière assez simple. Constatant l'insuffisance des investissements en infrastructures de transport collectif, et la faible prise en compte du fonctionnement réel du « système urbain », il s'agis-

sait de définir une stratégie pour briser le « cercle vicieux » : congestion \longleftrightarrow baisse des vitesses \longleftrightarrow baisse de fréquentation des TC \longleftrightarrow déficit) \longleftrightarrow hausse de la circulation auto \longleftrightarrow congestion ...

Curieusement, après l'épopée du métropolitain et des tramways, plus de quarante années de développement de la motorisation et de développement des banlieues avaient occulté les difficultés croissantes de fonctionnement des systèmes urbains.

Le poids de l'acquis pesait lourd à Paris, malgré l'émergence d'un fort courant municipal favorable à une planification urbaine active dans l'entre-deux-guerres. En province, le phénomène de congestion demeurait mineur, et les migrations alternantes limitées.

La division technique et la différenciation sociale de l'espace régional (cf. [CASTELLS, 1972]) vont s'intensifier et s'étendre progressivement aux agglomérations de province.

De la sorte, vers la fin des années 1960, la politique des transports urbains apparaît comme un défi, défi amplifié par le premier choc pétrolier.

On a clairement montré ([C.P.T./U.T.P., 1973]¹) que le milieu des années 1960 coïncide avec le début d'une crise des transports collectifs. Une offre croissante en places-km ne permet pas d'empêcher une baisse de la fréquentation.

En réalité, la France n'investit guère pour améliorer la qualité de service, comme le font par exemple les Allemands. Les pertes de trafic sont conséquentes.

La Commission des Transports du VI^e Plan retint donc l'accessibilité urbaine comme premier objectif de développement social, et recommanda une politique « renversant les tendances » observées en matière de transports urbains.

Cette prise de conscience frappe tous les pays, parfois bien avant la France (Allemagne, U.S.A., Suisse,...).

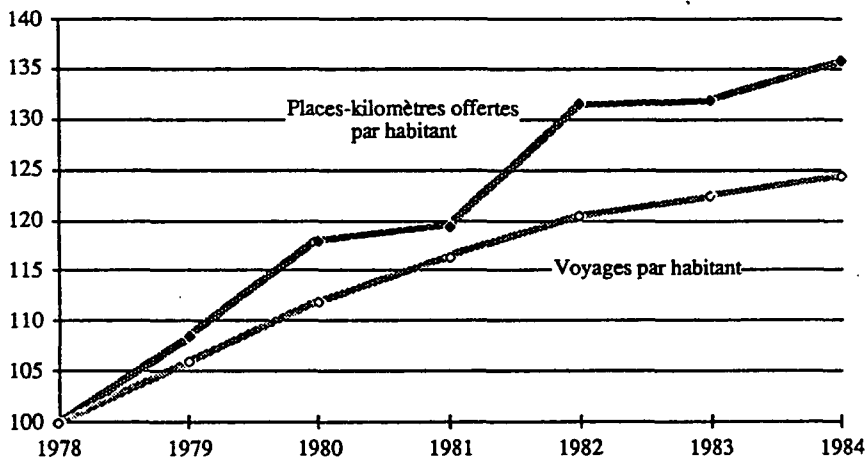
La contribution des Etats aux dépenses d'infrastructures est importante. D'après l'étude citée ci-dessus, elle varie de 33,3 % en Suisse à 100 % en Belgique.

C'est ainsi que s'est développée en France **une politique de développement**. Cette politique a plus de dix ans. En dresser le bilan est nécessaire, d'autant qu'elle se heurte aujourd'hui à un nouveau pro-

1. Centre de Productivité des Transports/Union des Transports Publics.

Figure 45

RESEAUX DE T.C.U. DE PROVINCE
EVOLUTION D'INDICES D'OFFRE ET D'UTILISATION



Source : Fichier 101 réseaux

blème : la crise de son financement : **rançon du succès, fruit de la crise ou résultat de quarante années d'immobilisme ?**

Le problème général du financement du transport urbain, de l'évolution respective de l'offre et de la demande, sera d'abord analysé de manière quantitative, sur une période d'environ dix ans, à partir des résultats fournis par l'enquête sur les cent-un plus importants réseaux de transport urbain de province¹. Les différents types de réponses institutionnelles apportées seront l'objet des développements qui suivent ; ils mettent l'accent sur la variété des situations aussi bien en France, où des différences assez importantes existent entre collectivités locales pour le choix des structures de financement, que dans les grands pays étrangers pour lesquels le problème devient de plus en plus difficile et passe par une définition claire du partage des responsabilités entre les divers niveaux d'intervention².

III.1.4.1. L'exemple de la situation des réseaux de province de 1975 à 1985

a. Une augmentation de l'offre à une période de développement de la périurbanisation et de la multimotorisation.

Après les années 1960 où la croissance de la motorisation et des encombrements dans les villes avait entraîné une baisse de la productivité des réseaux, la politique du transport urbain connaît un changement important : les autorités organisatrices des réseaux de transport urbain prennent pour objectif d'augmenter la fréquentation des transports collectifs, en développant fortement l'offre.

Ainsi de 1975 à 1984, l'offre kilométrique augmente de plus de 60 %, les places-kilomètres offertes de près de 80 % ; parallèlement l'usage croît de 50 %.

Cette période se décompose en fait en deux phases : 1975-1980 et 1980-1984, les années 1980 et 1985 étant elles-mêmes marquées par des évolutions caractéristiques.

Avant 1980 les taux de croissance annuels de l'offre sont de l'ordre de 8 à 9 %, alors qu'ils ne dépassent pas 3 à 4 % par la suite. Une rupture comparable s'observe dans le cas de la fréquentation des trans-

1. Fichier « 101 réseaux de transport urbain » D.T.T./O.E.S.T./C.E.T.U.R.

2. Ces situations ont été très bien analysées lors du colloque international de 1984, organisé à Lyon par le Laboratoire d'Economie des Transports, en particulier dans la contribution de Y. Amsler, sur les comparaisons internationales.

ports collectifs : avant 1980 le ratio « nombre de voyages par habitant et par an » augmentait de 3,5 % par an, alors que par la suite le taux de croissance annuel n'était que de 2 à 3 %, pour atteindre 1,6 % entre 1983 et 1984.

En matière de politique tarifaire, on constate également un clivage autour de l'année 1980, avec :

— avant 1979, un encadrement des tarifs et une baisse relative des prix des transports collectifs ;

— par la suite, une libéralisation jusqu'en 1981, puis une nouvelle politique d'encadrement (avec des dérogations), mais surtout une diversification des politiques tarifaires ayant pour résultat une stabilisation des prix relatifs des transports collectifs.

Mais ce changement de politique des transports urbains s'est produit dans un contexte de mutation de l'urbanisation et du développement, qui lui est lié, de la multimotorisation. Les résultats doivent également être appréciés par rapport à cette situation.

En effet l'urbanisation diffuse rend beaucoup plus difficile une desserte par les transports collectifs, lorsqu'elle doit faire face à une forte croissance de la demande de déplacements à partir d'une zone périurbaine. Ainsi, entre 1980 et 1985, l'indice de circulation urbaine des voitures particulières a augmenté très rapidement, près de deux fois plus que l'indice de circulation de l'ensemble du réseau. Il en a résulté que, si la part des transports collectifs n'a pas régressé, comme en région Ile de France (30 %), et si elle a même progressé dans des villes comme Lyon ou Grenoble, en raison d'une politique d'augmentation de l'offre, celle de la voiture particulière a souvent progressé (de 54 % à 60 % en Ile de France de 1976 à 1983), au détriment de l'utilisation des deux roues.

Pour les années 1985 et 1986, qui ont connu une forte baisse du prix de l'essence, et donc du coût d'utilisation de la voiture particulière, il semble à nouveau que la circulation urbaine et périurbaine soit à l'origine de la croissance très forte des indicateurs d'utilisation de la voiture particulière. Depuis 1980, la stabilisation, puis le renversement de l'évolution des coûts d'usage relatifs de la voiture particulière et des transports collectifs est certainement un facteur qui a une influence sensible sur la répartition modale du transport urbain.

L'ensemble de ces remarques sur l'offre et la fréquentation s'applique bien entendu de manières différentes selon les villes, et en particulier selon leur taille.

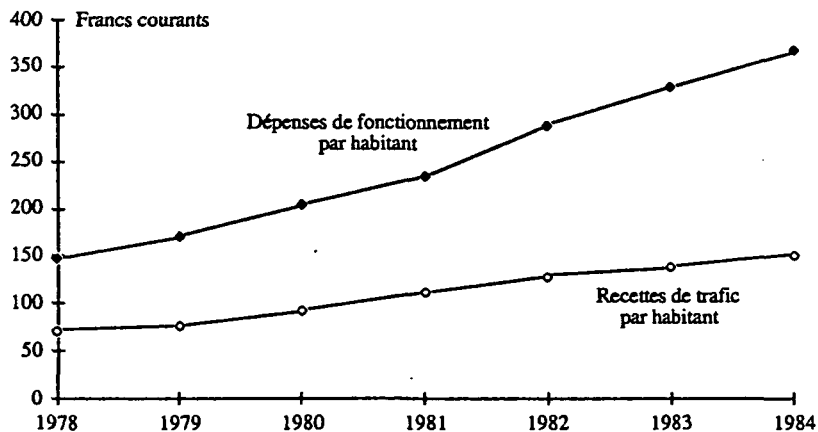
Tableau 26

RESEAUX DE T.C.U. DE PROVINCE
STRUCTURE DES RECETTES

| Produits du trafic | Produits accessoires + Produits financiers + Travaux | Subventions + Pertes d'exploitation |
|--------------------|---|--|
| 44% | 5% | 51% |

Source : Fichier 101 réseaux

Figure 46

RESEAUX DE T.C.U. DE PROVINCE
DEPENSES D'EXPLOITATION ET RECETTES DE TRAFIC

Source : Fichier 101 réseaux

b. Résultats et mesures de productivité.

Plusieurs indicateurs permettent d'apprécier les résultats de la politique des transports collectifs menée entre 1975 et 1985.

Parmi ceux-ci, il est possible de retenir :

- i. les recettes moyennes par voyage
- ii. la productivité du matériel
- iii. la productivité du travail

i. Les recettes moyennes par voyage augmentent depuis 1975, plus rapidement depuis 1980. En francs constants de 1984, ce ratio est passé de 1,32 F en 1978 à 1,89 F en 1984.

ii. Les autobus représentent environ 90 % de l'offre urbaine (en véhicules - kms et en places - kms offertes). Le parc d'autobus augmente régulièrement depuis 1975, et se modernise par l'introduction rapide depuis 1978 d'autobus articulés, voir bi-articulés, pouvant transporter jusqu'à 250 personnes. L'utilisation de tels véhicules de grande capacité de transport est facilitée par le développement de sites propres ou protégés.

Trois villes seulement à l'heure actuelle (Lyon, Marseille et Lille) disposent d'un réseau métropolitain. Ce moyen de transport se développe rapidement puisque le nombre total de voitures a été multiplié par 2,4 en cinq ans, et que d'autres villes, comme Toulouse et Strasbourg avec le VAL, ou Bordeaux, désirent le mettre en place.

iii. Le ratio « nombre de voyages par agent roulant » était en phase de croissance en 1975 et 1980, mais il a diminué de 4,7 % de 1981 à 1983. Cette baisse s'explique par une progression plus rapide du nombre d'agents roulants que du nombre de voyages, et par une diminution du temps de travail (entre 1979 et 1984, la durée hebdomadaire de travail a diminué de 3,6 heures, d'après l'enquête A.C.E.M.O)¹.

Néanmoins depuis 1983, la productivité du travail s'améliore, puisque le nombre de voyages par agent roulant a augmenté de 0,8 % entre 1983 et 1984.

Le ratio « voyages par agent » a une croissance plus faible : augmentation de 0,1 % entre 1983 et 1984, en raison d'une forte augmentation du nombre d'agents non roulants (3 %).

La situation financière des réseaux de transport collectifs se dégrade toutefois depuis plusieurs années, pour les raisons suivantes :

i. La hausse importante des dépenses de fonctionnement

Entre 1978 et 1983, les dépenses de fonctionnement en francs constants, ont augmenté de 50 %. Elles augmentent beaucoup avec la taille des villes : le rapport est de 1 à 4, environ, entre les dépenses de fonctionnement par habitant des villes de moins de 100.000 habitants et des villes de plus de 500.000 habitants. En 1984 cette évolution se poursuit, puisque le ratio « dépenses de fonctionnement par habitant » est de 357 francs pour l'ensemble des villes de province (333 francs en 1983).

Néanmoins, le taux d'évolution entre 1983 et 1984 (0,9 % en francs constants) est nettement inférieur au taux d'accroissement annuel moyen de la période 1978-1983 (1,8 %).

ii. L'augmentation insuffisante des recettes du trafic

L'apport trop faible des recettes du trafic (cf. tableau 26), qui diminue depuis 1973, s'explique principalement par l'écart entre l'évolution de la tarification et celle du niveau général des prix (cf. suivi des tarifs R.A.T.P. Chap. II, §. 3.3.).

En 1984, le ratio « recettes par habitant » était égal à 165 F pour l'ensemble des réseaux de province. L'augmentation 1983-1984 est plus importante que la croissance moyenne de la période 1978-1983.

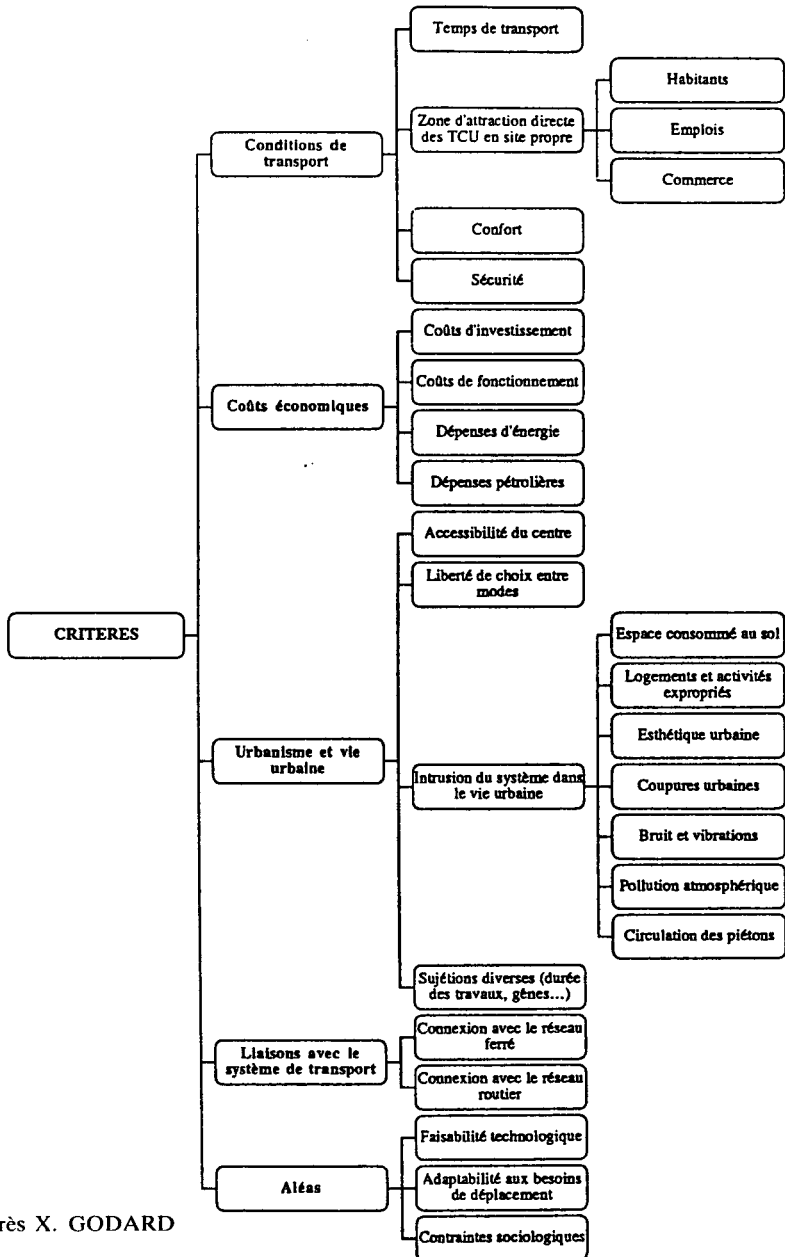
La situation semble légèrement s'améliorer en 1984 pour le taux de couverture « Recettes du trafic/Dépenses de fonctionnement », qui est égal à 52 % à cette date et a augmenté de 4,1 % depuis 1983, alors que depuis 1979 il baissait de 1,3 % par an (cf. Fig. 46).

iii. La stagnation du versement-transport

Le produit du versement-transport (cf. sa définition ci-dessous c.) augmente peu, car sa source est en récession : l'emploi dans les entreprises¹. Sous l'effet de l'inflation, du blocage tarifaire et des difficultés financières rencontrées par les collectivités locales, les déficits des entreprises de transport urbain se creusent (plus de 14 milliards de dettes pour la R.A.T.P. en 1985).

1. Sur ce point, et plus généralement sur le problème des transports urbains aujourd'hui, cf. le très intéressant [QUIN (C.), 1986].

Figure 47 – Transports collectifs urbains
Critères en matière de choix d'investissement



c. Les modes de financement et leur répartition

Le transport urbain est un des domaines où la reconnaissance d'une intervention de l'Etat et des collectivités locales est la moins controversée ; aussi bien aux Etats-Unis, qu'en Europe ou que dans les pays en développement, les mécanismes de marché (et notamment les politiques tarifaires) s'avèrent insuffisants, non seulement pour couvrir les coûts de développement de ce type de service, mais également pour couvrir ses coûts d'exploitation (cf. [REYNAUD, 1984]).

La nécessité de l'intervention publique se situe bien dans les domaines du développement des réseaux et dans le soutien aux charges d'exploitation du fait des bas niveaux tarifaires consentis par ces services publics. Que les T.C.U. échappent largement au secteur marchand explique que les recettes directes du transport s'avèrent insuffisantes (le schéma de la figure 47 met bien en évidence le poids des effets externes et des effets structurants dans le choix entre alternatives de systèmes de transports urbains). Cela veut dire que d'autres agents économiques que les utilisateurs bénéficient indirectement des réseaux de transport. Pour les T.C.U., c'est le cas des employeurs auprès desquels est perçue en France une taxe, le **versement tranport**.

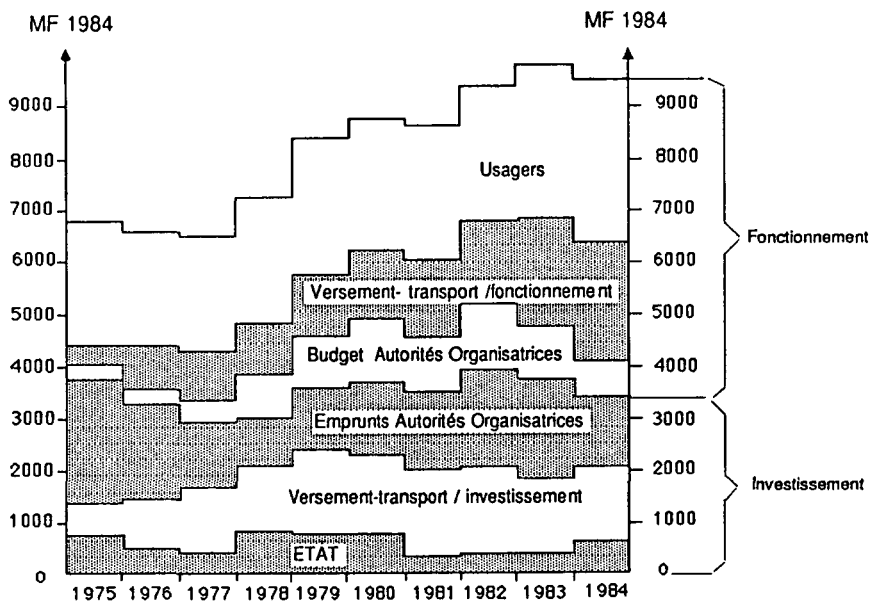
En effet, l'année 1971 a connu une innovation institutionnelle dans la région parisienne : la création du versement-transport. Applicable depuis juillet 1983 aux agglomérations de plus de 30.000 habitants, son principe est de solliciter financièrement les employeurs qui bénéficient d'un acheminement de « main-d'œuvre » à faible coût par le biais des T.C.U.

L'assiette de cette contribution est la masse salariale plafonnée (base des cotisations d'assurance-maladie). Y sont soumises les entreprises et les administrations employant au moins neuf salariés.

Si un taux maximum d'application est défini par les textes (entre 0,5 et 2 % selon la taille de l'agglomération et le type d'investissement prévu), l'autorité organisatrice du transport (commune, regroupement de communes, syndicat intercommunal de transport, ...) en fixe le niveau dans la fourchette légale.

En 1984, le versement-transport a permis de percevoir plus de 3,7 milliards de francs. Initialement prévu pour la promotion des T.C.U. (développement des réseaux, tarifs réduits pour les seuls salariés sur les liaisons domicile-travail, ...) il a été souvent affecté au subventionnement de l'exploitation ou à la couverture du déficit.

Figure 48 – Réseaux de T.C.U. de province
Evolution des ressources



D'après Fichier des 101 réseaux

Le fichier des « 101 réseaux » fournit des données précises sur l'exploitation, mais ne contient des données relatives à l'investissement que depuis 1983. Cependant, le Centre d'Études des Transports URbains (C.E.T.U.R.) a reconstitué un budget d'investissement pour l'ensemble du secteur, à partir des demandes des prêts du F.D.E.S. et des subventions allouées par l'Etat. Ces subventions ont été affectées à l'investissement, même si on peut considérer qu'un contrat de développement peut comporter une part d'aide à l'exploitation.

Le schéma de la figure 48 donne une indication de l'évolution du financement des transports urbains de province.

On constate que la part de l'Etat représente entre 10 et 20 % du budget d'investissements.

L'extension progressive du versement-transport a été accompagnée de plusieurs phénomènes entre 1975 et 1984 :

— le budget total à la charge des collectivités locales, déduction faite du produit du versement-transport, baisse pour connaître un minimum entre les années 1977 et 1979, puis remonte et dépasse en francs constants le niveau de 1975 à partir de 1982 ; il baisse à nouveau en 1984.

— la part du produit du versement-transport affectée à l'investissement avait augmenté de 17 à 47 % entre 1975 et 1979. En 1983 elle est passée à 36 % pour croître jusqu'à 44 % en 1984.

— de 1975 à 1979, le produit du versement-transport permet aux collectivités locales de moins emprunter : l'emprunt couvre 64 % de l'investissement en 1975 et 33 % en 1979. Néanmoins depuis 1979 le versement-transport a peu évolué, et la part de l'emprunt est remontée jusqu'à 52 % en 1983, pour diminuer à nouveau en 1984 : 38 % du total des investissements.

III.1.4.2. Les principales caractéristiques des réponses institutionnelles aux problèmes posés par les T.C.U.

Les réponses apportées pour résoudre les problèmes de l'évolution de l'urbanisme et des besoins de transports urbains qu'elle génère dépendent nécessairement du degré de centralisation ou de décentralisation des institutions et du caractère plus ou moins interventionniste des politiques des pouvoirs publics.

Cependant, au-delà de ces clivages, se dégage une logique propre au transport urbain qui permet de mettre en lumière quelques grandes orientations générales. Ces orientations ont déterminé des modalités

très spécifiques de financement du transport urbain et se sont parfois trouvées en rupture avec la philosophie économique et sociale dominante.

a. L'intervention sur la production de services

L'intervention sur la production de services caractérise un des premiers types d'intervention des pouvoirs publics en vue de garantir un niveau d'offre de services que ne peuvent plus assurer des compagnies en difficulté.

Le contrôle des entreprises par les pouvoirs publics a pris des formes extrêmement variées : l'achat direct des entreprises, la prise de contrôle des instances de direction, ou bien la définition de contrat contenant des clauses spécifiques de limitation des responsabilités.

Ainsi l'on observe :

— aux Etats-Unis, le rachat d'entreprises avec des subventions du Gouvernement, à partir de 1964. Aujourd'hui, 91 % des réseaux appartiennent au secteur public.

— en Angleterre, jusqu'à un passé récent¹, la création d'établissements publics autonomes dirigés par des représentants des autorités organisatrices, les PTE (« Passenger Transport Executive »), les transports urbains étant assurés depuis plusieurs dizaines d'années par un petit nombre de grandes entreprises du secteur public.

— en R.F.A., la présence des sociétés d'exploitation des transports urbains très largement contrôlées par les collectivités locales².

En France, en revanche, la place du secteur privé apparaît relativement importante; si l'on exclut le cas particulier de la région Ile-de-France, 70 réseaux sur les 90 principaux réseaux de province dépendent du secteur privé, au sein duquel cinq grands groupes en exploitent environ la moitié, dont certains comptent parmi les plus importants.

1. 1986 a marqué un tournant dans la politique des transports urbains britanniques : après celles du domaine interurbain, les lignes de transport collectifs urbains sont attribuées à des entrepreneurs du secteur privé. Cette privatisation a été radicale pour les villes de province, mais progressive à Londres (où une compagnie nationalisée détenait le monopole).

2. (62 régies locales, 91 sociétés de droit privé, dont près des 2/3 sont contrôlées à 100 % et 1/3 à plus de 50 %, et seulement 12 sociétés à capitaux privés de taille modeste).

Toutefois, on enregistre une évolution dans les relations entre les autorités de tutelle et les entreprises exploitantes depuis une quinzaine d'années. La responsabilité des entreprises est réduite dans les dispositions contractuelles qui ont été choisies ; en effet, il existe depuis 1975 quatre types de contrats, et la formule la plus utilisée est le contrat de gestion en gérance « qui fait supporter au pouvoir concédant l'intégralité des risques financiers de l'exploitation des transports collectifs et la totalité de la charge des investissements ». Le seul risque laissé à l'exploitant porte sur sa rémunération, « variable en fonction des prestations offertes et de la qualité de la gestion ». Les sociétés deviennent donc des prestataires de services avec toutefois une compétence reconnue en matière de conseil et d'étude.

Dans les réseaux des grandes agglomérations qui relèvent du secteur public, les autorités organisatrices ont créées depuis 1973 des sociétés anonymes d'économie mixtes (S.E.M.) dont le capital est contrôlé par les collectivités locales.

Une autre forme d'exploitation est la régie directe (Marseille en est un exemple particulier) mais depuis 1980 les autorités organisatrices opérant sur un territoire supérieur à 20.000 habitants doivent créer un établissement public industriel et commercial.

En région Ile de France, l'organisation est particulière et l'autorité organisatrice est le Syndicat des Transports Parisiens (S.T.P., établissement public), qui associe huit départements à l'Etat, dont le rôle est prépondérant ; la réforme en cours prévoit une position de retrait pour l'Etat et conduira à une association, au sein d'un nouveau syndicat, des départements et de la Région Ile-de-France.

b. L'émergence d'autorités organisatrices

Le mouvement de création d'autorités organisatrices a en général été postérieur à celui de l'intervention des collectivités publiques sur la production de services.

Il s'est affirmé après la deuxième guerre mondiale, autour des années 1960, et répond essentiellement à une préoccupation d'adaptation de l'organisation des transports à l'évolution de la couverture territoriale de la collectivité urbaine : l'autorité organisatrice se spécialise dans les transports, assure une couverture territoriale plus pertinente pour la définition de plans de transports et, par conséquent, permet de mieux répondre aux besoins de la population.

Ce mouvement de rationalisation des transports urbains au-delà des clivages administratifs et territoriaux a été effectué sous l'impulsion soit de l'Etat, soit des collectivités territoriales.

Parallèlement à ce mouvement, les entreprises exploitantes de transport se sont elles-mêmes regroupées.

Ainsi, il est difficile de mettre en évidence des relations simples entre le caractère plus ou moins centralisé des institutions d'un pays et le développement des compétences des autorités organisatrices au niveau des agglomérations.

D'un côté, on peut penser qu'un centralisme fort a été un frein à la création de telles organisations décentralisées; mais il faut compter avec les volontés qui se sont manifestées pour engager, dans certains domaines particuliers, des processus de décentralisation et le transport urbain a souvent été choisi comme un exemple privilégié.

Dans d'autres cas, l'existence d'un système administratif et politique décentralisé a favorisé les initiatives des collectivités territoriales pour se concerter et se regrouper autour des problèmes de transport; mais une « culture urbaine » très puissante a pu limiter les transferts de compétence à une autorité recouvrant le territoire à plusieurs communes.

Ainsi, en France, l'Etat a incité au regroupement des collectivités locales, lorsqu'il a étendu le versement-transport aux associations de collectivités dont la population dépassait un seuil de 300.000 habitants en 1973, 100.000 habitants en 1974, 30.000 habitants en 1983. Ces établissements sont soit des syndicats de communes à compétence transport ou à vocation multiples (S.I.V.O.M.), soit des « districts » dont le degré d'intégration est plus poussé, soit des communautés urbaines qui ont une compétence en transport urbain, voirie et stationnement, soit enfin des syndicats mixtes qui associent en général le département à une association de communes. Récemment, les lois sur les transferts de compétence aux collectivités locales et la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs ont fait une large part aux transports urbains, favorisant leur rationalisation au niveau local.

Aux Etats-Unis, les autorités organisatrices sont constituées par des associations volontaires de collectivités locales dites du « premier échelon administratif ». Dans les grandes agglomérations, des structures plus élaborées ont parfois été créées (« district spécial » ou « Authority »). Les autorités organisatrices ont en général une compétence qui recouvre la zone urbaine et leur grande indépendance résulte de la

possibilité qui leur est accordée d'émettre des emprunts ou de prélever des taxes.

Le cas de l'Angleterre mérite d'être souligné : jusqu'aux modifications récentes, les autorités organisatrices (les comtés métropolitains) avaient une compétence très large sur l'ensemble du système de transport couvrant le transport collectif (études, investissements, fonctionnement, tarification), la voirie et l'aménagement du territoire.

En Hollande, des autorités communales puissantes se trouvent très directement confrontées au Ministère des Transports, qui dispose de larges prérogatives en matière de fixation des tarifs; cette situation a été à l'origine de très grandes tensions et la recherche d'un nouveau mode d'organisation est en cours, avec notamment la création d'un conseil régional de transports publics (1980) favorisant la concertation entre les administrations communales. Une autre possibilité étudiée consiste à confier à la commune centrale la responsabilité des transports publics dans toute l'agglomération.

c. La diversification des structures de financement

Face à la croissance des besoins de transports née du développement des grandes agglomérations, et de la diffusion de l'urbanisation et de l'habitat, tous les pays ont recherché de nouvelles structures de financement.

Une première voie est l'amélioration de la couverture des dépenses par les recettes, couverture qui s'est rapidement dégradée dans presque tous les pays. Cependant, l'augmentation des tarifs est limitée par les conséquences qu'elle entraîne sur la fréquentation des transports collectifs.

D'autres voies sont possibles et la prise de conscience des effets externes et des coûts sociaux des transports urbains individuels et collectifs a justifié le recours à d'autres sources de financement très diversifiées et variées suivant les pays.

Ces autres sources de financement correspondent à des logiques économiques différentes et distinguent parfois la couverture des frais d'exploitation et les besoins d'investissements.

i. Le financement sur ressources budgétaires nationales (ou fédérales)

Il traduit l'objectif national (ou fédéral) de maintien ou de dévelop-

pement des transports collectifs.

Parallèlement, il faut rappeler que les transports publics urbains bénéficient de nombreux dégrèvements fiscaux (taux réduits de T.V.A., exonération de taxes sur les véhicules et remboursement de surtaxes sur le carburant) et que des aides directes de l'Etat aux entreprises existent également pour financer des projets de recherche ou bien le renouvellement du parc d'autobus (jusqu'en 1984 en Angleterre et de façon accrue depuis 1984 pour les transports non urbains en France).

ii. Instauration d'une taxe spécifique sur les carburants, voire sur les véhicules automobiles (vignette)

La logique ici est bien différente et s'appuie sur une notion de transfert à réaliser entre utilisateurs des transports individuels et ceux du transport collectif pour compenser les coûts sociaux générés par les automobilistes.

Au Brésil par exemple, où il représente l'essentiel des ressources, le produit de cette taxe transite par un Fonds National.

En France, une surtaxe sur les carburants a été instituée (4,7 c par litre) pour alimenter le Fonds Spécial des Grands Travaux (F.S.G.T. : cf. *supra*), destiné, jusqu'en 1986, à financer des investissements en infrastructures de voirie et de transports collectifs ainsi que des investissements générateurs d'économie d'énergie.

iii. Taxes locales pour le financement des transports urbains

Lorsque le produit des trafics ne suffit pas à couvrir les dépenses d'exploitation, les collectivités locales sont souvent amenées à engager leurs recettes fiscales générales.

Il faut alors souligner le cas des Etats-Unis, où une large palette d'impôts et des taxes additionnelles ont été créées pour financer les dépenses d'investissement et d'exploitation des transports collectifs tant au niveau fédéral qu'au niveau des Etats ou des collectivités territoriales. Leur création est soumise à référendum et leur assiette couvre des catégories d'acteurs et d'activités économiques très diversifiées (cf. tableau ci-joint) sans que la notion de bénéficiaire indirect soit toujours explicitée, voire sous-jacente.

iv. Financement par les bénéficiaires indirects et le versement transport

Plusieurs pays ont mené des expériences de taxation des bénéficiaires autres que les usagers. Ces autres bénéficiaires sont les employeurs, les commerçants, les promoteurs, les propriétaires immobiliers voire les automobilistes.

Pour les employeurs, le bénéfice est l'accès à la main-d'œuvre, les transports en commun assurant la fonction «déplacements domicile-travail et affaires professionnelles des salariés», à une large échelle et à faible coût.

En France, les entreprises employant plus de neuf salariés participent, avec le versement-transport, aux dépenses de transports collectifs, soit pour couvrir les réductions tarifaires bénéficiant aux salariés, soit pour le financement des dépenses d'investissement et d'exploitation. Cette taxe spécifique a d'abord été instaurée en région parisienne puis a été étendue progressivement jusqu'aux villes de plus de 30 000 habitants en 1983. En 1982, les employeurs participaient environ au quart des dépenses de fonctionnement en région Ile de France et respectivement à 30 % et 40 % des dépenses de fonctionnement et d'investissement en Province (villes de plus de 100 000 habitants en 1982).

La L.O.T.I. précise que le «financement des services de transport public régulier de personnes défini par l'autorité organisatrice est assuré par les usagers, le cas échéant, par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect». Selon cette même loi, les «autres bénéficiaires» peuvent être également appelés à participer au financement des infrastructures.

Récemment, le remboursement partiel de la Carte Orange aux salariés de la Région Parisienne empruntant les transports en commun a été institué en remplacement de la prime de transport antérieure d'un montant forfaitaire non actualisé et indépendante du choix du mode de transport (à hauteur de 40% d'abord et de 50% depuis le 1^{er} Octobre 1983).

En ce qui concerne la propriété foncière, il faut mentionner le système américain de la «valeur captive» par lequel les terrains situés à proximité des infrastructures ferrées nouvelles sont contrôlés par les collectivités publiques, achetés ou gérés par elles ou enfin taxés. Les

ressources qui en découlent servent à financer les infrastructures.

v. L'élargissement des possibilités d'emprunt

Le recours à l'emprunt ne semble pas avoir été dans de nombreux pays une source de financement très utilisée et des études plus approfondies sur les comparaisons internationales sont, à cet égard, nécessaires.

En France, le recours à l'emprunt a également été utilisé, en s'efforçant d'élargir, pour le financement des investissements, les possibilités d'emprunt à taux bonifiés auprès des caisses de crédit public; ainsi en 1982, les financements des investissements sur emprunt atteignaient 48 % en région Ile-de-France et 39 % en Province.

Toutefois, les taux d'intérêt actuels sont extrêmement élevés et les remboursements des collectivités locales grèvent considérablement leurs budgets. L'engagement dans la voie des emprunts, s'il permet une diversification intéressante des sources de financement et une souplesse de leur utilisation, doit néanmoins s'accompagner d'une réflexion sur les possibilités de drainer une épargne à un coût inférieur aux taux réels qui sont observés sur le marché; les taux réels atteignent actuellement des niveaux qui, historiquement, ont rarement été atteints. Leur maintien mettrait certainement en danger des opérations de transport qui sont fortement capitalistiques et dont la rentabilité n'apparaît qu'à long terme pour les collectivités.

Ainsi, l'étude des aspects institutionnels de transport urbain et de leurs évolutions révèle une grande diversité de situations.

Cette diversité est le résultat de la complexité du problème qui est posé aux collectivités publiques et de l'originalité du transport urbain par rapport aux autres secteurs de l'économie; le transport urbain est à la croisée de l'économie de marché et de «l'économie du Bien-Etre». Les bouleversements intervenus dans le développement urbain à travers le monde ont encore compliqué ces données.

Il est bien entendu que le cadre institutionnel a pu faciliter ou au contraire ralentir les adaptations nécessaires.

Ainsi les grands changements institutionnels, et en particulier la décentralisation, ont une incidence sur l'organisation des transports qui mettra plusieurs années à atteindre un point d'équilibre, en général plus conforme à la prise en compte des besoins de la population.

Néanmoins, le cadre institutionnel n'est pas toujours déterminant ; mis à part des situations extrêmes, de nombreux pays ont trouvé, lorsque la volonté a été clairement exprimée avec suffisamment de continuité, les formules juridiques et réglementaires adaptées.

Le problème fondamental des aspects institutionnels du financement devient alors celui de l'équilibre d'ensemble entre les principales entités de l'organisation du transport urbain et du partage de leurs responsabilités ; les comparaisons internationales fournissent également un éclairage pour la réponse à cette question.

III.1.4.3. Le partage des responsabilités entre autorités centrales, autorités locales et entreprises

L'analyse des expériences des différents pays montre assez bien les difficultés nées des déséquilibres trop marqués entre les autorités centrales, les autorités locales et les entreprises.

Une intervention trop directe du pouvoir central sur les entreprises conduit à la recherche de « normes de fonctionnement » qui sont toujours difficiles à appliquer et qui sont susceptibles de démobiliser des entreprises dans leur gestion. A l'inverse, les déséquilibres entre les villes, voire les quartiers d'une même agglomération, s'accroissent en dehors de toute intervention de l'Etat ; les entreprises se limitent à l'exploitation des lignes rentables et il est toujours possible d'en trouver.

Parallèlement, la définition des responsabilités respectives du pouvoir central et des entreprises conditionne le choix des modes de fonctionnement, afin de permettre à chaque organisme de maîtriser les moyens de sa politique.

Les grandes lignes d'un équilibre semblent alors s'articuler autour des trois remarques suivantes :

- le maintien (ou la limitation) du rôle de l'Etat, porteur du message de « la rentabilité collective », à une politique d'orientation générale et d'incitation ;

- le développement des moyens d'une planification de l'ensemble du système de transport au niveau d'une agglomération, sous l'impulsion des autorités locales ;

- la recherche d'une véritable autonomie de gestion des entreprises, dont la responsabilité financière reste nécessairement limitée.

a. Les incitations et les orientations de l'Etat, porteur du message de « rentabilité collective »

Une fois admis le fait que le transport urbain ne peut relever directement des mécanismes de marchés, il faut bien reconnaître que le message de « rentabilité collective » n'est pas simple à faire accepter.

En période de croissance ralentie ou de récession, le rôle de l'Etat devient d'autant plus nécessaire que la tentation est forte de raisonner à court ou moyen terme. Le transport urbain est donc perçu essentiellement comme une contrainte et la tension actuelle sur les taux d'intérêt a encore accru les difficultés d'investissements.

Aussi l'Etat doit-il constamment réaffirmer dans les bilans des transports urbains l'incidence sur les coûts sociaux ou l'environnement et corriger les déséquilibres les plus flagrants des relations économiques et sociales.

Les principaux domaines de l'intervention de l'Etat, qui sont reconnus dans de nombreux pays, sont les suivants :

i. Aménagement du territoire et politique de redistribution

Pour l'aménagement du territoire, il s'agit de corriger les déséquilibres les plus marqués entre les régions, voire entre les villes d'une même région ou les quartiers d'une agglomération.

Le recours au transport pour l'application d'une politique de redistribution entre catégories d'individus se rencontre fréquemment dans les différents pays; la reconnaissance d'un droit au transport, l'aide aux personnes à faible mobilité, vont, bien entendu, dans ce sens.

ii. L'impulsion d'une politique industrielle et l'incitation à la recherche

Le développement des techniques de transport urbain a un effet d'entraînement sur le secteur industriel amont; c'est un secteur ouvert sur les nouvelles technologies qui a des perspectives intéressantes d'exportation.

Toutefois, il s'agit également d'un domaine où l'incitation de l'Etat à la recherche et au développement est nécessaire compte-tenu des problèmes spécifiques du financement des transports urbains et des contraintes de coordination et de normalisation qui s'imposent à la production.

iii. L'aide à l'investissement

Les politiques d'aide à l'investissement des Etats s'insèrent pour de nombreux pays dans le cadre d'un processus de planification, ou de développement des transports collectifs.

Il faut toutefois souligner la nécessité de ne pas dissocier la réalisation des investissements des contraintes financières qu'ils entraînent au niveau de leur exploitation.

Aux Etats-Unis, au début des années quatre-vingt, les aides fédérales représentaient 2/3 des dépenses d'investissements et 15 % des dépenses d'exploitation.

Les aides accordées, soit par l'Etat fédéral, soit par les Etats, ont atteint des niveaux très élevés, de plus de 80 % après 1973, lorsque des transferts budgétaires ont été effectués en leur faveur à la suite de l'abandon de tronçons autoroutiers urbains.

Cependant, l'aide à l'investissement a diminué de 20 % entre 1982 et 1983 et il est prévu, dans le cadre de la politique actuelle, de supprimer l'aide fédérale à l'exploitation en 1985.

En R.F.A., l'Etat accorde des aides à l'investissement et participe à des programmes de développement des transports en commun. Une telle participation est prévue également en France avec l'élaboration de contrats de développement de transport en commun qui ont été inscrits dans les programmes prioritaires du IX^e Plan.

iv. Participation plus directe aux investissements lourds de transport collectif et au fonctionnement des grandes métropoles

Ce dernier point de l'intervention du pouvoir central est également assez largement reconnu, en particulier lorsqu'il s'agit de l'organisation des transports dans les capitales nationales.

b. Les moyens d'une planification globale du système des transports, sous l'impulsion des autorités locales

L'intérêt de développer un processus de planification des transports au niveau des agglomérations s'est clairement exprimé dans de nombreux pays. Il est indissociable de réflexions sur les moyens adaptés à la mise en uvre de telles politiques.

Ainsi, en Angleterre et aux Etats-Unis, l'existence d'une planification a même été, de longue date, une condition de l'octroi des aides de l'Etat.

Dans le cas de l'Angleterre, les subventions étaient établies sur la base de programmes quinquennaux (Transport Policy and Programm - T.P.P.) élaborés par les comtés et les régions.

Il est intéressant de noter que les T.P.P. recouvraient un domaine assez large, correspondant d'ailleurs au champ de compétence des comtés, qui incluait les investissements en voirie, le stationnement, l'aménagement du réseau routier et les transports collectifs (tarification, exploitation, dépenses d'amortissement et de renouvellement). La subvention était calculée suivant certaines règles et accordée de manière globale, en laissant une marge de manuvre importante aux comtés dans son affectation. On assistait donc à un système assez sophistiqué qui semblait concilier une rigueur dans les estimations et une décentralisation dans les affectations réalisées par les comtés¹.

Aux Etats-Unis, la condition préalable aux aides de l'Etat fédéral est la création d'une structure de concertation intercommunale (Metropolitan Planning Organisation - MPO) qui établit pour cinq ans un schéma directeur non contraignant et qui sert d'intermédiaire pour les subventions. Le fait que les MPO soient, hormis dans certaines grandes villes, des structures spécifiques, doit permettre une appréhension plus globale du problème de transport dans la mesure où elles n'empiètent pas sur le domaine de compétence des autorités organisatrices.

En France, l'application des Plans de Déplacements Urbains (P.D.U.) s'inscrit dans le cadre d'une approche plurimodale avec la volonté de mieux maîtriser l'urbanisation. Toutefois, il n'existe pas véritablement aujourd'hui d'autorité institutionnelle correspondant au champ des P.D.U. Des contrats de développement sont également prévus par certaines agglomérations qui en manifestent l'intérêt, mais ils répondent essentiellement à une préoccupation de développement du transport collectif avec toutefois, la possibilité d'y inclure des questions de voirie. Les financements budgétaires, dont un montant minimum est inscrit dans les Programmes Prioritaires du IX^e Plan, ne font pas l'objet de règles particulières d'affectation, laissant, à ce niveau, une large part à la négociation.

1. La subvention était de 70 % pour les dépenses dépassant le seuil défini après une analyse des ressources pour le « Public Expenditure Survey Committee ».

Des principales expériences étrangères il ressort un certain nombre de remarques :

— l'intérêt d'une planification de l'ensemble des modes qui comprenne le transport collectif, les deux roues, l'utilisation de la voiture particulière et la marche à pied ;

— la nécessité d'intégrer les préoccupations de développement à l'urbanisme. Les systèmes institutionnels figent trop souvent les approches sectorielles et modales ;

— l'intérêt de concevoir un processus de planification comme un outil d'élaboration d'un consensus entre les partenaires au niveau local et comme support d'une négociation financière entre les autorités locales, les régions et l'Etat.

En ce qui concerne l'adaptation du système de financement deux voies sont ouvertes :

— d'une part celle d'un financement qui transite essentiellement par un niveau central et qui suppose la définition de règles d'affectation, voire une procédure de négociation. Les règles sont plus ou moins contraignantes et s'appuient sur une définition plus ou moins normative des recettes et des charges¹ ;

— d'autre part, celle d'un financement direct par les autorités locales qui ont les moyens d'agir sur leurs ressources propres par la création de taxes spécifiques, de taxes additionnelles, ou par la modulation de leur taux ainsi que par l'emprunt.

Il est bien entendu que les deux types de financement peuvent se combiner dans certains pays en privilégiant l'un ou l'autre type de solution.

Une recherche récente effectuée en France sur les incitations nationales et les budgets locaux a explicité, pour quelques grandes villes, la relation entre les politiques de développement de l'offre et les modulations effectuées entre les différents modes de financement (cf. [PRADEILLES, 1985]).

Elle montre que les villes qui ont beaucoup investi se trouvent aujourd'hui confrontées au problème de l'érosion des capacités de financement des investissements ; l'alourdissement de la charge des emprunts, l'augmentation des besoins de financement de l'exploitation

1. Pour les recettes cf. la procédure anglaise et pour les charges, la procédure italienne, qui définit en fonction de la densité, des flux de trafic et des programmes en cours, les clefs de répartition des subventions qui seront distribuées pour les régions.

Tableau 27

L'exemple de quatre réseaux de T.C.U. de province

FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION

| <i>En %</i> | V.T. | Collectivités Locales hors V.T. | Subventions de fonctionnement de l'Etat |
|-------------|------|------------------------------------|--|
| GRENOBLE | 46,5 | 45,6 | 7,9 |
| NANTES | 44,8 | 44,2 | 11 |
| ROUEN | 100 | 0 | 0 |
| STRASBOURG | 76,3 | 23,7 | 0 |

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

| <i>En %</i> | V.T. | Collectivités Locales hors V.T. | Subventions d'investissement de l'Etat | Emprunts |
|-------------|------|------------------------------------|---|----------|
| GRENOBLE | 33,9 | 0 | 8,6 | 57,4 |
| NANTES | 54,3 | 0 | 2,4 | 43,3 |
| ROUEN | 93,3 | 0 | 0,5 | 6,2 |
| STRASBOURG | 41,5 | 10,5 | 6,4 | 41,5 |

ENDETTEMENT

| <i>En %</i> | Emprunt/V.T. | Annuités/V.T. | Annuités/Emprunts nouveaux | Annuités/ Total emplois |
|-------------|--------------|---------------|----------------------------|-------------------------|
| GRENOBLE | 40,6 | 18,8 | 46,4 | 10,3 |
| NANTES | 24,1 | 15,5 | 64,4 | 10,3 |
| ROUEN | 1,7 | s.o. | s.o. | 0,1 |
| STRASBOURG | 15,1 | 13,8 | 91,5 | 10,8 |

Source : PRADEILLES, 1985.

et ceci malgré un effort croissant de prise en charge par des recettes fiscales classiques ont limité les possibilités de financement des investissements et en particulier celles qui ont été offertes par le versement transport. La question d'élargissement des sources de financement se trouve justifiée surtout lorsqu'il apparaît que les investissements peuvent accroître la productivité de l'ensemble du système.

Mais cette recherche montre également la diversité des politiques de financement choisies par les autorités locales en fonction de leur niveau d'équipements acquis, de leurs objectifs de développement mais également de leur préoccupation de modulation des différentes ressources et prélèvements possibles.

Ces remarques militent pour l'existence de systèmes directs de financement qui respectent au mieux les particularités des agglomérations, même s'ils ne doivent pas constituer le mode exclusif de financement comme il a été souligné dans la partie précédente relative au rôle de redistribution de l'Etat.

D'une manière générale, les mécanismes à privilégier devront permettre :

— d'une part, un rapprochement suffisant entre le processus de choix des priorités et celui de la décision de financement sachant qu'il est plus facile de travailler sur des grands projets que de concevoir des modes d'organisation destinés à répondre aux besoins des agents avec des techniques plus simples ;

— d'autre part, des arbitrages entre les transports urbains et les autres engagements des collectivités locales.

c. La recherche d'une autonomie de gestion des entreprises

Le fait que les dépenses d'investissement et d'exploitation ne puissent être couvertes par les recettes commerciales et que les tarifs eux-mêmes soient discutés ou imposés a des conséquences sur les relations entre l'autorité organisatrice, l'Etat et les entreprises ; le danger est que cette situation conduise à réduire l'autonomie de gestion de l'entreprise et démobilise les dirigeants et le personnel.

Les cas de la Belgique et des Pays-Bas semblent à cet égard assez comparables et l'intervention des autorités nationales y est jugée trop directe et trop pointilleuse.

Ainsi, aux Pays-Bas, l'application d'un règlement national « pour la prise en compte des déficits d'exploitation des transports publics »

(1976) s'est heurté à la difficulté de définir des normes objectives caractérisant le « déficit des transports publics » ; les relations ont dû évoluer après 1982 dans le sens d'une décentralisation des attributions en définissant, d'une part, des objectifs qui laissent une marge de manœuvre plus large au niveau communal et en reconnaissant, d'autre part, un principe de vérification *a posteriori* de l'efficacité de l'affectation des fonds publics. L'ensemble des dispositifs d'intervention n'est toutefois pas arrêté de manière définitive et les décisions récentes d'une augmentation très conséquente des tarifs renverse quelque peu la problématique en introduisant une notion de responsabilité « d'un profit ».

A travers cet exemple, apparaît en particulier la difficulté de conduire, lors de la mise en place d'une nouvelle organisation, une expertise des dépenses des entreprises.

Ce problème se rencontre également en Espagne ; après la reconnaissance d'un déficit de transport urbain lié à la présence d'autres bénéficiaires, il a été décidé d'augmenter les ressources propres des communes mais également de préciser l'ampleur de ce déficit en engageant des missions d'audit auprès des entreprises.

Les différentes expériences montrent donc qu'une tutelle directe du pouvoir central sur les entreprises conduit à une recherche de normes trop rigides, les autorités locales apparaissant comme un niveau plus adéquat pour la négociation.

La diversité des statuts, publics ou privés, n'est probablement pas déterminante dans l'établissement de relations de tutelle ; des relations entre des organismes publics et des entreprises privées peuvent au contraire créer une dualité intéressante entre d'un côté des « managers » et de l'autre des élus, si les uns et les autres sont en position de négociation et non de dépendance.

En revanche, la définition d'un cadre de dialogue et de concertation est une question de fond pour préserver l'autonomie de gestion des entreprises et leur productivité. Les engagements réciproques doivent évoluer sur la base d'une vérité de coûts et de normes de service dans le cadre de relations contractuelles.

F.V. WEBSTER a bien défini la problématique dans laquelle doit s'inscrire l'équilibre entre les différents niveaux de responsabilité (cf. [Colloque international, 1984]) ; rien ne garantit que les subventions publiques qui permettent de corriger les déséquilibres entre l'utilisa-

tion de la voiture particulière et les transports collectifs conduiront à un optimum. Le calcul coûts-avantages, malgré ses apports, reste limité quant à l'évaluation des coûts externes et ne donne qu'une approche partielle des phénomènes.

Le problème de fond reste bien celui de la planification de l'environnement dans lequel les individus vivent et travaillent; et c'est dans ce cadre que doit émerger une solution optimale pour le système de transport.

Il ressort, à travers les expériences des différents pays, qu'un équilibre est très difficile à trouver et qu'il suppose un long apprentissage de chacun des partenaires.

Les difficultés actuelles, accrues par la crise financière, ne doivent pas remettre en cause de manière brutale ces systèmes qui, peu à peu, progressent vers leur point d'équilibre; il n'y a pas de réponse simple pour les transports urbains et on trouvera toujours des lignes rentables et des lignes non-rentables au sens de l'approche économique classique. La seule voie dans ce domaine de l'économie publique est celle de la recherche de modes originaux d'organisation et de dialogue qui permettraient la responsabilisation des différents acteurs.

III. Le contexte réglementaire et le développement de la contractualisation

L'espace public des transports se lit à travers le fonctionnement des marchés du secteur. On y décèle très tôt une volonté publique de maîtriser **institutionnellement** les caractéristiques de ces marchés.

Par la réglementation, la concurrence sera dirigée, encadrée...

Par la contractualisation des rapports entre la puissance publique et certains agents importants par la taille, des marchés du transport (où souvent figure *de facto* la reconnaissance du rôle bénéfique de l'oligopole ou du monopole public).

Par l'institutionnalisation de règles publiques de décidabilité de projets d'investissements dans le secteur (voir §.3), on tend vers une optimisation de l'allocation des ressources alternatives.

Le débat sur la Régulation/Dérégulation est aujourd'hui central. S'il s'applique au premier chef aux transports, cela découle de ses spécificités (cf. Chap.I). Pour autant, l'irruption de la dérégulation renvoie à une analyse théorique précise. En effet, il ne faut pas y voir une

« croyance » en l'optimalité du marché, mais l'idée, plus pragmatique, que l'interventionnisme et la régulation sont moins efficaces que les rouages du marché. Cette conception est développée en France par H. LEPAGE ([LEPAGE, 1980]), qui s'inspire principalement de F. HAYEK, qui vécut au contact des libéraux de l'Ecole de Vienne (comme Von MISES), et débouche sur des conclusions divergentes de celles de KEYNES. Il n'est donc pas anormal que la crise du keynesianisme, dont l'empreinte est forte dans les secteurs des transports et des travaux publics, provoque parallèlement une renaissance du courant hayekien. Mais la force de la critique est d'autant plus vive qu'elle s'applique à un secteur où la régulation s'est avérée plus adaptative, malthusienne et inefficace qu'ailleurs (Cf. [SALINI, 1980-1, 1980, 1981, 1982, 1986]). Pour autant, l'une des questions qui se pose aujourd'hui est de savoir s'il y a identité de la critique de la régulation en général et de la pratique de la régulation spécifique aux transports.

Sur cette question, différents courants de pensées s'opposent assez radicalement. S'il est vrai que la régulation et les règlements mis en œuvre depuis cinquante ans n'ont pas su s'adapter régulièrement et ont suscité, voire engendré, de profonds mécanismes corporatistes, on ne sait pas quel équilibre pourrait résulter d'une dérégulation importante.

En tous cas, il est intéressant de s'interroger sur les formes possibles de régulation réglementaire (Cf. *infra* 2.1.). Une approche « normative » fondée sur des objectifs sectoriels a conduit dans la dernière période à fonder la régulation sur la contractualisation. Il s'agit là d'une politique assez spécifique au cas français, dont on peut remarquer qu'il constitue l'une des formes originales de la conception du Plan mise en œuvre à l'occasion du IX^e Plan.

Mais la perspective de l'unification du marché européen en 1992 conduit à s'interroger à nouveau sur la régulation et son avenir.

Si certains pensent — à la suite de HAYEK — qu'une fois les conditions de concurrence harmonisée (fiscalité, droit social ...), il n'y a plus lieu de réguler le marché, d'autres soutiennent qu'il ne peut y avoir de marché des transports sans régulation, et donc sans régulateur.

L'approche de 1992 s'avère donc contradictoire : on se dirige (peut-être) vers des règles communes, on vit sous l'emprise de règles communes¹, et l'on est tenté soit de détruire, soit de réorganiser les règles nationales.

1. Directives, règlements européens.

En fait, de manière concrète et pratique, on peut raisonnablement s'interroger aujourd'hui sur ce qu'il faut réguler, pourquoi, et à quel niveau (Régions, Etat, Communauté)?

L'unification du marché passe en tout cas par le respect de contraintes pratiques : faute de théorie commune, il faudra une politique commune, des pratiques européennes. A défaut, la concurrence se ferait à coup de différentiel de contraintes. Mais, les états auront-ils le pouvoir (la possibilité) de maintenir des inégalités flagrantes? On peut se le demander. 1992 constitue donc une obligation de réexaminer pratiquement les termes de la régulation des transports. La grille de lecture qui suit peut faciliter la réflexion.

III.2.1. La régulation par la réglementation

Les politiques de régulation des transports peuvent combiner divers moyens. La conception de la régulation retenue ici repose essentiellement sur des règles et règlements.

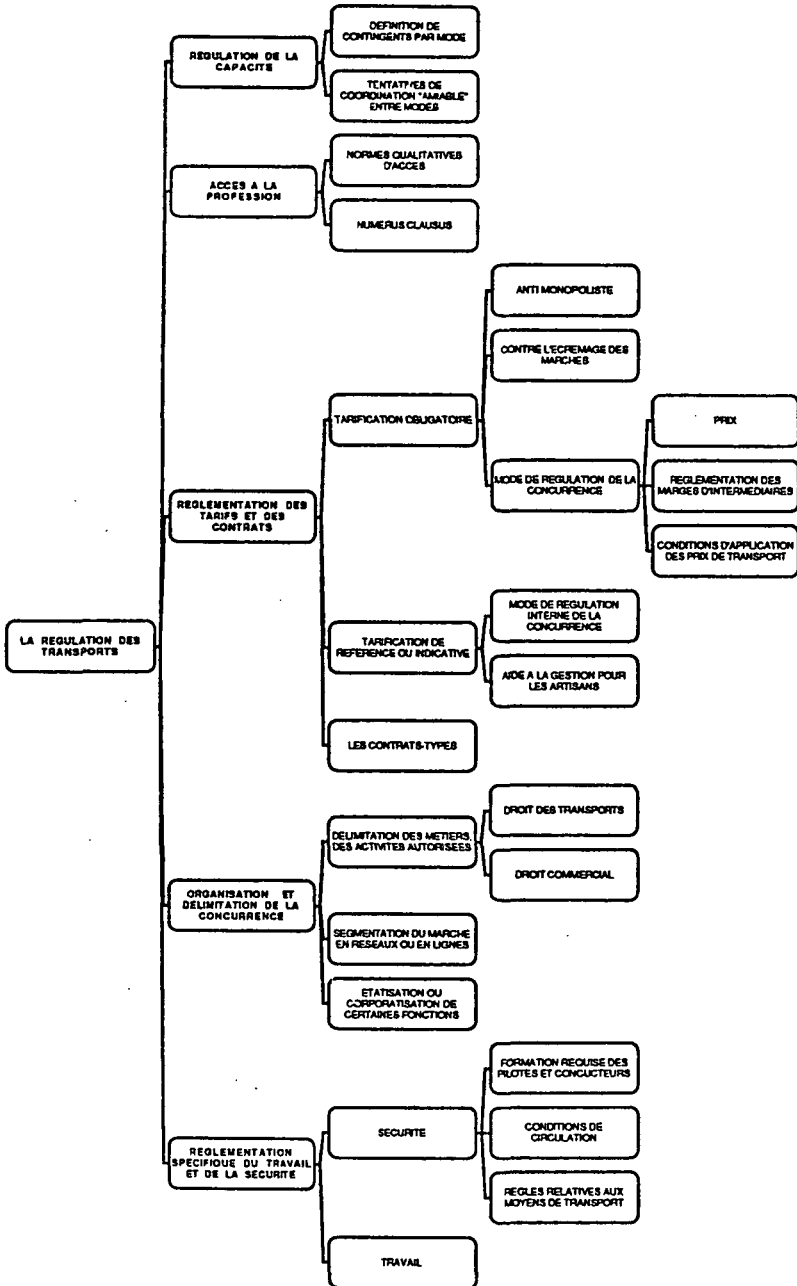
Ceux-ci sont indiqués ci-dessous. En partant d'une analyse des différents domaines « réglementaires » et en donnant quelques exemples d'utilisation de ces derniers, on peut se faire une idée des moyens possibles pour atteindre tel ou tel objectif.

Ne voulant pas engager ici une discussion sur les politiques de régulation, nous nous sommes contentés de la présentation générale d'une grille d'analyse fondée sur l'expérience et une approche « morphologique ».

Cependant l'histoire prouve que les outils de régulation d'un secteur ou d'un marché sont plus ou moins efficaces, ou que certaines pratiques régulatrices sont plus « structurantes » que d'autres. A titre illustratif nous donnons, dans le corps de l'analyse, quelques exemples montrant les limites de certaines politiques de régulation. Ces limites peuvent cependant être repoussée grâce à l'évolution des techniques ou, au contraire, être plus « pressantes » en raison de la compétitivité de l'économie actuelle,... et de l'intégration européenne.

On ne traitera pas ici des interventions économiques et fiscales qui peuvent prendre des formes spécifiques au domaine des transport. Dans cette rubrique, on trouve les traditionnelles politiques de « tarification de l'usage des infrastructures », mais aussi l'ensemble de la matière fiscale et, en particulier, la fiscalité des carburants et des investissements. Les Etats peuvent également mettre en oeuvre des

Document 12



aides et subventions à l'exploitation ou à l'investissement (cf. en particulier le §.1.).

III.2.1.1. Régulation de la capacité

Cette modalité d'intervention de l'Etat peut porter sur la capacité du parc ou de la charge utile. Elle est née dans les années 1930, et a été consacrée en 1949. Concrètement, elle débouche sur un contingentement total ou partiel de l'offre de transport.

a. Définition de contingents par mode

Les politiques menées en la matière consistent :

— soit en un contingentement absolu de la capacité du parc ou de la cale ;

— soit en un contingentement relatif, le parc étant tant bien que mal adapté aux besoins par l'ouverture de contingents ;

— soit par la définition de contingents annuels de voyages, comme cela est le cas dans les relations routières de transport de marchandises entre pays (contingents bilatéraux).

On remarquera que les deux dernières modalités, pour être cohérentes, devraient prévoir des possibilités de réduction de contingents. Cela est extrêmement rare. Au contraire, la patrimonialité, ou quasi patrimonialité, des droits d'exploiter s'impose souvent dans les faits.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces politiques peuvent différer suivant que des licences ou droits d'exploiter sont ou non attachés aux moyens de transport (par exemple : 1 autorisation = 1 camion désigné).

Les critiques formulées à l'encontre de ces dispositions sont qu'elles fondent des rentes et contribuent peu à l'équilibre du marché des transports. Leur existence induit généralement un marché des droits d'exploiter, qui pèse en définitive sur les coûts (ces rentes ont été chiffrées de 7 à 10 % du chiffre d'affaires d'une entreprise qui serait obligée de « louer » ses droits d'exploiter).

Par ailleurs, l'adaptation des contingents est toujours délicate et pratiquement impossible « à la baisse », c'est-à-dire précisément lorsqu'un contingentement se justifie le mieux.

Enfin, l'efficacité d'un tel système, par delà les effets pervers et la rigidité qu'il implique, est directement fonction des possibilités qu'offre le système réglementaire de trouver des substituts moins

réglementés. Pratiquement, il existe toujours des moyens — parfois complexes — de contourner les obstacles du contingentement, au risque éventuel, mais calculable, de payer une amende.

Au total, dans de très nombreux cas, ces dispositifs favorisent l'écllosion d'un fort dualisme du secteur contingenté. Certaines formes dégradées de sous-traitance sont liées à ces formes de régulation. Parfois même, elles provoquent la naissance de prestations « hybrides » ou illégales.

b. Tentatives de coordination « amiable » entre modes

Face à la montée de la crise du chemin de fer, des tentatives ont été menées dans les années 1930 pour organiser la coordination des transports. On peut y voir la marque de « l'idéologie de la cartélisation », très forte dans les années 1920 (cartel du pétrole par exemple). Il s'agissait alors de trouver, par voie contractuelle, les termes d'une coordination intermodale, c'est à dire d'une répartition « optimale » des trafics. De telles tentatives, ou tentations, renaissent périodiquement dès lors que certains marchés sont en crise, et que l'offre de transport est excédentaire. Il faut noter que les mécanismes de concurrence opposent souvent des entreprises pouvant péréquer leurs prix à des entreprises agissant de manière plus artisanale.

A notre connaissance, aucun accord de partage, ou code de bonne conduite, n'a pu être mis en œuvre de manière durable (échec des années 1930 ; tentatives de cartellisation batellerie/compagnies de navigation sur le marché céréalier en 1985-1986 ; code de bonne conduite S.N.C.F./voie d'eau de 1985). On soulignera tout de même que le terme de Coordination des Transports reflète l'origine « idéologique » des règlements en France.

III.2.1.2. Accès à la profession

L'approche de la régulation de l'accès à la profession combine en fait deux préoccupations. L'une est qualitative, au motif que les métiers du transport sont complexes et portent sur la circulation marchande et, donc, sur la « réalisation » de la valeur produite par l'économie ; l'autre est quantitative, et se rapproche du contingentement pur et simple de la capacité de transport.

a. Normes qualitatives d'accès

On trouve sous cette rubrique les réglementations relatives aux conditions d'accès à la profession. Schématiquement, il s'agit de déterminer dans ce cas quelle formation ou expérience est demandée aux candidats transporteurs. De telles dispositions sont édictées au niveau national, mais peuvent être reprises au niveau international, ou faire l'objet de directives — comme c'est le cas au niveau de la C.E.E. La notion de registre des transports, distincte du registre du commerce, découle largement de cette conception.

L'analyse de l'efficacité de telles dispositions est difficile, les professionnels s'accommodant bien, en général, de dispositions limitant l'accès à « leur » profession. Il n'est pas sûr que de telles dispositions régulent véritablement le flux d'entrée dans les professions considérées.

Quelques effets pervers existent à travers l'usage de prête-noms.

Au surplus, on peut s'interroger sur les critères qui justifient que certaines projections soient « protégées », ou non.

Dans le secteur des transports, à l'évidence, une grande diversité de situations existe, puisque le décret du 16 mars 1986 sur les auxiliaires étant abrogé, les commissionnaires ne sont plus soumis à attestation de capacité.

En outre se pose la question de l'intérêt de registres et de modalités d'accès distincts pour des professions voisines.

b. *Numerus clausus*

Plus directement malthusienne, cette forme de régulation conduit à limiter le nombre d'entreprises ayant accès à la profession. Des concessions ou des charges peuvent correspondre à cette conception. Dans une logique de « ligne » ou de réseau, on peut plus facilement « réguler » la capacité en limitant quantitativement le nombre d'entreprises ayant le droit d'offrir un service. De telles mesures s'apparentent plus à une organisation et une délimitation de la concurrence qu'à une régulation de l'accès à la profession.

Des exemples de telles pratiques sont faciles à trouver, outre les taxis et le contingentement des "charges" que tout le monde connaît :

— l'autorisation d'une ligne d'autobus à une entreprise est de même nature ;

— le partage du marché entre les compagnies aériennes relève aussi du même genre de mécanisme.

C'est l'accès au marché, et non la capacité, qui est régulé.

De tels *numerus clausus* sont souvent revendiqués en période de crise ou de vive concurrence par les prix. Plus souvent, de telles dispositions reflètent la volonté de maintenir un oligopole stabilisé.

Il reste que les mécanismes de péréquations temporelle ou spatiale, souhaités par les pouvoirs publics, peuvent nécessiter de fortes barrières à l'entrée du marché (lutte contre l'écrémage, contrepartie de contraintes de service public etc.)

III.2.1.3. Réglementation des tarifs et des contrats

a. Tarification obligatoire

La tarification obligatoire se définit essentiellement par le fait qu'elle comprend des prix et des conditions d'applications de ces prix, l'ensemble formant des règles d'ordre public. En fait, ses buts sont assez différents au long de l'histoire, suivant qu'il s'agit de protéger le client, le concurrent ou la profession.

Antimonopoliste

La tarification peut viser à défendre les chargeurs ou les clients. C'est par exemple la fonction de la tarification du chemin de fer au XIX^e siècle. Il s'agissait de la combinaison de l'obligation de transporter et d'un tarif maximum. Des tarifs de ce type existent encore souvent pour le transport de voyageurs. La parade utilisée pour recréer une large liberté tarifaire peut consister à complexifier le plus possible les tarifs, ce qu'ont fait, semble-t-il, les chemins de fer à la fin du siècle dernier.

Il est bien évident qu'un tarif maximum n'a de sens que s'il est combiné avec des obligations de transporter ou des obligations de service public.

Contre l'écrémage des marchés

Dans ce cas, la tarification vise à éviter qu'un transport non structuré ne concurrence un transport organisé. Par exemple, elle peut s'appliquer à défendre les lignes régulières contre les « charters ». C'est à partir de cette conception que sont généralement mises en œuvre des tarifications « plancher », le plus souvent très simples (tarifs minima au voyage, prix de traction etc.).

Mode de régulation de la concurrence

La tarification vise le plus souvent à réguler la concurrence. Elle porte alors essentiellement sur la formation des prix, les marges d'intermédiaires et les conditions de transport. Cependant, de telles règles tarifaires sont souvent à la fois des outils de régulation de la concurrence inter et intra-modale.

Le principal défaut de telles règles est qu'à défaut de pouvoir être exhaustives, elles sont contournables, et que leur adaptation aux conditions réelles de compétitivité est délicate.

Par ailleurs, les tarifs, à force de vouloir être « objectifs » et régulateurs de la concurrence, deviennent de plus en plus complexes. Il faut ainsi savoir que de nombreux pays pratiquaient encore, il y a peu de temps, des tarifications routières obligatoires de « camionnage » qui, par voie de conséquence, étaient complexes donc coûteuses.

i. Les prix

Premier domaine d'application des tarifs obligatoires, la détermination de prix minimum vise à organiser les conditions de concurrence entre transporteurs. On aboutit donc à des tarifications à structures comparables d'un mode à l'autre. La T.R.O. et la tarification fluviale sont ainsi déterminées par référence au rail. Progressivement, comme on l'a vu, les tarifs ont servi à chaque mode de régulateur interne (Cf. Chap.II §.3.3.2.).

Cette dérive contribue à éloigner le tarif des coûts de production... et donc à justifier la fraude.

En effet, les tarifs découlent d'un compromis (difficile à évaluer) entre :

- les bases *ad valorem* de tous les tarifs,
- la prise en compte de la nature des produits et des expéditions (densité, conditionnement,...),
- la concurrence entre modes,
- des paramètres modaux spécifiques, dont l'évolution du niveau général du tarif.

Nous avons pu mettre en évidence à ce propos que le choix des transporteurs routiers en faveur du transport combiné rail-route (pour les trafics soumis à tarification obligatoire) n'était pas tant déterminé par les coûts comparés des modes d'acheminement que par le tarif obligatoire.

En fait, le grand défaut de ces tarifs est qu'il est difficile de les faire évoluer et que, progressivement, ils perdent leurs vertus pédagogiques. Très vite, on ne sait plus guère quel est leur objectif précis, et s'ils contribuent à l'atteindre. Ils fonctionnent alors comme « institutions » et provoquent en retour un ensemble de détournements et de contournements.

Enfin, le double problème de toute tarification complexe est que son application soit contrôlable et les infractions, sanctionnables. L'expérience montre que cela est difficile, et repose en réalité sur un consensus.

ii. Réglementation des marges d'intermédiaires.

La réglementation des marges vise en réalité à éviter que certains intermédiaires ne profitent de situations monopolistes, et s'attribuent seuls les marges. L'exemple le plus connu est celui de la réglementation des marges d'affrètement. En posant comme principe que l'affréteur ne peut disposer que d'une marge déterminée entre le prix client et le prix payé au transporteur, le règlement protège ainsi le transporteur. L'existence d'une tarification obligatoire des transports protège donc en retour les chargeurs contre d'éventuelles positions monopolistes.

Néanmoins, dès lors que l'on sort du domaine précis de l'affrètement, la notion de marge peut alors recouvrir des domaines divers et refléter des valeurs ajoutées variables.

Il est donc difficile de concevoir une tarification pour des activités qui ne sont pas limitées à l'affrètement ou au courtage.

iii. Conditions d'application des prix de transport.

Les tarifs et les prix ne valent que dans la mesure où des conditions d'application sont définies. Ainsi, la T.R.O., la tarification ferroviaire et la tarification fluviale définissent des conditions générales d'application des tarifs. Il s'agit ici de déterminer ce à quoi s'engagent les parties, et qui paie quoi (attentes, chargement, déchargement, etc.).

De telles règles constituent de toutes façons l'un des éléments du contrat, écrit ou non, entre le client et son fournisseur.

L'usager du métro peut ainsi lire sur des tableaux ce à quoi s'engage la R.A.T.P. et quelles sont ses propres obligations.

Rendre obligatoires certaines dispositions consiste à déterminer une

norme protégeant chaque intervenant. De telles normes sont une extension réglementaire des règles commerciales.

b. Tarification de référence ou indicative

Par opposition à la tarification obligatoire, cette tarification n'est pas d'ordre public. Son existence repose donc en général sur un accord interprofessionnel, un régime particulier (Ordonnances de 1986) ou une initiative syndicale. De tels dispositifs peuvent renvoyer à des réalités fort différentes, suivant le degré d'adhésion qu'ils suscitent et les incitations qui en encouragent le respect. Il est difficile d'en mesurer précisément l'impact. On peut cependant s'interroger sur son incidence réelle en période de pénurie de fret, ou sur des liaisons déséquilibrées. En effet, son fondement est comparable à celui de la coordination d'avant guerre (idéologie du Cartel).

Mode de régulation interne de la concurrence et aide à la gestion pour les artisans

Faute d'être obligatoire, la tarification peut être établie pour fournir un guide. Bien sûr, cela s'applique avant tout au secteur artisanal (par exemple : les tarifs fluviaux internationaux ou le transport routier de denrées périssables). Tout repose ici sur la bonne volonté des parties prenantes. Ce type de tarif se substituera, aux termes de l'Ordonnance de 1986 sur les prix, à la TRO.

Certains tarifs ont pour fonction principale de servir de guide aux petites entreprises dans l'appréciation de leurs coûts pour la formation des prix. De tels systèmes ne peuvent avoir qu'une faible influence, à moins qu'ils ne donnent lieu à une véritable entente. En effet, par définition, ils ne sont pas régulateurs, mais « moraux »... donc de peu d'efficacité.

Les contrats-types

La mise en œuvre de contrats-types constitue un moyen de régulation privilégié dans un secteur où prédominent les contrats oraux. Un contrat-type est en général supplétif, sinon il s'apparente à des conditions générales d'application des tarifs qui seraient arrêtées par l'Etat ou l'autorité publique organisatrice des transports. La fonction d'un contrat-type est donc de dire « le droit » en l'absence de convention écrite. Sa fonction est de clarifier des rapports jusque là implicites,

par conséquent à un certain arbitraire ou à l'appréciation jurisprudentielle des tribunaux.

III.2.1.3. Organisation et délimitation de la concurrence :

La régulation des transports passe souvent par une organisation de la concurrence ou par sa délimitation.

Dès lors, c'est pratique courante que des concessions soient données par l'Etat, mais aussi lorsqu'une autorité organisatrice fait exécuter des services par des opérateurs privés.

a. Délimitation des métiers et des activités autorisées

L'histoire donne de nombreux exemples de réglementation des activités, depuis l'Ancien Régime jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, au XVIII^e siècle, la définition de la messagerie était-elle distincte de celle de la location de chevaux et de celle du roulage. Les différents opérateurs ne pouvaient exercer le métier des autres. La délimitation actuelle du transport pour compte d'autrui, du compte propre et de la location, moins étanche, s'inspire d'une logique comparable. En qualifiant réglementairement des métiers et en les soumettant à des contraintes différentes, l'Etat vise à « organiser » la concurrence. La double complexité des activités et des règlements ne favorise pas pour autant l'efficacité des dispositifs. On peut même considérer que la complexité et la multiplicité des définitions et délimitations sont un facteur d'opacité des professions.

Droit des transports

L'objet des textes réglementaires est ici de définir qui a le droit de faire quoi, et sous quelles conditions. On aboutit donc à la définition réglementaire de métiers et d'activités. Par exemple, on définit le transport pour compte d'autrui, et on en interdit l'exercice aux non-transporteurs. Les règlements relevant de ce type de problématique sont en général assez complexes, en raison même de la grande diversité des cas et des métiers. En effet, il est difficile de concevoir des règles parfaitement cartésiennes et d'éviter les problèmes de frontière. Certains pays vont même jusqu'à définir des règles spécifiques pour des catégories de transport déterminées (des produits considérés comme stratégiques par exemple).

Quels sens ont de telles définitions dans un espace européen (voire mondial) structuré par des traditions juridiques différentes?

Droit commercial

Le droit commercial, contrairement au droit des transports, édicte les règles relatives aux contrats commerciaux. Ainsi, définit-il la commission de transport ou le mandat. C'est la bonne correspondance entre ce droit et celui des transports qui fait de la réglementation des activités un ensemble cohérent. En pratique, cette correspondance est difficile, d'autant qu'aux règles nationales viennent s'ajouter les règles et les droits des autres pays, et les accords internationaux.

De ces deux droits, il semble plus opératoire de s'appuyer sur le droit et les pratiques commerciales. La recherche de règles communes en sera facilitée.

b. Segmentation du marché en réseaux ou en lignes

Il s'agit ici de définir des monopoles locaux, géographiques ou par produits. Aujourd'hui, on trouve des exemples de ces pratiques dans les transports routiers de voyageurs et aériens, dans les chemins de fer, bien sûr, mais aussi, sous l'Ancien Régime, avec les concessions des messageries royales. De telles organisations existent le plus souvent dès lors qu'il y a des lignes de transport ou des réseaux considérés comme devant relever de monopoles ou d'oligopoles naturels.

Les exemples du transport de voyageur (route, air et mer) et du transport maritime sont les plus parlants. On observe cependant depuis quelques années une remise en cause de ces limitations de la concurrence, et on peut dire que c'est sur ces domaines que porte principalement la déréglementation aux U.S.A. et en Grande-Bretagne.

c. Etatisation ou corporisation de certaines fonctions

Certaines fonctions considérées comme stratégiques peuvent être ainsi gérées de manière spécifique. Deux exemples : les Bourses d'Affrètement Fluviales et les Bureaux Régionaux de Fret Routiers.

En réalité, de telles institutions symbolisent d'abord une solidarité corporative, une défiance à l'égard du marché libre ensuite. Leur utilité, en tant que régulateur social et outil de solidarité, est peu contestée. Il faut savoir en effet que les « bourses » succèdent à des prati-

ques, qui étaient dénoncées, d'affrètement dans les cafés, buvettes, et « cabarets » et où certains opérateurs abusaient singulièrement de leur situation. Cependant, il est significatif de voir que ces « bourses » ont du mal à s'adapter aux nouvelles données du marché des transports et aux technologies nouvelles. Elles créent en tous cas une opacité relative dans le système de transport, et induisent des professions intermédiaires vivant exclusivement de ces bourses. Cela constitue d'ailleurs la conséquence des contraintes réglementaires qui pèsent dans ce cas sur les pourvoyeurs de fret (courtiers fluviaux et affréteurs routiers).

Il arrive également que l'Etat mette en œuvre une politique spécifique de constitution d'un secteur public en position de monopole ou de quasi monopole. De telles dispositions sont souvent prises dans les pays en voie de développement.

III.2.1.4. Réglementation spécifique du travail et de la sécurité

a. Sécurité

Les transports constituent un domaine où la sécurité a constitué de tous temps une question sensible. Fixer des règles de sécurité est un moyen direct de limiter les accidents, mais aussi d'éviter qu'une concurrence « déloyale » ne se développe.

On a vu récemment ce débat reprendre de l'actualité à l'occasion de la dérégulation du transport aérien aux U.S.A.

Des mesures minimales existent toujours et portent sur les domaines suivants :

- formation requise des pilotes et conducteurs;
- conditions de circulation;
- règles relatives aux moyens de transport (normes techniques).

b. Travail

Si des modes de transport relevant d'organisations différentes se font concurrence, ou si la concurrence interne est vive, il est probable que l'organisation du travail et sa durée jouent un rôle déterminant. Dans ce cas, au niveau national ou à tout autre niveau, la réglementation du travail et de la conduite peut apparaître comme un mode de régulation simple et efficace. Il existe pratiquement pour tous les modes des règles nationales ou internationales, tendant à limiter les conséquences d'une concurrence qui se fonderait sur un avilissement des conditions de travail. Le plus souvent de telles règles ont avant tout des objectifs de sécurité.

Néanmoins, le problème le plus délicat est celui du contrôle de l'application de telles règles, en particulier lorsqu'elles sont supranationales.

L'évolution récente des règles communautaires en matière de transport routier montre les limites de l'exercice.

III.2.1.5. Critique de la régulation et de la dérégulation

a. La régulation

La critique de la régulation des transports relève aujourd'hui de deux logiques assez différentes.

La première est **philosophique et théorique**. Elle considère que l'ambition régulatrice des gouvernements, justifiée éventuellement par la non-optimalité du marché, ne peut aboutir à un meilleur résultat que celui que fournit lui-même le marché.

Les critiques sont connues. La régulation crée des situations de monopole, de rente, rigidifie le système, limite la concurrence. Pour ce courant théorique, les éléments négatifs l'emportent sur le positif. L'argumentaire peut être largement illustré :

— Air France, en défendant la limitation de l'offre Charter sur les D.O.M.-T.O.M., maintient des tarifs supérieurs à ceux qui sont « économiquement » possibles en période de pointe ;

— l'existence de licences de transport de marchandises de zone longue peut « grever » jusqu'à 7 à 10 % du chiffre d'affaires de certains routiers ;

— le « monopole » d'Air Inter sur Paris-Nice lui permet de maintenir des prix élevés ;

— la S.N.C.F. est à l'abri de toute concurrence des autocars sur autoroutes (du moins jusqu'à la date d'aujourd'hui, 1987) ;

etc.

La seconde est plus **pragmatique**. Elle consiste à reconnaître que la régulation actuelle du système est mauvaise car « bloquée », « sclérosée » et non adaptative. Elle critique au surplus la complexité réglementaire comme produit de sa propre inadaptation.

Son argumentaire principal repose sur l'inadéquation des moyens aux objectifs et sur la dérive des règlements et interventions publiques.

Par exemple, elle met en avant le caractère illusoire ou inutile de la régulation des capacités de transport et ses effets pervers, mais ne rejette pas *a priori* l'idée même de régulation.

Cette seconde « critique » de la régulation alimente une critique de la dérégulation.

b. La dérégulation

En effet, de ce point de vue, la dérégulation est contestée comme principe politique général. Ainsi, il est reproché aux tenants de la dérégulation de négliger des « réalités » spécifiques du système de transport. Les phénomènes de réseaux, les tendances à la constitution de monopoles naturels, la nature même des termes de la concurrence (mettant en jeu la sécurité), les contraintes de « service public » ou d'accessibilité aux services, sont autant de facteurs qui justifient des règles, une régulation, qui va au delà de la seule réglementation du travail et de la sécurité.

Ces critiques sont d'ailleurs partiellement intégrées, puisque les tenants de la dérégulation semblent moins systématiques en France qu'en Grande-Bretagne par exemple.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'échéance de 1992 met plus directement en lumière ce débat. Notre analyse conduit à en renverser les termes ou, si l'on préfère, à développer une approche pragmatique. Quels sont les objectifs d'une politique commune des transport et comment y parvenir? Au regard de l'expérience, quels outils, quels moyens utiliser? Le débat est ainsi ouvert différemment.

La politique contractuelle est également une « autre façon » d'aborder la régulation et la poursuite d'objectifs collectifs.

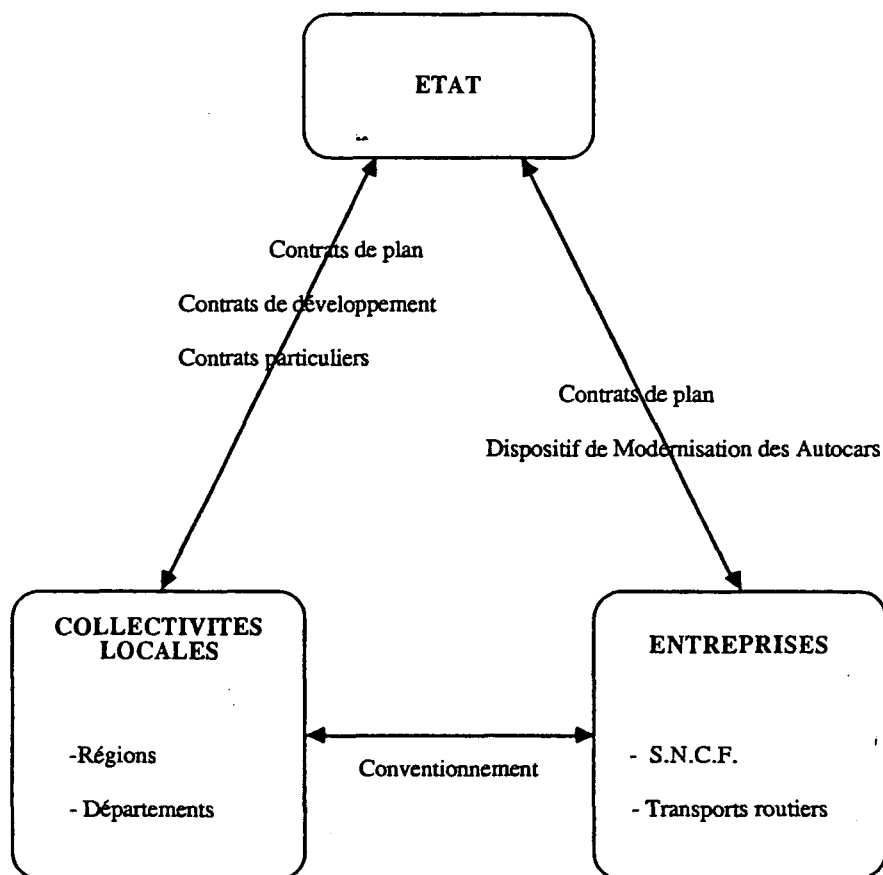
III.2.2. La décentralisation et le développement des relations contractuelles avec les collectivités locales

L'expérience des collectivités locales n'est pas récente dans le domaine du transport collectif de voyageurs. Un certain nombre de départements ou de groupements de communes, constituant des « autorités organisatrices », avaient déjà mis en œuvre une politique de développement de leur réseau de transport en commun avec, parfois, une aide accordée par l'Etat dans le cadre de contrats spécifiques.

Au niveau régional, une procédure de schémas régionaux de transport avait été instaurée par les décrets de 1977 et 1979, mais elle n'a connu qu'un succès limité, les Etablissements Publics Régionaux hésitant souvent à s'engager dans une restructuration de leurs transports collectifs, même si l'on peut rappeler des réalisations qui ont été citées

Figure 49

LE SYSTEME CONTRACTUEL



en exemple (régions Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées); en effet, dans les autres régions, la démarche entreprise s'est en général limitée à des études de plan de transport de voyageurs.

Le mouvement de décentralisation engagée depuis le début des années 1980 va alors trouver dans le secteur des transports une application particulièrement importante, qui prend une place de premier ordre dans l'exercice même des compétences des collectivités locales. Les différents textes législatifs ou réglementaires qui définissent les nouvelles attributions en matière de transport sont :

— la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (L.O.T.I.) du 30 décembre 1982;

— la loi relative à la répartition des compétences de juillet 1983;

— le cahier des charges de la « nouvelle » S.N.C.F. (décret du 13 septembre 1983).

A la suite de la publication de ces textes, un grand nombre de documents contractuels ont été préparés et signés entre les différents acteurs de la décentralisation : l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises.

Les thèmes abordés dans ces documents contractuels sont relativement nombreux et ont été recensés dans le tableau ci-contre. Ils reprennent, en règle générale, des aspects liés à l'application des priorités de la politique des transports arrêtées en concertation avec les collectivités locales. Un premier cadre général de l'ensemble de ces applications a été le contrat de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il définissait les grandes orientations régionales souhaitées, s'assurait de leur cohérence avec les objectifs nationaux et autorisait, conformément à la loi portant réforme de la planification (29 juillet 1982), des engagements financiers réciproques des parties concernées.

III.2.2.1. Les contrats de plan et l'importance du cadre régional en transport

En matière d'infrastructures routières, les contrats Etat-Régions et, dans certains cas, les contrats Etat-Départements représentent, hors autoroutes, plus de 60 % des investissements routiers de l'Etat. Récemment, des engagements nouveaux ont été pris pour l'aménagement d'un plan routier Transmanche, en prévision de l'ouverture du tunnel, et pour celui d'un « Plan Routier Tarentaise » avec les départements de Savoie et Haute Savoie. Les interventions conjointes de

Figure 50

Conventions départementales routières
Etat d'avancement
Situation en décembre 1985

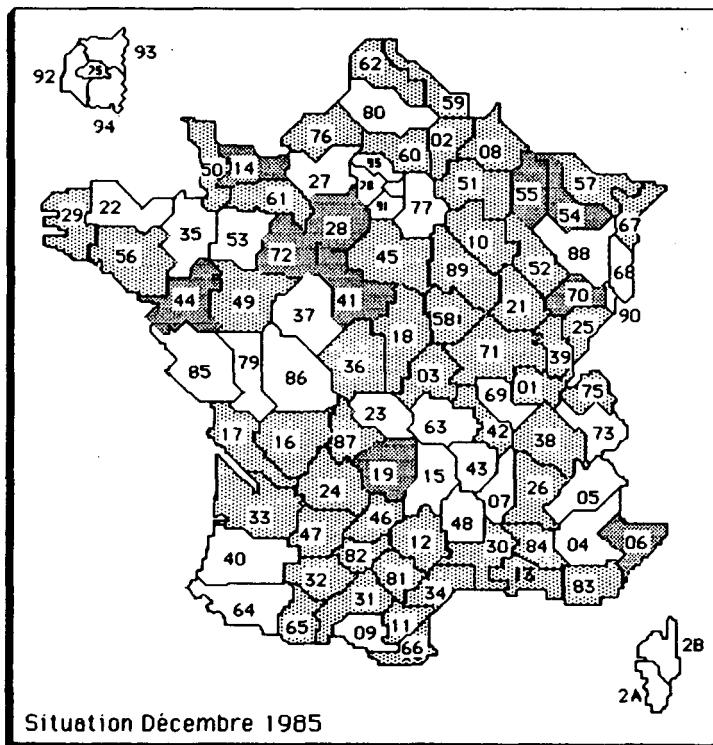


Tableau 28

**ROUTES : CONTRATS PARTICULIERS INITIAUX EN 1986
ENGAGEMENTS PRIS PAR L'ETAT**

| <i>En millions de Francs</i> | Programme cofinancé | Engagement unilatéral | TOTAL | Fonds de Concours | TOTAL GENERAL |
|------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------|----------------------|------------------|
| Nord Pas de Calais | 129 | | 129 | 252 | 381 |
| Picardie | 43 | | 43 | 52 | 95 |
| Ile de France | 473 | | 473 | 710 | 1183 |
| Centre | 48 | | 48 | 67 | 115 |
| Hte Normandie | 54 | | 54 | 71 | 125 |
| Bse Normandie | 32 | 32 | 64 | 47 | 112 |
| Bretagne | 102 | 247 | 349 | 67 | 416 |
| Pays de la Loire | 81 | | 81 | 95 | 175 |
| Poitou-Charentes | 43 | 14 | 57 | 54 | 111 |
| Limousin | 13 | | 13 | 13 | 27 |
| Aquitaine | 100 | | 100 | 176 | 276 |
| Midi-Pyrénées | 43 | | 43 | 43 | 86 |
| Champagne-Ardenne | 32 | | 32 | 46 | 78 |
| Lorraine | 183 | | 183 | 148 | 331 |
| Alsace | 81 | | 81 | 105 | 186 |
| Franche Comté | 32 | | 32 | 39 | 71 |
| Bourgogne | 48 | | 48 | 55 | 103 |
| Auvergne | 22 | | 22 | 41 | 62 |
| Rhône-Alpes | 98 | | 98 | 157 | 255 |
| Savoie | 17 | 11 | 29 | 17 | 45 |
| Hte-Savoie | 23 | | 23 | 22 | 44 |
| Languedoc-Rousillon | 41 | | 41 | 53 | 94 |
| Prov.-Alpes-Côte d'Azur | 92 | | 92 | 84 | 176 |
| Corse | 45 | | 45 | 8 | 53 |
| D.O.M.-T.O.M. | 38 | | 38 | | 38 |
| ENSEMBLE | 1913 | 305 | 2218 | 2418 | 4636 |

Source : La Route en 1986.

l'Etat et des collectivités territoriales s'inscrivent en cohérence avec des plans spéciaux visant l'équipement des régions plus excentrées qui sont, en particulier : le Plan Routier Breton lancé en 1969, le Plan Routier « Massif Central » défini en 1982 et le Plan « Grand Sud-Ouest » annoncé en 1979 et qui se poursuivent durant le IX^e Plan. Enfin, il faut noter que, dans certains cas, des financements européens peuvent intervenir et qu'ils sont également pris en considération dans cette concertation globale engagée pour les infrastructures à partir du niveau régional (cf. tableau 28).

En matière de transports de voyageurs, le IX^e Plan, dans son Programme Prioritaire d'Exécution (P.P.E.) n° 9, prévoyait l'élaboration de contrats de développement avec les régions ou les départements : en effet, seuls les transports collectifs urbains de voyageurs disposaient de ressources spécifiques permanentes, en particulier avec le Versement Transport, et il s'agissait, à travers ces contrats, de favoriser le développement des transports collectifs non urbains.

Les objectifs poursuivis sont :

— des objectifs généraux d'une meilleure gestion des moyens mis en œuvre, appuyée sur une connaissance des besoins de déplacement et une approche plus globale d'une offre, prenant en compte les interfaces modales et les motifs de déplacement ;

— des objectifs plus spécifiques de desserte de bassins d'emplois, d'amélioration de l'information des usagers ou de diminution de la consommation d'énergie.

A la fin de l'année 1985, environ le tiers des régions et le cinquième des départements avaient déjà signé de tels contrats de développement. Les crédits accordés par l'Etat ont été de l'ordre de 50 Millions de francs en 1984 et 1985, sachant que le rôle de ces contrats était au moins autant de définir un cadre général de politique de transports que de permettre l'engagement d'opérations particulières.

a. Le conventionnement ferroviaire

Au niveau des régions, un aspect très important de la politique des transports de voyageurs a alors été leur engagement en matière de transport ferroviaire : la région est devenue un interlocuteur privilégié de la S.N.C.F., qui peut signer avec elle des conventions ferroviaires.

Ces conventions définissent « la consistance et les conditions particulières d'exploitation de l'ensemble des services régionaux circulant sur

Figure 51



**RÉSUMÉ DES DIFFÉRENTS TYPES DE
CONTRATS OU CONVENTIONS
ÉTAT-COLLECTIVITÉS LOCALES-ENTREPRISES**

1-Contrat de plan
conclu entre l'état et les régions économiques ou l'état et les entreprises nationales. Précise les objectifs prioritaires de la région ou de l'entreprise nationale pour la durée du plan. Indique également les participations financières des contractants.

2-contrat particulier
Conclu entre l'état et les régions il précise pour un objectif donné du contrat de plan le détail et le calendrier des travaux, le détail des financements et le calendrier de paiement.

3-contrat de développement
Conclu entre l'état et :

- les régions
- les départements
- les autorités organisatrices du transport urbain

Comme les contrats particuliers mais uniquement pour les transports collectifs, il précise dans le détail, les objectifs retenus et les financements prévus par les contractants.

4-contrat de promotion
Conclu entre l'Etat et les départements ou les autorités organisatrices du transport urbain. Constitue une étape pouvant conduire par la suite à l'établissement d'un contrat de développement.

5-contrat - 10%
Conclu entre l'Etat et les départements ou les communes. Il précise les actions retenues par ces collectivités et les financements qu'elles reçoivent de l'Etat afin que les accidents de la route soient réduits de 10%.

6-conventions
a-ferroviaire:
conclue entre les régions et le SNCF. Elle précise, pour les relations régionales, les objectifs à atteindre et les moyens retenus.
b-routière
conclue entre les départements et les entreprises de transports routiers non urbains. Elle précise pour chaque service régulier les conditions d'exécution du service et les financements prévus.

| Appellation | Les partenaires | | | | | | En application | |
|--------------------------|-----------------|------|---------|--------------|------------|----------------------------|----------------|-----|
| | Etat | SNCF | Régions | Départements | Communes * | Entreprises trans.routiers | | |
| Contrat de plan | ■ | ← | → | ■ | | | 1 | |
| Contrat particulier | ■ | ← | → | ■ | | | 2 | |
| Contrat de développement | ■ | ← | → | ■ | | | 2-3 | |
| | ■ | ← | → | ■ | | | 3 | |
| | ■ | ← | → | ■ | | | 4 | |
| Contrat de promotion | ■ | ← | → | ■ | | ■ | 2-3 | |
| | ■ | ← | → | ■ | | ■ | 2-4 | |
| Contrat - 10% | ■ | ← | → | ■ | | ■ | 5 | |
| | ■ | ← | → | ■ | | ■ | 5 | |
| Convention ferroviaire | | ■ | ← | → | ■ | | 6 | |
| Convention routière | | | | ■ | ← | → | ■ | 7-8 |

*-Ou groupement de communes
 1-Loi portant réforme de la planification, du 29/7/1982
 2-2ème loi de plan du 24/12/1983 (concrétisation du contrat de plan état/régions)
 3- " " (application du PPE N°9)
 4- " " (application du PPE N° 10)
 5- " " (application du PPE N° 12)
 6-Cahier des charges SNCF, décret du 13/9/1983
 7-Loi d'orientation des transports intérieurs du 30/12/1982
 8-Le transport scolaire est considéré comme transport régulier, loi sur le transfert des compétences aux collectivités locales du 22/7/1983

la ou les liaisons considérées, ainsi que les conditions de leur équilibre financier». En outre, «les liaisons qui ont fait l'objet d'une convention d'exploitation entre la S.N.C.F. et la région peuvent également donner lieu à une convention entre les mêmes parties pour le financement des infrastructures et du matériel» (Art. 45 du Cahier des Charges de la S.N.C.F. - Décret 83.817 du 13 Novembre 1983).

Les enjeux sont considérables, car il s'agit de l'exploitation d'un réseau régional représentant environ 10 % de l'ensemble du trafic voyageurs de la S.N.C.F. qui, après avoir été en déclin jusque vers 1975, connaît depuis une croissance régulière (entre 2 et 3 % par an). En outre, il faut rappeler que, globalement, au niveau des relations entre l'Etat et la S.N.C.F., le transport régional fait l'objet d'une compensation qui s'élève à près de 3 Milliards de Francs, dont l'indexation globale est prévue dans le contrat de plan.

Aujourd'hui, il est reconnu que cette procédure a rencontré un écho très favorable de la part des régions et dix-sept d'entre elles ont déjà signé à la fin 1986 une convention avec la S.N.C.F., deux nouvelles régions s'appêtant à le faire. Par ailleurs, il est apparu que presque toutes les régions ont souhaité un conventionnement, dit «global», de l'ensemble des services régionaux et n'ont donc pas limité le dispositif contractuel à quelques lignes ferroviaires particulières.

Les mécanismes financiers des conventions reposent sur des principes qui sont maintenant bien établis :

— les services existant au moment du conventionnement sont remis à la région, équilibrés financièrement, sur la base d'un service de référence à trafic et structure tarifaire constants;

— en cas d'accroissement des coûts du service de référence, la Région n'a pas à compenser la dérive éventuelle qui reste à la charge de la S.N.C.F. Il s'agit donc d'une garantie pour la Région sur des variations de coûts dont elle n'a pas de maîtrise.

Par conséquent, la S.N.C.F. est incitée à faire des gains de productivité en sachant que les dérives éventuelles de ses coûts doivent être compatibles avec l'évolution de la contribution de l'Etat (3,1 Milliards de Francs en 1985). Et en revanche, chaque fois que la Région demande une modification de la consistance des services, les coûts complémentaires font l'objet d'une facturation à la Région. De même, elle prend à sa charge l'évolution des recettes des services conventionnés : croissance ou baisse par rapport à l'évolution du trafic de réfé-

rence. Cet élément apparaît être un indicateur de l'efficacité des choix régionaux en terme d'adéquation à la demande de la clientèle.

b. Le transport routier de voyageurs

Pour le transport routier de voyageurs, la Région a également la possibilité de conventionner avec les entreprises, mais son champ d'intervention doit se limiter aux lignes régionales et, dans ce domaine, la responsabilité principale incombe en fait aux départements.

c. Le transport de marchandises

En matière de transports de marchandises, la vocation des régions est beaucoup plus récente, et n'apparaît pas toujours encore bien arrêtée. Cette vocation découle essentiellement d'une préoccupation plus générale de développement économique pour lequel l'autorité régionale s'affirme, en particulier à la suite de l'élection de conseillers régionaux au suffrage universel. Dans le domaine de la réglementation, la décentralisation est bien entendu plus limitée, mais il faut néanmoins rappeler qu'une responsabilité plus grande échoit aux régions, qui font l'évaluation de leurs besoins pour la détermination des capacités de transport et le calcul du nombre d'autorisations qui seront accordées.

La prise de conscience du rôle des régions en transports de marchandises a donc été surtout la conséquence de celle de l'importance du poids des transports, considérés à la fois comme un secteur produisant de la valeur ajoutée et comme une activité permettant un acheminement plus efficace des produits et donc susceptible d'accroître leur compétitivité. Outre les considérations sur les infrastructures, l'accent est donc mis sur la modernisation des entreprises, la pénétration de l'informatique et de la télématique dans les échanges, le fonctionnement des chaînes de transport, la relève du défi logistique et, d'une manière plus générale, sur les performances des entreprises et l'accessibilité aux marchés nationaux et internationaux. Des programmes d'actions détaillés ont été élaborés avec plusieurs régions, comportant des volets sur la réalisation d'équipements d'intérêt collectif (plates-formes de fret, centres de transport combiné, centres de transit routier) et sur l'amélioration de la maîtrise des chaînes de transport par les P.M.E. (modernisation de la gestion, aide au conseil et à la promotion du transport international).

Ces actions, entreprises par voie contractuelle (conformément aux orientations du P.P.E. n° 7), ont été confortées dans le cadre particulier des mesures spécifiques liées à l'élargissement communautaire à l'Espagne et au Portugal et concernant quatre régions : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Provence-Côte d'Azur ; des financements ont été aussi obtenus en faveur des P.M.E. de transport au titre du F.E.D.E.R. (cf. Chap.I. §.3.1.3.) hors quota, et il n'est pas exclu que de telles actions soient prises en considération dans les Programmes Intégrés Méditerranéens.

L'ensemble de ces opérations régionales, qui constitue la partie « marchandises » de l'application des contrats de plan, représente des financements de l'Etat en 1985 de l'ordre de 53 Millions de Francs, dont 25 Millions sont accordés au titre des équipements d'intérêt collectif et 18 au titre de l'élargissement de l'Europe¹. Les sources restent assez modestes, car il ne peut s'agir que de mesures incitatives ayant une durée limitée.

III.2.2.2. Le développement du rôle des départements en matière de transport routier de voyageurs

Le rôle du département a également connu un développement considérable, notamment en ce qui concerne l'organisation du transport routier de voyageurs.

Pour les infrastructures, ce rôle n'est pas vraiment nouveau, même si dans certains cas il faut noter une volonté plus grande de concertation et la reconnaissance récente d'une compétence pour « créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche ».

En revanche, pour les transports collectifs routiers de voyageurs les changements sont beaucoup plus considérables, les responsabilités nouvelles pouvant s'inscrire ou non dans le cadre d'un contrat de développement dont il a été fait mention précédemment : ces responsabilités concernent avant tout le transport scolaire et, plus généralement, le conventionnement avec les entreprises de transport routier.

Le transport scolaire est devenu, à compter du 1^{er} Septembre 1984, de la compétence locale. Les collectivités locales disposent ainsi de prérogatives pour mieux maîtriser le transport scolaire, et ceci

1. Dans ce total, ne figurent pas les dépenses pour le développement des centres nationaux de transports combinés 8 Millions qui étaient inscrites dans les actions prioritaires, mais qui sont enregistrées au titre des opérations nationales.

d'autant plus que les élus locaux se sont vus attribuer de nouveaux pouvoirs en matière d'éducation (cartes scolaires, étalement des horaires). Les moyens financiers transférés ont été calculés sur la base de crédits alloués précédemment par l'Etat sachant que, de plus, une remise à niveau préalable a été effectuée dans des départements où la gratuité existait ; au total, près de 2,9 Milliards ont été transférés aux autorités bénéficiaires et, dans vingt-deux cas, ces droits à prestations ont été versés directement au département, organisateur unique.

Jusqu'à présent, il y avait un grand nombre de structures chargées de l'organisation du transport scolaire ; dorénavant, la responsabilité du département est reconnue dans l'organisation, le fonctionnement et le choix du type de transport et, à partir de la date du 1^{er} Septembre 1984, s'est ouverte une période transitoire de quatre années. Si, au terme de cette période, une convention n'est pas établie avec les organisateurs du transport scolaire, la responsabilité sera exercée de plein droit par le département ou l'autorité compétente pour les transports urbains.

D'une manière plus générale, le département est reconnu aujourd'hui comme l'autorité compétente pour l'organisation des lignes régulières d'autocars et développe le conventionnement avec les entreprises ; à la fin de l'année 1985, un nombre important de lignes régulières d'autocars était déjà passé sous le régime du conventionnement (cf. Fig. 50).

Dans l'analyse de ce cadre privilégié qu'est devenu le département pour les services réguliers de transport non urbains, il convient également de mentionner les incitations des pouvoirs publics pour la modernisation des autocars. Leur double objectif est celui de l'amélioration de la qualité de service et de l'économie d'énergie. En effet, l'âge moyen du parc est actuellement de près de dix ans, et il s'agirait de le ramener à huit ans sur une durée de dix ans. Le dispositif comprend la mise en place de prêts à taux privilégiés et la distribution de primes (40 000 francs puis 45 000 francs) pour tout véhicule de plus de quinze ans d'âge retiré de la circulation ; il a permis la première année l'achat de quelques huit cents autocars.

III.2.2.3. Les transports collectifs urbains : une approche globale qui relève des seules autorités organisatrices

Dépassant le simple cadre des plans de circulation, se développe

une démarche globale qui, d'une part, intègre les spécificités des différents modes de transports (voitures, deux roues, transports collectifs, véhicules industriels, piétons.) et, d'autre part, associe les préoccupations de l'urbanisme (de sorte par exemple à saisir les effets sur la mobilité des implantations relatives de l'habitat, des emplois et des commerces) (voir à ce sujet [D.T.T., 1986]).

Cette approche est largement assise sur une concertation à plusieurs niveaux :

- entre les communes concernées, par le biais d'établissements intercommunaux qui organisent le transport et adoptent des stratégies au niveau des agglomérations;
- avec les usagers : participation d'associations d'usagers, soins apportés à la communication;
- avec les entreprises de transport.

III.2.3. La gestion d'entreprise et la contractualisation des rapports Etat-Entreprises Publiques

III.2.3.1. Les contrats de plan ou une généalogie très controversée

Une abondante littérature a cherché à couvrir les expériences de gestion concernant les entreprises publiques du secteur des transports. Parmi les expériences nouvelles, le développement de contrats (de programme, de planification ou de gestion, etc.) entre l'Etat et le secteur public des transports a suscité de la « curiosité théorique » (mais aussi « politique »), et a permis l'émergence de thèses très opposées pour expliquer la genèse de ces initiatives, et leur chance de succès. En simplifiant, nous pourrions appeler successivement ces trois thèses : « managériale »-technocratique, libérale et finalement marxiste.

— La thèse « managériale » ou technocratique voit dans les interventions étatiques dans des entreprises qui sont en « difficulté », un problème de mauvaise gestion, voire d'erreur stratégique, de la part des entreprises : la solution est du domaine du « management » : dynamiser, responsabiliser, trancher ou couper les branches mortes, mieux percevoir ses « marchés potentiels », mieux vendre, etc. Un contrat entre responsables d'entreprises et dirigeants politiques doit matérialiser cette dynamique nouvelle (voir [ANASTASSOPOULOS, 1980]).

— La thèse libérale y voit un problème de mauvaises répartition et définition du rôle de l'Etat : la solution est de laisser à l'initiative privée les domaines où le caractère de service public n'est pas affirmé. Un contrat entre l'entreprise et l'Etat doit être la traduction juridique de la segmentation de ces domaines ou sa juste séparation : celle que peut donner la Science Economique (malgré des nuances, voir [STOFFAES, 1977] ou, éventuellement, [LEPAGE, 1980]).

— La thèse marxiste voit là un problème de fonctionnement structurel du capitalisme moderne : les déficits publics sont bien une « solution » pour socialiser des coûts qui devraient rester privés (c'est-à-dire les faire payer par le contribuable) et privatiser des profits (qui en revanche devraient être socialisés). Un contrat entre l'entreprise et l'Etat ne fait que sanctionner cette division des rôles où le secteur public contribue à un abaissement des coûts de gestion des secteurs privés (c'est notamment un des thèmes centraux du Traité Marxiste d'Economie Politique [Collectif, 1971]).

Un bilan de cette activité de contractualisation des transports entre l'Etat et les entreprises publiques de transports a déjà été tenté (cf. [Commissariat Général du Plan, 1982]). Mais on n'y distinguait pas toujours les inspirations diverses qui ont pu séparer des phases distinctes du mouvement de contractualisation en France. Or, cette diversité nous semble bien être une variable expliquant les échecs et les succès de ce mouvement.

III.2.3.2. Un survol historique des premières contractualisations ou Les contrats de plan ont-ils toujours existé ?

a. L'émergence de « négociations » entre l'Etat et les entreprises du secteur des transports : le cas exemplaire des compagnies ferroviaires

On pourrait presque dire que, dès l'origine des grands réseaux de chemins de fer, des procédures de dialogue, des « contrats » ou plutôt des négociations entre des entreprises — alors privées — et l'Etat, ont sans aucun doute existé. Sans remonter aux Messageries Nationales de LOUIS XI, ou à COLBERT, c'est au XIX^e siècle que l'on peut mieux repérer une première ébauche de procédures négociées entre l'Etat et des entrepreneurs du secteur des transports. Sous le libéralisme triomphant, c'était quand même la puissance publique qui définissait les conditions d'exploitation (tracés, construction, acquisition de terrains)

pour les premiers réseaux français pourtant rentables et exploités par des entreprises privées.

C'est dans un climat très propice aux grands projets d'investissements, et où des contacts s'établissent entre les grands banquiers saint-simoniens et les intérêts des compagnies, que l'on commence à étendre les 16 000 km de réseau existants en 1859. Mais l'extension est « risquée » : les deux ministres des Travaux Publics, FRANQUEVILLE (1859) et FREYCINET (1879), durent bien négocier l'intéressement des compagnies privées (en effet, les lignes transversales et dérivées n'étaient pas aussi rentables que les premières) avec des apports tels :

- des participations de l'Etat au financement;
- des garanties pour les emprunts contractés par les compagnies;
- la séparation des exploitations entre les deux réseaux (l'ancien et le nouveau);
- des garanties de rémunération des actionnaires.

Sous l'autorité de l'Etat, deux conventions furent signées, qui provoquèrent alors les protestations du Parti Radical.

Avec un grand réseau, l'Etat créa, dès 1878, l'Administration des Chemins de Fer de l'Etat pour exploiter directement les petites lignes dont les six grandes compagnies ne voulaient pas. En 1908 il racheta l'une de ces dernières, la Compagnie des Chemins de Fer de l'Ouest, dont la situation financière était désespérée. Après 1919 il hérita du réseau d'Alsace-Lorraine et l'intégra à ce qui s'appelait alors le réseau d'Etat.

Durant la guerre, les compagnies privées virent une grande partie de leur réseau détruite, alors que l'armée utilisait ce qui en restait sans payer cet usage à son « juste prix » : d'où une situation catastrophique en 1920, et une nouvelle série de lois et de conventions. Un fonds Commun des Chemins de Fer devait secourir les réseaux pauvres grâce à des versements des réseaux riches (qui prélevaient d'abord un juste bénéfice); en fait, c'est le Trésor Public qui alimenta ce fonds jusqu'à la nationalisation des chemins de fer, à part une brève période précédant la crise économique de 1930. L'Etat étendit son contrôle sur les compagnies, provoqua la fusion des réseaux d'Orléans et du Midi, mais rien n'y fit. Avec l'arrivée au pouvoir du Gouvernement du Front Populaire, les compagnies se sentirent condamnées et se laissèrent achever par le coût des réformes sociales de 1936. Aucune d'entre elles ne réalisait plus aucun bénéfice, et leur déficit total était en progression exponentielle.

L'Etat aurait sans doute pu pratiquer une fois encore la chirurgie, rendre vie et rentabilité à un réseau privé restreint, et rattacher le reste à son réseau propre. Mais le parlement en décida autrement et, par choix politique, estima que le chemin de fer devait être intégré dans une coordination d'ensemble du service public de transports.

Il fallut sept mois pour créer la S.N.C.F., société anonyme détenue à 51 % par l'Etat et à 49 % par les anciennes compagnies, et pour signer une convention définissant les missions et les conditions de fonctionnement de cette nouvelle société.

Dans le secteur des Transports, le cas exemplaire de la S.N.C.F. montre que les Conventions ou les Accords ne sont pas une invention moderne. Des solutions négociées ont existé chaque fois que des intérêts convergents se sont rencontrés.

Et d'ailleurs, le transport ferroviaire n'est pas un cas isolé : des conventions pour missions de service public furent conclues avec la Compagnie des Messageries Maritimes (acheminement de courrier et lignes d'intérêt général) et aboutirent même, pour la Compagnie Générale Transatlantique, à une prise de contrôle par l'Etat en 1933. Le transport aérien fut lui aussi, au départ, largement subventionné, dès 1921, pour assurer une part commerciale au pavillon français. Les compagnies les plus subventionnées furent réunies en 1933 sous le nom d'Air France, qui signa une convention avec l'Etat.

On peut donc presque établir une périodisation des modalités de l'intervention étatique dans le secteur des transports :

— la période saint-simonienne de la deuxième moitié du XIX^e siècle, avec des accords entre l'Etat et des groupes privés concernant essentiellement des politiques de construction et de développement de réseaux d'infrastructures (canaux et chemins de fer);

— la période de l'entre-deux guerres jusqu'au Front Populaire, avec des conventions où s'affirme la volonté publique d'intervenir dans l'exploitation d'activités considérées de plus en plus comme de service public;

— la période de la Libération, où s'affirme davantage une volonté de contrôle stratégique et surtout de planification de développement économique, et qui verra des prises de contrôle d'industries situées en amont du secteur des transports (S.N.E.C.M.A., Renault,...).

Soulignons enfin, car ce n'est pas notre propos majeur, que les négociations qui marquent ces trois périodes ne préjugent pas des

développements juridiques et réglementaires dans le secteur des transports, qui constituent également une facette non négligeable des rapports entre l'Etat et des entreprises (voir notamment, à cet égard, les §.2.1 et 2.2).

b. Le développement de rapports contractuels entre l'Etat et les entreprises publiques des transports : les périodes de la reconstruction et de la recherche de compétitivité

La Libération et la phase de reconstruction (1945-1956) n'ont pas figé le développement des actions étatiques dans le domaine des transports. Deux entreprises sont créées, la Compagnies des Messageries Maritimes, et surtout en 1948 la R.A.T.P. — Régie Autonome des Transports Parisiens — par fusion de la Société des Transports en Commun de la Région Parisienne et de la Compagnie du Métropolitain, qui reçoit le monopole des transports collectifs dans Paris, tandis que la même année Air France voit son statut évoluer : elle devient une société d'économie mixte où les capitaux privés peuvent participer (mais où très peu se risqueront).

La période 1948-1968, qui succède à la période de création d'un secteur public appelé par un consensus national, est une période où le rôle de l'Etat sera plus discret : même s'il y a des créations (notamment Air Inter en 1955 ou les Ports Autonomes de Dunkerque, Paris, Marseille, etc.). La configuration globale du secteur public des transports n'est altérée que par restructurations financières internes : c'est essentiellement un mouvement de filialisation qui peut être observé (multiplication des filiales techniques à la S.N.C.F. et à Air France).

Ce mouvement de filialisation, ou de couverture maximale du champ des fournisseurs, traduit bien un déplacement du cadre conventionnel qui avait présidé à la création du secteur public. Ce déplacement résulte lui-même d'une crise de légitimité. A un secteur public créé pour sauver des secteurs en péril, puis pour assurer des missions de service public, se substitue progressivement un secteur public à la recherche d'une efficacité économique maximale, dont la stratégie, l'organisation et le fonctionnement interne se coulent dans le moule de celui des grandes organisations privées (voir notamment [LAUFER et BURLAND, 1980]).

c. L'ouverture d'une crise de légitimité dans les entreprises publiques : les réponses de l'ère des rapports

Un secteur public qui s'étend par filialisation ou par diversification, mais dont les résultats économiques demeurent peu brillants : c'est le constat que l'on peut faire, à la fin des années 1960, surtout pour le secteur des transports. Alors que les tâches essentielles de la reconstruction sont achevées, un déplacement s'opère en termes de structure du secteur public : la concentration autour des secteurs de base et des services collectifs (énergie et transports) diminue au profit des secteurs industriels.

La question centrale de la période qui s'ouvre est donc de savoir quelles fonctions vont pouvoir être assumées par le secteur public et surtout à quel coût (budgétaire) pour la collectivité. Une extension, une diversification incontrôlées ne risquent-elles pas de générer des surcoûts de fonctionnement bureaucratiques et de déboucher sur des pertes d'efficacité croissantes?

C'est dans ce contexte que commence une remise en question de la légitimité du secteur public (essentiellement le secteur public industriel d'ailleurs) : les nombreux textes de réflexions et rapports de commissions d'experts vont déboucher sur le développement des Contrats de Programme et ensuite les Contrats de Plan.

i. LA CHARTE DU C.N.P.F. (1965) : ECLAIRCIR LES RÔLES RESPECTIFS

Le 19 janvier 1965, l'assemblée générale du Conseil National du Patronat Français adoptait une importante déclaration. Sous le nom de Charte du C.N.P.F., ce document reçut une large diffusion (suivant la thèse de [SEGRE, 1975]).

Soulignant le développement de la concurrence internationale, lié à la mise en place du Marché Commun et à l'ouverture des frontières, le C.N.P.F. affirmait que les entreprises françaises (il s'agit en fait des groupes privés) se trouvaient en mauvaise posture. Et le texte énumérait quatorze principes devant orienter la politique économique de manière à renforcer la position de ces entreprises françaises.

De ce point de vue, les choses sont claires. Le C.N.P.F. réclame :

- la limitation des activités du secteur public;
- la diminution du poids du secteur public dans la répartition des moyens de financement comme l'indique le quatorzième principe :

« il est essentiel que l'économie reçoive directement de l'épargne privée les moyens nécessaires à son développement ». Et, le C.N.P.F ajoute « ... renforçant encore l'emprise de l'administration sur la vie du pays, elle (la France) a canalisé vers les caisses publiques ou parapubliques une part très importante de l'épargne des Français, au lieu de la mettre directement au service de l'économie et de l'associer à son développement ».

C'est très probablement dans cet état d'esprit que se réunit à partir de 1966, le Comité Interministériel chargé de suivre l'exécution du V^e Plan pour les entreprises publiques. Le 4 avril 1966, le Premier Ministre Georges POMPIDOU avait en effet chargé un haut fonctionnaire, Monsieur Simon NORA, de présider un groupe de travail de dix personnes (essentiellement des hauts fonctionnaires et des représentants directs des grands groupes privés) pour proposer des mesures visant à « aménager l'exercice par la puissance publique de ses droits de tutelle, de propriété et de participation de façon à renforcer la compétitivité de secteurs essentiels de l'économie, publics et privés ».

ii. *LE RAPPORT NORA (1967) OU « JE VOUS AI COMPRIS »*

Un an après, le rapport du groupe NORA était remis au Gouvernement [NORA, 1967]. On peut en reprendre les principales orientations :

— Tout d'abord un manque; le rapport NORA n'aborde pas le contenu concret de la politique industrielle : choix entre secteurs, modalités de développement de telle ou telle branche, liens entre les branches; il admet les orientations du V^e Plan qui privilégient les activités des secteurs « concurrentiels », couverts par les grands groupes privés et pousse les transports à la concurrence (routiers contre S.N.C.F.) comme outil d'accroissement de l'efficacité économique.

— Le rapport NORA consacre l'essentiel de ses développements aux entreprises publiques de l'énergie et du transport (Charbonnages, E.D.F., G.D.F., S.N.C.F., R.A.T.P., Compagnie Générale Transatlantique, Messageries). Ces entreprises sont appelées « entreprises à fortes contraintes d'intérêt public ». Quelques pages sont consacrées aux « entreprises du secteur concurrentiel » (chimie, automobile, aéronautique...) et l'étude du secteur public financier est abandonnée.

— Ensuite le rapport examine les possibilités d'évolution des cadres statutaires de travail; il affirme la nécessité d'un « désenclavement » des entreprises publiques à cet égard.

— Enfin le rapport insiste sur la nécessité du redressement financier du secteur public. Ce point essentiel s'articule autour des conditions suivantes :

- a) un rattrapage tarifaire pour augmenter les ressources propres (donc un transfert consommation/épargne);
- b) une allocation moins importante de fonds publics au secteur public;
- c) une plus grande autonomie de décision pour les Directions, et donc une responsabilisation de l'encadrement supérieur, avec une signification plus grande donnée aux indicateurs traditionnels (notamment le résultat d'exploitation);
- d) une planification pluriannuelle des investissements et des modalités de financement qui rendent progressivement superflue l'intervention des tutelles techniques ministérielles.

— La dernière condition est peut-être la plus importante, puisqu'elle énonce une solution financière pour traiter la question des missions de service public ou d'objectifs ne relevant pas de ceux explicités par l'entreprise. Toute demande publique devra s'accompagner d'une évaluation du coût de la mesure demandée et d'une compensation financière. Une stricte limitation est ainsi imposée à l'évolution des mesures d'extension du service public.

Le 16 septembre 1969, dans un discours prononcé à l'Assemblée Nationale sur le thème de la « Nouvelle Société », Monsieur Jacques CHABAN-DELMAS, Premier Ministre, annonçait :

« Le Gouvernement présentera dans les prochaines semaines un nouveau projet de convention de la S.N.C.F. conforme à ces principales orientations (celles du rapport NORA). Dans le même esprit, un contrat est en cours d'élaboration avec E.D.F. et G.D.F., et les études préalables à une révision prochaine des relations entre l'Etat, les collectivités locales intéressées et la R.A.T.P. ont été engagées ».

Le rapport NORA avait donc été repris à son compte par le Gouvernement.

III.2.3.3. Le développement de la contractualisation

a. L'application des recommandations du rapport NORA dans les transports : le contrat de programme Etat-S.N.C.F. de 1969

Les effets du rapport NORA ont commencé à se faire sentir par un échange de lettres entre la Direction de la S.N.C.F. et la tutelle étatique, en 1969. L'objectif premier demeurerait le retour à l'équilibre budgétaire, à travers une plus grande autonomie dans la fixation de tarifs, des compensations pour missions de service public et l'octroi d'une subvention forfaitaire décroissante. Enfin, un avenant à la Convention de 1937 est signé le 27 janvier 1971, et complété par un nouveau Cahier des Charges.

Celui-ci s'attache à éliminer toutes les causes « artificielles » de déficit, en redéfinissant les compensations que l'Etat versera au titre des diverses charges de service public, de la caisse de retraite ou de l'harmonisation de la concurrence rail-route. Pour le reste, qui constitue un véritable déficit d'exploitation, il limite le financement public à des subventions forfaitaires qui vont en diminuant jusqu'en 1973, date après laquelle elles sont supprimées. En échange, la S.N.C.F. reçoit le droit de fixer ses tarifs (l'Etat compensant le manque à gagner s'il oppose un veto aux augmentations) et s'engage à diminuer ses effectifs (70 000 agents, fin 1973) et son réseau (10 000 kms en moins). En fait, la société nationale se voit reconnaître une plus grande autonomie pour gérer ce réseau et pour le rentabiliser. Un premier avenant, fin 1971, ajustera en hausse le programme d'investissements. Un second, en 1974, prolongera de deux ans le contrat, car aucun des objectifs essentiels ne sera atteint, en particulier l'équilibre d'exploitation.

Il faut souligner certaines caractéristiques de ces dispositions qui portent la marque des recommandations du rapport NORA :

— les principes de compensation pour missions de service public, qui provoquent un mouvement de réduction de l'activité de l'entreprise, et de ses facteurs de production ;

— le principe d'une mise en rapport entre la rentabilité des investissements de l'entreprise et ceux de la collectivité, à travers le Plan.

Il faut également noter que des dispositions concernant la concurrence intermodale en transports de marchandises sont inscrites dans l'avenant. Elles prévoient le montant et les modalités d'indexation de la contribution publique aux charges d'infrastructures. Cette disposition — justifiée par la volonté d'égaliser la concurrence fer-route —

ne dérive pas de l'esprit du rapport, mais de politiques d'harmonisation tarifaire pour l'usage d'infrastructures.

Mais ces dispositions ne prévoyaient tout de même pas la crise énergétique de 1973-1974.

b. Le rapport LA GENIERE (1977) et les contrats d'entreprises

C'est très probablement l'incidence des variations insoupçonnées des paramètres macroéconomiques qui dérègle le plus les projections des comptes des G.E.N. « sous contrat », et qui amène donc *une révision*.

De même que le rapport NORA avait inspiré les contrats de programme de la première génération, c'est le rapport d'un autre comité, présidé par Monsieur Renaud de la GENIERE, vice-gouverneur de la Banque de France et ancien Directeur du Budget, qui inspire les contrats d'entreprise de la deuxième génération. Ce rapport, remis au Premier Ministre au printemps 1977, a pratiquement le même objet que le précédent. Son esprit, moins ouvert sans aucun doute, moins novateur aussi, est très pragmatique. Ses recommandations reprennent et prolongent celles du premier, dans un esprit plus opérationnel. Reconnaissant que les entreprises publiques doivent être gérées comme des entreprises, que leur autonomie est la condition de leur efficacité, le rapport LA GENIERE suggère que chacun élabore et présente un plan d'entreprise pluriannuel sur la base duquel seraient signés avec l'Etat des contrats d'entreprise couvrant la même période. En particulier, le rapport insiste sur la liberté tarifaire dont devraient bénéficier les entreprises, et sur la nécessité de compenser préalablement et justement les contraintes de service public ou d'intérêt général que le Gouvernement pourrait être amené à imposer à ces entreprises. Un Comité d'Orientation des investissements des entreprises publiques est créé.

Quatre contrats ont été signés dans les deux années qui ont suivi la remise du rapport. Dans le même temps, de nombreuses entreprises se sont vues réclamer un plan par les services du Premier Ministre ou la rue de Rivoli, et plusieurs autres contrats ont commencé à être discutés. Le mouvement est donc d'une plus grande ampleur que celui de 1970-1971, et il présente plusieurs traits nouveaux.

Pour le secteur des transports, c'est Air France qui signe le premier contrat en janvier 1978 (1978-1980); et un second en janvier 1981 (1981-1983)). La S.N.C.F. signera en mars 1979, suivie de la C.G.M.

(Compagnie générale Maritime) en août. Les nouveaux contrats d'entreprise marquent l'entrée d'une logique nouvelle de fonctionnement, centrée sur le rétablissement de l'équilibre financier et sur la sanction des résultats de l'entreprise par des performances de gestion. Si le principe de compensations reste admis, les résultats, une fois ces compensations comptabilisées, doivent être comparables à ceux de n'importe quelle entreprise privée.

Malgré des environnements spécifiques, et des difficultés particulières (flotte inadaptée et coût du personnel, à la C.G.M. ; disparités des évolutions des trafics marchandises et voyageurs et niveaux tarifaires plafonnés par l'Etat ou les conditions du marché, à la S.N.C.F. ; forte concurrence internationale et contraintes industrielles et aéroportuaires, à Air France), l'orientation générale des contrats est la même : plus d'autonomie commerciale, plus de libertés tarifaires, mais des compensations dégressives.

L'objectif est constant : accroître la productivité et résorber les déficits, à l'intérieur d'un cadre d'activité prévu par des paramètres macroéconomiques.

Les contrats sont parfois très détaillés (Air France et S.N.C.F.) : les résultats prévisionnels sont donnés pour des niveaux prévisionnels d'activité et de prix ; les compensations publiques y sont associées ; les niveaux d'investissements sont également prévus, ainsi que leur financement et les niveaux de taux d'intérêt et de change.

Malgré ce bel ensemble technique, seule Air France réussira à tenir ses objectifs et même à les dépasser en 1978 et 1979.

III.2.3.4. Le souci de compatibiliser le Plan et les contrats : les contrats de plan Etat-entreprises sous le IX^e Plan

Les contrats d'entreprise, de la deuxième génération comportaient déjà une prise de conscience, perceptible dans le second Contrat Air France et dans le Contrat S.N.C.F. : il y était reconnu la très grande sensibilité de l'activité et des résultats comptables de ces entreprises aux variations, même faibles, de la conjoncture économique nationale et internationale.

Mais la reconnaissance, à travers une présentation du contrat par scénarios (Air France) ou à travers la publication de tests de sensibilité (S.N.C.F.), de l'interdépendance micro-macro ne signifiait pas qu'une cohérence était recherchée dans le chiffrage des objectifs des

contrats par rapport au cadre d'évolution macroéconomique élaboré par le Plan National.

Sans vouloir relier ce constat à l'affaiblissement des valeurs de planification et à la perte progressive du souci d'explicitier les objectifs — sans parler de l'absence marquée de toute velléité de quantifier —, il faut tout de même noter que le mouvement de contractualisation qui fait suite au rapport LA GENIERE ne s'accompagne pas d'une réflexion sur l'insertion de ces dispositions dans la processus national de planification.

Ce souci sera affirmé par la période qui s'ouvre avec le Plan intérimaire (1981-1983) et surtout le IX^e Plan (1984-1988). C'est ce mouvement qui est à l'origine des contrats de la troisième génération ou encore — et le mot y figure explicitement — les Contrats dits de Plan.

a. La modification du cadre de la planification et des rapports Plan-Entreprise

Ces préoccupations plus « planificatrices », il faut bien le reconnaître, s'étaient déjà manifestées dans un certain nombre de textes législatifs, qui élargissaient considérablement la sphère d'influence du Plan et de ses instruments (et donc notamment les Contrats avec les entreprises). Les orientations de la loi portant réforme de la Planification (Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982) sont précisées dans le secteur des transports par la L.O.T.I. : il est assigné un rôle plus « permanent » au Cahier des Charges des grands services publics et un rôle plus « mobile ou temporel », en liaison avec les objectifs du Plan, aux futurs Contrats de Plan. C'est notamment ce qui est explicitement rappelé dans les Première (Loi n° 83-645 du 13 juillet 1983) et Deuxième Lois de Plan (Loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983), et surtout dans le Rapport Annexe à la deuxième Loi de Plan (Les Moyens d'Exécution), où la quatrième partie est entièrement consacrée aux Contrats de Plan (Journal Officiel de la République Française, le 30 décembre 1983, pp.45-46)

b. Un exemple : le contrat de plan Etat-S.N.C.F. (1985-1989)

Cette préoccupation de s'insérer dans les recommandations de la planification nationale s'est traduite par des références explicites — la plupart du temps dans les préambules des Contrats — aux « objectifs » et aux « priorités » du IX^e Plan. Mais l'insertion d'un processus de

planification dans une certaine logique de négociation déjà rodée n'était pas facile ; ainsi, par exemple, le Commissariat au Plan ne fut pas admis à participer aux nombreuses réunions de préparation du Contrat de Plan S.N.C.F. La négociation tournait pour l'essentiel à une confrontation entre acteurs administratifs (le Ministère de tutelle et celui des Finances) concernant des volumes et des progressions de contributions publiques.

Malgré les affirmations des textes de loi, le problème du Contrat de Plan S.N.C.F. n'était examiné que sous l'angle de son coût budgétaire. Certes le dilemme financier et ses conséquences était important ; mais il n'en demeurait pas moins qu'une réflexion stratégique d'ensemble aurait pu ou dû intégrer des éléments financiers et les résultats des réflexions prospectives sur les marchés transport.

Le retard pris dans les négociations peut certainement s'expliquer par l'importance des sommes en jeu et par l'opposition entre les logiques des Ministères des Transports et des Finances.

Le Contrat avec la nouvelle S.N.C.F. ne fut finalement signé qu'en avril 1985. Ce contrat est représentatif des préoccupations planificatrices accrues affirmées par le IX^e Plan. C'est le plus long contrat de ce type passé (plus de quarante Articles et sept Annexes très détaillées). Il s'oriente avec prudence dans une double logique :

— celle d'un redressement financier impératif, qui passe par une réflexion commerciale, la conquête de parts de marchés, des trafics nouveaux, et des économies et des gains de productivité ;

— celle d'une modernisation de l'entreprise, du point de vue de sa gestion interne, de ses investissements et des produits qu'elle propose.

Cette logique contractuelle amène des explications quantitatives nouvelles, même si elles restent prudentes (explicitation des contributions publiques et des niveaux d'investissements et quantification des excédents d'exploitation et des résultats comptables). L'élément central qui pose problème demeure la structure financière de l'entreprise. Le fort endettement cumulé produit des déficits reportés et des modes de financement externe pour les besoins de l'entreprise, qui l'oblige à se comporter en véritable « Pays en Voie de Développement endetté ». Une forte incertitude pèse sur toutes les projections comptables, puisqu'il est difficile de situer avec précision les évolutions des charges financières (dépendantes d'hypothèses sur les niveaux de taux d'intérêt français et étranger, voir à cet égard [SALINI et PEREIRA DA SILVA, 1983]).

III.2.3.5. Un bilan de la contractualisation

Il est bien entendu difficile de tirer un bilan global de l'expérience récente de contractualisation. A-t-elle atteint les objectifs de rationalisation de l'action administrative qui ont présidé à son développement ?

On peut ici distinguer des échecs et des succès relatifs :

a. Le relatif échec des procédures contractuelles et ses causes apparentes

Doit-on séparer, dans cette affirmation, les procédures contractuelles d'avant le IX^e Plan de celles d'après le IX^e Plan ?

Il semble que l'on peut distinguer deux échecs relatifs, en prenant pour cas type les deux contrats S.N.C.F. (celui de 1979 et celui de 1985) :

- un premier échec est celui de la logique interne du contrat de 1979. L'instrument ne constitue pas une force **propulsive** suffisante pour permettre un redressement financier de l'entreprise. Les objectifs ne sont pas atteints. Les hypothèses économiques divergent, les niveaux d'activité prévus s'éloignent de la réalité et le résultat de 1982, qui devrait être équilibré, est en fait de - 6,2 milliards de francs (malgré une subvention forfaitaire de près de 3 milliards de francs);

- un second échec est celui de la procédure d'élaboration du Contrat; celui de 1985 en reste l'exemple. L'instrument ne se constitue pas en force mobilisatrice interne, car son élaboration a été trop centralisée et n'a pas concerné tous les acteurs parties prenantes à la décision (notamment les représentants du personnel et le Plan).

A ces deux motifs nous pouvons ajouter quelques incohérences plus ponctuelles :

- il est frappant par exemple de constater que la durée contractuelle ne coïncide pas avec celle du IX^e Plan (1984-1988);

- par ailleurs, aucune des hypothèses macroéconomiques de cadrage des évolutions décrites dans les contrats n'est celle d'un des scénarios du IX^e Plan (même si les hypothèses Air France et S.N.C.F. s'inscrivent à l'intérieur de la fourchette des scénarios du Plan).

- enfin, l'évaluation des politiques d'investissements n'est pas menée avec le double critère de rentabilité (microéconomique privé et macroéconomique collectif). Seule est prise en compte, du point de vue de l'évaluation économique des performances des entreprises, la réduction des engagements publics. Il s'agit là implicitement d'une

place trop importante accordée au seul "coût d'opportunité des fonds publics". Mais ce type de méthodologie d'évaluation des résultats et de Calcul Economique (les méthodologies "Coûts-Avantages" ou "Cost-Benefit Analysis") reste dominant (cf. [LESOURNE, 1972]).

b. Les motifs de satisfaction et les succès relatifs

Parmi les motifs de satisfaction, on peut noter que les procédures contractuelles du IX^e Plan (Contrats de Plan) ont permis d'affiner les procédures de dialogue Etat-Entreprises Publiques (cf. [Haut Conseil du Secteur Public, 1984]).

Comme le fait le Rapport, on peut dire que :

i. « Les contrats de plan diffèrent largement des formules antérieures. (Alors que) les contrats de programme et d'entreprise privilégiaient les aspects financiers et la rationalisation de la gestion (...)

Les contrats de programme s'efforçaient d'introduire ou de développer la gestion industrielle, le souci de rentabilité "au moindre coût pour l'entreprise et la collectivité" dans des entreprises considérées jusque-là souvent comme des prolongements de l'administration et gérées comme "un vaste ensemble péréqué". Ils contraignaient aussi les pouvoirs publics à prendre conscience du coût des missions demandées aux entreprises, à restaurer l'autonomie des entreprises. L'Etat se limitait à leur fixer des objectifs et leur laissait la liberté des moyens mettant fin à des relations au "au jour le jour". Les contrats de programme contenaient donc prioritairement des dispositions redonnant une certaine liberté des tarifs et des prix aux entreprises, liberté plus ou moins grande suivant les capacités de redressement financier de l'entreprise et toujours "encadrée" (...) avec l'évolution générale de la hausse des prix, etc.), une certaine maîtrise de leur politique commerciale, une programmation pluriannuelle du financement de leurs investissements, des obligations plus ou moins poussées de modernisation de leur gestion interne. Cette modernisation pouvant entraîner une réduction des effectifs (S.N.C.F., (...) C.G.M.F.), une restructuration des services, des implantations (S.N.C.F., Air France, C.G.M.F.), une décentralisation ((...) S.N.C.F.). L'amélioration de la productivité de personne et des équipements est presque un objectif-type. Le dispositif des contrats est extrêmement détaillé sur les moyens à mettre en œuvre par les entreprises pour devenir plus efficaces et compétitives face notamment à la concurrence étrangère (Air France, C.G.M.F. (...)).

Les engagements de l'Etat étaient essentiellement d'ordre financier. Ils visaient à mettre fin au système des subventions d'équilibre et aux subventions au "coup par coup".

Ils prévoyaient un mécanisme de compensation pour charges non spécifiques (retraites : cf. S.N.C.F., (...) C.G.M.F.) pour obligations de service public ou de politique conjoncturelle. Ces compensations devaient, en principe, être préalables. Ce mécanisme avait aussi un but "pédagogique" en obligeant les deux parties à opérer une clarification des comptes.

L'Etat s'engageait également à assurer le financement d'une part plus ou moins grande des investissements des entreprises.

Si l'approche des contrats de programme était d'abord financière, la prise en considération de l'économie et du social existait cependant. D'une part, dans de nombreux contrats, l'Etat s'engageait à assurer l'environnement favorable aux entreprises, ce qui impliquait une harmonisation des politiques du secteur (transport routier pour la S.N.C.F. (...), etc.). D'autre part, le redressement financier des

entreprises pouvait passer par des restructurations entraînant des réductions d'effectifs, les problèmes sociaux occupant alors une position centrale dans un contrat (exemple du contrat avec le C.G.M.F. précédé d'un protocole d'accord avec les syndicats à un moindre degré — cf. le contrat de 1969 avec la S.N.C.F. ou le contrat avec les charbonnages).

ii. (...) Les contrats de plan ont des objectifs essentiellement économiques et de solidarité nationale

A l'inverse des contrats de programme, les contrats de plan privilégient l'économique et le social. Les entreprises publiques doivent être des pôles de développement stratégique et d'innovation sociale. Ils mettent en œuvre un souci de cohérence très poussé entre les politiques d'entreprises, les politiques de secteur et la politique économique et sociale de l'ensemble.

Ce souci de cohérence n'était pas totalement absent des contrats de programme et d'entreprise. Les contrats de programme, à l'origine, devaient s'intégrer dans le Plan national.

Les contrats d'une durée de cinq ans devaient coïncider avec le V^e Plan, les documents accompagnant les contrats (cf. la lettre de mission à E.D.F. du 23 décembre 1970), sinon les contrats eux-mêmes, exprimaient ce même souci. De même, la coordination avec les politiques sectorielles était parfois inévitable. Les différents ministres de tutelle ont été conduits à élaborer, préalablement à la rédaction du contrat, une politique relativement cohérente, même si celle-ci n'était pas toujours clairement explicitée dans le contrat.

Mais cette cohérence n'était pas l'objectif prioritaire alors que les contrats de plan poussent très loin la volonté de cohérence (commerce extérieur, énergie, ...).

Quant au souci de solidarité nationale il n'était pas affiché tel quel. Le volet social (garanties de reclassement, de reconversion, innovation en matière de formation, ...) peut parfois constituer, dans les contrats de plan, une des pièces centrales. Cette priorité accordée à l'économique et au social par les contrats de plan n'empêche évidemment pas le souci de la gestion des entreprises et particulièrement la restauration durable de leur rentabilité (cf. Usinor, Sacilor) et constitue une caractéristique de ces contrats. Ce volet social était absent des contrats de programme.

iii. (D'autre part,) le cadre de la tutelle et de la conception des relations de tutelle sont plus souples dans les contrats de plan

— Les contrats de programme concernaient les entreprises dans lesquelles une tutelle administrative et financière très lourde existait depuis les nationalisations et était resserrée à chaque crise financière (cf. notamment les décrets de 1953 et 1955). Les contrats avaient comme objectif de favoriser un desserrement des contraintes. La fixation des règles du jeu (programmation du financement) et la reconnaissance du principe de l'autonomie de gestion constituaient un premier desserrement.

En outre, les contrats comportaient souvent des engagements de l'Etat à alléger la tutelle (suppression du contrôle préalable de certaines opérations (immobilières, prises de participation dans les filiales, etc. — cf. contrats S.N.C.F., E.D.F.)) ou à l'exercer dans un « esprit de simplification » (Charbonnages).

— Les contrats de plan passés avec les nouvelles nationalisées sont les vecteurs principaux de la tutelle. La tutelle administrative et financière a été allégée (décret n° 82-1027 du 2 décembre 1982) et le Gouvernement s'est engagé à respecter l'autonomie de gestion des entreprises. Les seuls autres contrôles sont la présence de l'Etat actionnaire dans l'entreprise, la nomination par lui des dirigeants et le contrôle *a posteriori* de la Cour des Comptes. La « tutelle » est donc négociée. Le contrôle s'opère à travers l'examen des divers documents et le rendez-vous général annuel.

Une autre différence tient au nombre d'interlocuteurs du côté de l'Administration lors de la négociation des contrats.

Dans le débat entre « unité de la tutelle au bénéfice du tuteur technique » et

«partage de la tutelle entre tuteurs technique et financier», le système retenu dans les contrats de plan a été celui d'un interlocuteur unique : le tuteur technique signe seul les contrats, alors que la tutelle était conjointe pour les contrats de programme et d'entreprise, signés par les deux tuteurs (à l'exception du «contrat» S.N.C.F. de 1969 - 1971) et même, à partir de 1979, par le Premier Ministre.

iv. (Enfin,) la volonté d'associer les travailleurs est plus explicitée dans les contrats de plan

Les préambules aux contrats de plan mentionnent explicitement, en général, que les perspectives que fondent le contrat ont été discutées avec les partenaires sociaux. La loi de démocratisation du secteur public confie aux conseils d'administration la définition des modalités de consultation des institutions représentatives du personnel sur les plans d'entreprise établis en vue de la conclusion d'un contrat de plan. Le plan d'une entreprise est le recueil des orientations de celle-ci à moyen terme et, à ce titre, il définit le contexte du contrat de plan, mais l'accord entre l'entreprise et l'État ne porte que sur le contenu du contrat de plan.

En application de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, le projet de contrat doit être transmis pour information, avant sa conclusion, aux institutions représentatives du personnel. Il peut être diffusé au personnel selon les modalités définies par l'entreprise : certaines, comme la C.G.E., en ont transmis une version condensée à l'encadrement.

Dans la plupart des entreprises signataires des contrats de programme, l'histoire de l'entreprise, la forte représentation syndicale, la nature des problèmes avait conduit aussi à associer les syndicats à l'élaboration de ces contrats de programme (réunion de «tables rondes» tripartites à la S.N.C.F. en 1969, etc.).

v. (En résumé,) les divergences se synthétisent dans une formulation et une portée différentes entre les contrats de plan et les contrats antérieurs

- La présentation est plus systématisée et homogène dans les contrats de plan.

La maquette préalablement construite a été suivie dans la plupart des contrats, leur donnant ainsi une plus grande unité qu'aux contrats de programme. De même, à côté de clauses spécifiques, on retrouve dans tous un certain nombre de clauses-type plus nombreuses que dans les contrats de programme où elles concernent surtout la suspension et la révision des contrats.

- Les engagements contenus dans les contrats de plan comportent moins de chiffres.

Les contrats de programme se caractérisent par un chiffrage extrêmement poussé des engagements réciproques (programmes d'investissement, comptes d'exploitation prévisionnels, engagement de productivité, achat de matériels, etc.) et du suivi d'exécution. De nombreuses annexes comportant de multiples indicateurs (de productivité, de gestion), des ratios (d'investissements, etc.), des hypothèses d'évolution économique, accompagnaient les contrats.

- Portée des engagements des signataires.

Dans les contrats de plan, les engagements de l'État sont pour l'instant plus limités. Les contrats se bornent à préciser le cas échéant le montant des dotations en capital et les conditions d'appel au marché financier autorisées avec la réserve fondamentale suivante que l'engagement de l'État est limité à l'année en cours. Dans les contrats de programme, les engagements de l'État étaient plus nombreux, portaient sur une base pluriannuelle et il existait une sorte de sanction financière à leur respect par le jeu des compensations préalables à toute obligation imprévue qui devaient avoir un effet dissuasif.

Il en allait de même du non-respect de ses engagements par l'entreprise qui pouvait, dans certains cas, amener l'État à revoir ses engagements d'investissements ou à les suspendre ».

III.3. Les effets économiques d'investissements en transports et leur évaluation.

La dimension des dépenses d'investissements — on l'a vu — est importante dans l'imbrication entre l'Economie Publique et les transports. Le secteur des transports est peut-être celui qui a la plus longue tradition de l'interrogation **formalisée** sur le lien entre son activité et l'utilité publique (tout particulièrement depuis Jules DUPUIT en 1844). Il est également un secteur où l'Economie Publique a très abondamment appliqué quelques unes de ses techniques d'analyse (planification décentralisée, méthodes d'analyse de projets, etc.), notamment pour les choix d'investissements.

Un Calcul Economique Public est né, ayant pour objet la mise en place de procédures rationnelles de choix publics et de mesure de l'efficacité des opérations d'investissements, dont on a vu qu'elles étaient largement, dans les transports, sous maîtrise publique.

L'existence d'un calcul public fortement utilisé dans ce secteur est un signe de la pénétration de préoccupations planificatrices et d'intérêt collectif dans les transports.

Mais ces préoccupations ne rendent pas les transports imperméables aux réflexions et aux rénovations méthodologiques.

III.3.1. Comment la « crise » transforme le Calcul Economique Public et les procédures de choix d'investissement, en suscitant de nouveaux critères décisionnels.

Une des conséquences pour les transports de la « crise », en tant que période de baisse relative de la rentabilité des investissements d'extension de capacité (voir l'analyse de la crise actuelle dans [I.N.S.E.E., 1974] et [I.N.S.E.E., 1981]), est de susciter un certain nombre d'interrogations théoriques sur les procédures d'éclairage de choix d'investissements dans le secteur des transports et sur les décisions qui sont finalement prises.

Cette réflexion débouche souvent sur un ré-examen de l'adéquation entre les critères de choix proposés aux décideurs et à la réalité du processus de décision lui-même, c'est-à-dire sur une transformation de ce qu'on appelle le Calcul Economique Public (une bonne définition et une typologie des Calculs Economiques privé et public est donnée dans [CHERVEL, 1986]).

On a vu (cf. Chap. I) le caractère hautement capitalistique du

secteur des transports et l'engagement financier considérable des pouvoirs publics dans les investissements. Ce secteur est donc souvent le support privilégié des **politiques publiques de relance**. Il est donc naturel que le planificateur s'interroge sur les critères déterminant l'affectation de ces enveloppes importantes de ressources publiques, par l'intermédiaire d'une réflexion sur la pertinence du Calcul Economique Public.

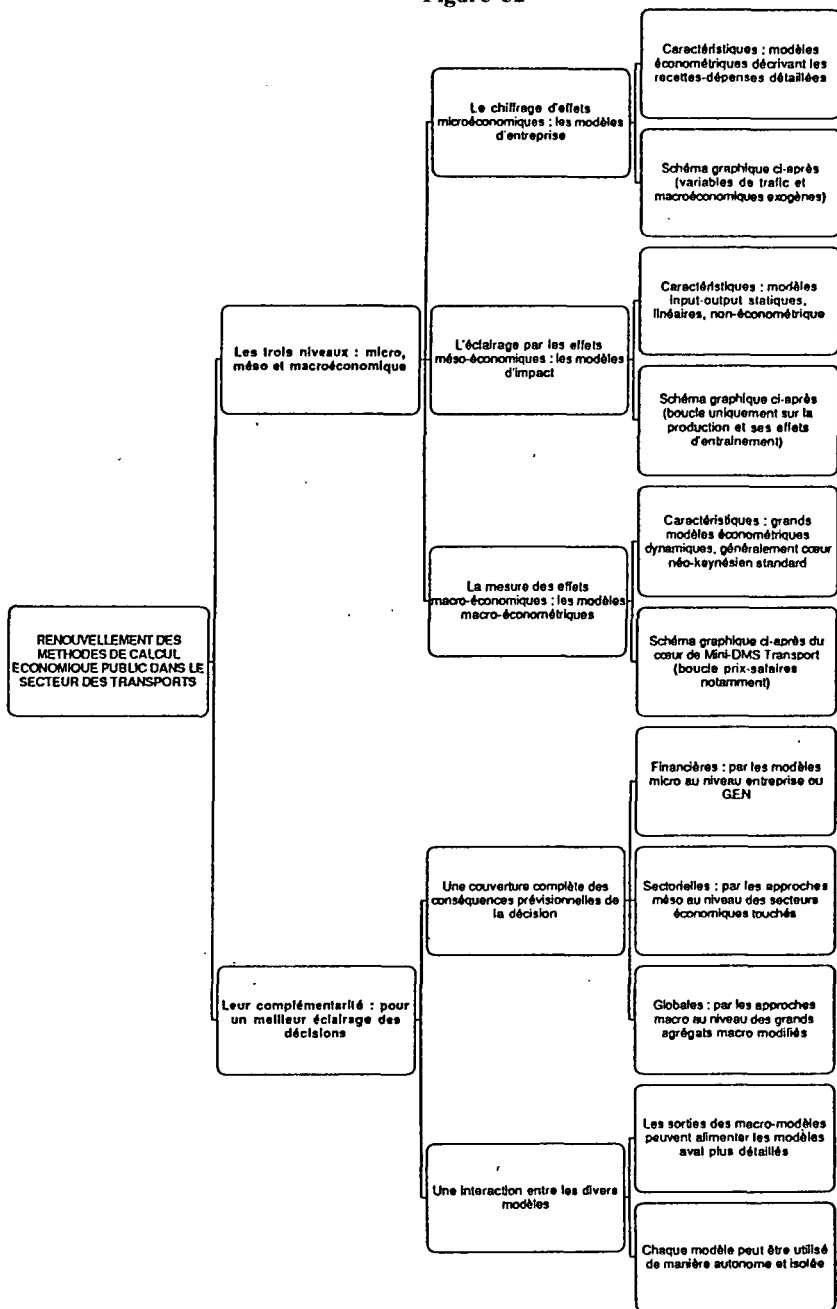
Ainsi, certaines études et travaux récents illustrent une préoccupation de révision de l'exclusivité des critères microéconomiques (où l'on fait jouer un rôle central aux prix, fictifs ou de marché) permettant une optimisation des allocations de ressources d'investissement entre modes et entreprises. Ces critères avaient l'avantage de pouvoir faire coïncider la procédure théorique de choix décentralisé à partir du taux d'actualisation social (telle qu'elle peut être décrite dans les manuels « classiques » comme [LESOURNE, 1972] ou [LEVY-LAMBERT et DUPUY, 1973]), avec les mécanismes institutionnels existants (division des tâches entre services administratifs, organisation interne des grandes directions techniques de l'Administration, procédures de discussion d'enveloppes du Fonds de Développement Economique et Social (F.D.E.S.) respectant l'autonomie des entreprises, etc.).

Cette remise en cause constitue en fait une simple interrogation sur la distance, croissante avec la crise, entre la représentation théorique d'une économie, et de ses mécanismes d'affectation de ressources, par le modèle walrasso-parétien et la pratique des agents publics et privés, notamment dans les administrations publiques ou les grandes entreprises nationales (G.E.N.) (c'est bien le constat fait dans [CHERVEL et LE GALL, 1984] et par une récente étude [S.E.D.E.S., 1986]).

En effet, peu d'agents respectent, un tant soit peu, les règles de sélection de leurs projets d'investissements en utilisant strictement les recommandations de la théorie. En fait, on enregistre bien un écart de plus en plus perceptible entre les conditions de validité des critères de répartition, issus des principaux théorèmes fondant la microéconomie, et le contexte de leur application à des économies réelles fortement déséquilibrées. Ce décalage contribuait sans doute à **discréditer, au-delà de la Nouvelle Economie du Bien-Etre elle-même, toute idée de planification organisée et, finalement, d'amélioration des mécanismes d'affectation des ressources.**

La crédibilité des procédures décentralisées de choix d'investis-

Figure 52



sements, dont la rigueur logique, la simplicité et la possibilité de décentralisation en faisaient des méthodes fort répandues dans l'Administration, provenait, pour une bonne part, de leur caractère opérationnel en toutes circonstances, de « l'absence d'exceptions » aux règles de calcul. Les problèmes spécifiques qui se sont très tôt posés dans le secteur des transports (valeurs tutélaires pour des biens non-marchands) ont d'abord induit un comportement de doute bienveillant à l'égard de certaines conventions de calcul (valeur du mort ou du blessé), où le planificateur et l'économiste sentaient bien un dépassement du rôle de neutralité qui devrait leur être normalement assigné (comme on peut le sentir dans [QUINET, 1980] ou même, plus généralement, dans [TERNY, 1971]).

Ainsi la crise, et avec elle le constat pratique de l'écart croissant entre la réalité et ses représentations théoriques (modèles de croissance/stagnation-récession ou politiques économiques keynésiennes/situations de stagflation, etc.), a progressivement amené un regain d'intérêt pour des méthodes fondées moins systématiquement sur des hypothèses de comportement d'agents de la microéconomie, et reposant moins sur une représentation de l'économie proche d'états optimaux. Des critères nouveaux, parfois plus empiriques, avaient l'avantage de pouvoir être plus parlants et perceptibles pour les praticiens délocalisés d'une économie réellement en triple déséquilibre (chômage, balance commerciale et finances publiques), voire pour les décideurs et les législateurs centraux (c'est l'indication que donne [GUIBERT, 1984]).

Les quelques résultats obtenus lors de l'application de ces nouvelles approches de l'éclairage des choix d'investissements (voir notamment [B.I.P.E./O.E.S.T., 1985] et [G.A.M.A./O.E.S.T., 1986]) montrent qu'une illustration, même empirique, des grandeurs réelles de certains déséquilibres (taux d'importations et nombre d'emplois créés) résorbés par une décision de dépense, est parfois aussi utile (notamment aux yeux de décideurs) qu'un calcul mené par exemple avec un ensemble de prix fictifs (de la devise ou du travail).

Comme le souligne A. BERNARD (voir [BERNARD, 1985]), « comment ne pas voir que l'apparition et la persistance de déséquilibres macroéconomiques profonds devait nécessairement conduire à s'interroger sur les critères d'allocation des ressources fondés sur un modèle postulant le caractère passager de telles situations? (...) Comment la

Document 15

Le multiplicateur statique

Soit une économie fermée (c'est à dire n'échangeant pas avec l'extérieur) supposée fonctionner sur un modèle simple (sans impôts, ni transferts, ...), l'équilibre macroéconomique peut s'écrire ainsi :

$$(1) \quad Y = C + I + K$$

où :

Y : production K : dépense autonome des pouvoirs publics
I : investissement C : consommation

On suppose une fonction de consommation de type $C = C_0 + c \cdot Y$
où c est appelé propension marginale à consommer ($0 < c < 1$)

Alors (1) peut s'écrire : $Y = C_0 + c \cdot Y + I + K$

ou encore (2) $Y = (C_0 + I + K) / (1 - c)$

Envisageons un accroissement des dépenses publiques de ΔK .
D'après (2), l'équilibre s'établira avec une variation ΔY de la production qui vaudra :

$$\Delta Y = \Delta K / (1 - c)$$

Compte tenu des hypothèses sur c , on a $1/(1-c) > 1$. Ainsi, un accroissement de la demande autonome se traduit par un accroissement supérieur de la production. Le rapport entre ces deux grandeurs est appelé le multiplicateur [$1/(1-c)$].

Ce coefficient peut également être interprété comme la pente d'une fonction (partielle) qui relierait production et niveau de dépense autonome.

Le surplus du consommateur

On peut considérer la consommation d'usage d'un service offert de transport comme celle d'un bien classique. La quantité consommée pourra être repérée par un nombre de voyageurs . kilomètres par exemple.

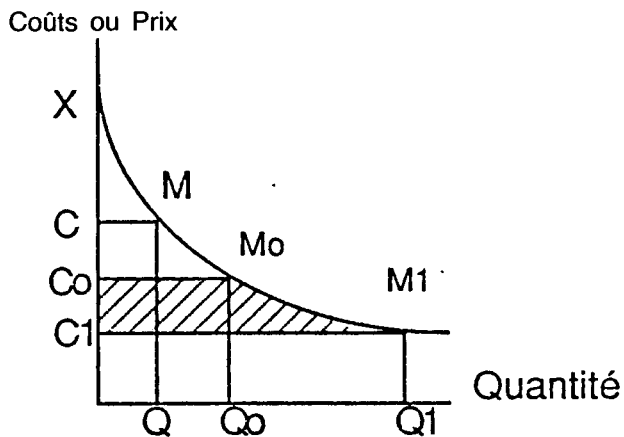
Supposons une modification de l'offre de transport, qui généralement se traduira par un abaissement du coût de la consommation unitaire, et donc par une augmentation des quantités consommées. Le point d'équilibre sur la courbe de demande se déplace alors de M_0 en M_1 .

En situation initiale, les consommateurs du bien transport dégagent un surplus correspondant à l'aire $C_0 M_0 X$. En effet, au point M le consommateur était prêt à payer un prix C pour obtenir le bien ; le prix du marché étant établi au niveau C_0 ce consommateur dégage un surplus de satisfaction de $C - C_0$. De même en situation finale, le surplus sera égal à $C_1 M_1 X$. La modification de l'offre de transport s'accompagnera donc d'une variation du surplus des usagers égale à $C_0 C_1 M_1 M_0$ (en hachuré sur le graphe ci-contre).

Pratiquement, la Direction des Routes a normalisé pour les projets routiers la formule du coût généralisé pour la Collectivité et, partant, l'expression du surplus. Le coût généralisé est pris égal au coût ressenti par l'usager augmenté de termes reflétant des objectifs de l'agent Etat (on suppose l'Etat exploitant : cas d'une route nationale par exemple), soit : les frais de fonctionnement du véhicule (déduction faite des taxes perçues par l'Etat et des éventuels péages), la valeur du temps, l'appréciation du confort, un coût de sécurité.

La théorie microéconomique enseigne qu'à la marge, et sous un certain corps d'hypothèse (en particulier celle dite "de répartition optimale des revenus"), la variation d'utilité collective peut être représentée par la variation du surplus collectif.

Figure 53 – Représentation graphique de l'idée de «surplus du consommateur» de services et biens transports



puissance publique peut-elle fixer des normes et des règles de conduite aux gestionnaires sous sa tutelle (...) ? ».

La connaissance relativement bonne qu'on peut avoir aujourd'hui des effets économiques traditionnels de relance dans une économie ouverte comme la nôtre, doit permettre au Calcul Economique d'affiner ses critères de choix en confrontant les effets multiplicateurs expansionnistes détaillés (tels qu'ils peuvent être décrits par des modèles *input-output* très désagrégés) aux effets stabilisateurs déflationnistes (tels qu'ils peuvent être déterminés par des calculs méso-économiques et/ou macro-économiques). C'est le souhait exprimé par un des rapporteurs du dernier groupe de travail du Commissariat Général du Plan sur le Calcul Economique (voir [GOUDARD, 1984]).

Aujourd'hui, la complémentarité des deux approches est un des passages obligés dans la prise de décision. Elle permet d'éclairer les limites du « volontarisme » des tenants des relances à tout prix, tout en indiquant les dangers du « pragmatisme » aux tenants d'une prudence budgétaire excessive.

Cette complémentarité se lit dans la nécessaire synthèse entre les analyses de court terme et celles de moyen et long termes, entre celle des effets de relance et ceux de stabilisation, et entre l'utilisation d'outils simples de calcul et celle de modèles macro-économiques sophistiqués. Elle est inscrite dans le rôle dévolu traditionnellement à la planification.

Cette partie se veut l'illustration des tentatives de mise en pratique de cette ambivalence fondamentale du travail de planification et de recherche en milieu administratif : gérer les crédits présents en préservant les choix futurs. Elle décrit l'effort de certaines équipes de recherche en milieu administratif pour faire progresser le Calcul Economique, en l'étayant sur l'expérience concrète du travail d'évaluation. Elle donnera *in fine* une illustration d'une traduction de cette « synthèse » en termes d'orientations administratives générales en présentant l'esprit de la nouvelle Recommandation transport sur les règles du Calcul Economique sous le IX^e Plan.

III.3.2. L'émergence d'une préoccupation d'éclairage des choix d'investissements pour des situations économiques de déséquilibre et pour des économies soumises à des contraintes fortes (chômage, désé-

quilibre commercial et déséquilibre des finances publiques), au début des années 1980.

Une des conséquences inattendues de la pérennité de la « crise », qui devient une « toile de fond » malgré l'application (infructueuse) des thérapies keynésienne et montérariste entre 1974 et 1980 (voir [Collectif, 1986]), est peut être de forcer les administrations responsables à expliciter leurs choix et leurs préférences à l'intérieur de contraintes de mieux en mieux connues.

En ce qui concerne les dépenses publiques en infrastructures de transport, un certain nombre d'études et de recherches ont été conduites dès le début des années 1980. Ces études illustrent bien les nouvelles préoccupations à la fois des économistes et de la classe politique de décideurs. Elles introduisent empiriquement de nouveaux critères de sélection entre projets alternatifs, qui indiquent bien les principaux problèmes que doivent résoudre les politiques économiques, et qui se doivent d'être obligatoirement posés lors de l'évaluation des effets de grands projets publics. Elles marquent aussi une nouvelle façon de « construire la légitimité technique » d'un projet public : celle-ci ne découlera plus exclusivement d'un « taux de rentabilité » d'un projet, mais sera construite à partir d'une illustration des effets du projet sur des indicateurs économiques plus perceptibles ou plus proches de l'économie réelle, mais aussi du discours des décideurs politiques.

On peut séparer les travaux et les études ci-après, symptomatiques de ce nouvel état d'esprit, selon leur ambition et selon le champ couvert.

III.3.2.1. Les premières analyses empiriques fondées sur l'E.A.E. du secteur du B.T.P. et sur des études de cas ou des monographies : l'étude de la C.E.G.I. sur « Le contenu en emploi de divers ouvrages de B.T.P. » (voir [D.A.E.I. - C.A.S.P., S.E.T.R.A. et O.E.S.T., 1983]).

Une exploitation de l'Enquête Annuelle d'Entreprise (E.A.E.) du secteur du B.T.P. a été réalisée par la C.E.G.I. pour préciser, en en dressant une typologie, le rapport variable entre le volume d'activité du secteur et le nombre d'actifs pour divers types d'investissements. Il était connu que le rapport entre le volume d'activité (le carnet de commande) et le nombre d'actifs employés comportait de fortes variations suivant la taille de l'entreprise et la nature des opérations

(schématiquement, une distinction s'opérait entre le logement et les travaux publics). Par ailleurs, des études de cas sur onze ouvrages, à l'aide du recouplement avec des devis de chantiers de travaux publics (marchés directs passés et sous-traitance), ont permis de saisir les contenus en heures de travail ouvrées de certaines opérations d'investissement, suivant le niveau de qualification des ouvriers.

Pour les infrastructures de transport, les résultats de ces études montrent que, d'une part, un ouvrage d'art nécessite pratiquement le triple de main-d'œuvre que les opérations plus simples de renforcements coordonnés ou de déviations d'agglomérations (le ratio pour 1 Million de francs de dépenses publiques hors taxes est respectivement de 27,8 et 9 emplois concernés).

Le rôle de ce type d'étude n'est pas de fournir des ratios types d'éclairage de décisions; néanmoins, l'exploitation systématique de devis, même avec un échantillon d'opérations partiellement représentatif, peut donner un ordre de grandeur intéressant le décideur local, préoccupé le plus souvent par des exigences locales en termes de commandes aux entreprises locales de B.T.P. ou d'emploi régional, pour qui l'application de ratios nationaux a peu de signification.

III.3.2.2. Les exercices de calcul méso-économique ou comment se diffuse une dépense publique dans l'économie (la relance classique) :

Ces simulations ont généralement été menées avec des outils et des modèles issus des méthodes *input-output*, procédant par itérations successives (modèle IMPACT) ou inversion (modèle AVATAR) du Tableau d'Entrées Sorties (T.E.S.) des Comptes de la Nation (dans le cas d'AVATAR il s'agit de plus du T.E.S. à contenu en importations, où chaque emploi intermédiaire a été ventilé en production nationale et importation).

a. Les typologies issues de la décomposition en produits des investissements en infrastructures de transports avec le modèle IMPACT (voir [B.I.P.E. et O.E.S.T., 1985])

C'est pour pouvoir mieux dresser une typologie permettant de discriminer les types d'opérations d'investissements en infrastructures de transports que l'O.E.S.T. a engagé une réflexion avec le Bureau d'Information et de Prévision Economiques (B.I.P.E.). Les résultats de cette étude donnent des ordres de grandeur homogènes, permettant

ORDRE DE GRANDEUR DES EMPLOIS CONCERNES
PAR UN INVESTISSEMENT EN INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT
DE 1 MILLIARD DE FRANCS 1984

| Type d'infrastructure | | Emplois directs | Emplois directs et indirects |
|-------------------------------------|--------------------------|-----------------|------------------------------|
| Infrastructures Routières | Autoroutes | 3200 | 4800 |
| | Routes | 3400 | 4700 |
| | Voirie urbaine | 3500 | 4700 |
| | Renforcements coordonnés | 3000 | 4800 |
| Infrastructures Ferroviaires | Voies ferrées | 2700 | 5100 |
| | Transports urbains | 3200 | 5100 |
| Infrastructures de Voies Navigables | | 3300 | 4800 |

Source: B.I.P.E.

Tableau 29

de mesurer les effets de diffusion dans l'économie d'une politique de relance par divers types de dépenses publiques en infrastructures de transport (autoroutes, routes, voirie urbaine, renforcements coordonnés, voies ferrées, transports collectifs en site propre, voies navigables, aéroports et ports) et en matériels de transport routier et ferroviaire. Par rapport à d'autres types de politiques de relance par les dépenses publiques, les investissements en infrastructures de transport provoquent des effets d'entraînement appréciables sur l'emploi (environ 5.000 emplois concernés par milliard de franc dépensé), tout en restant très économes en importations induites (entre 16 et 19 % de la dépenses initiale, à comparer à des taux de 30 à 50 % pour des relances par l'investissement industriel ou la consommation des ménages).

Les investissements en infrastructures ou en matériels de transport peuvent être traités dans la plupart des modèles méso-économiques comme un supplément de demande adressé aux branches productrices des biens composant ce type d'opération. En règle générale, dans le cas des investissements en infrastructures, il s'agit du produit B.T.P., qu'on peut détailler davantage pour augmenter le pouvoir de discrimination entre divers types d'opérations d'investissements dans le secteur. La décomposition de l'investissement en opérations élémentaires, puis en produits du niveau « T » de la Comptabilité Nationale, est déjà un bon indicateur de ses effets de diffusion potentiels.

Ce type d'approche reste cependant soumis aux hypothèses de tout modèle *input-output* (linéarité, caractère statique des relations et absence de transmission des effets des revenus distribués).

b. Les exercices de simulation de politiques de relance publiques avec le modèle AVATAR (voir [I.N.S.E.E., 1984])

Des politiques de relance par l'investissement, la consommation des ménages ou les dépenses en B.T.P., proches de celles qui ont été testées avec le modèle IMPACT, ont été simulées avec le modèle AVATAR (Analyse Variantielle du Tableau d'Affectation des Ressources) de l'I.N.S.E.E.. Les résultats confirment les précédents.

A enveloppe égale, ce sont les dépenses en B.T.P. qui s'avèrent les moins importatrices, suivies des relances redistributives (par la consommation), et enfin des relances par l'investissement industriel.

Cette « hiérarchie » doit être comprise comme indiquant des effets macroéconomiques de court terme.

Ainsi (et toujours pour un milliard de dépenses publique hors taxes), les taux d'importations incluses pour une relance par le B.G.C.A. (Bâtiment, Génie Civil et Agricole), une relance générale (ensemble des emplois), une relance par les commandes militaires, une relance par l'équipement des ménages en biens durables et enfin une relance par l'investissement des entreprises, sont respectivement de 16, 22, 29, 33 et 45 %. Les emplois concernés oscillent autour du nombre de 5.000 précédemment évoqué, mais sont plus élevés que lors des exercices avec le modèle IMPACT.

c. L'étude par la Méthode des Effets (voir [CHERVEL et LE GALL, 1976]) **de la rentabilité de l'opération TGV Atlantique** (voir [S.E.D.E.S. / O.E.S.T., 1985]).

L'examen, à demande finale constante (c'est-à-dire en supposant que l'organisme central de Planification décide de satisfaire « par un moyen ou un autre » ce niveau de demande finale), des effets d'un projet comme le TGV Atlantique sur les objectifs de planification nationale utilise les ratios d'importations incluses des modèles comme AVATAR. Cette étude effectuée par la S.E.D.E.S. faisait suite à diverses tentatives d'application de la Méthode des Effets aux problèmes de choix industriels en France (voir [CHERVEL, 1984]).

La difficulté de l'étude résidait dans la nécessité d'explicitier — à la place des décideurs publics — certaines options permettant de valoriser en économies d'importations les gains de productivité obtenus grâce au TGV Atlantique. Mais cette exploration illustre les possibilités d'application hors industrie de la méthode et en consolide le champ d'expérimentation en France.

L'apport de l'approche méso-économique pour l'éclairage des décisions est beaucoup plus net : elle fournit directement des ratios permettant d'estimer l'impact d'un projet sur les comptes extérieurs et sur l'emploi. Bien entendu, la hiérarchisation des opérations ne saurait se fonder sur des estimations résultant d'un calcul non bouclé macroéconomiquement ; mais, en cette période de crise, la profusion des exercices montre qu'elle ne saurait s'en passer.

III.3.2.3. Les simulations avec des modèles macroéconomiques :

Le grand avantage de simuler les effets économiques d'investissements par un modèle macroéconomique est bien entendu de pouvoir disposer d'une mesure résultant d'un bouclage autre que celui du seul Tableau d'Entrées-Sorties et donc de pouvoir approfondir l'analyse au-delà des simples effets keynésiens de relance.

a. Estimation de l'impact macroéconomique de l'enveloppe d'investissement de la RATP avec le modèle PROPAGE (voir [I.N.S.E.E., 1982] et [DURAND et PASSERON, [1985]]).

La R.A.T.P. a fait procéder à une estimation des impacts macroéconomiques de son enveloppe d'investissements (divisée en quatre titres : extension du réseau, amélioration de l'exploitation, modernisation et achats de matériels roulants), à l'aide du modèle PROPAGE.

Les résultats de l'exercice montrent que l'impact macroéconomique des dépenses d'investissements de la Régie est proportionnel au contenu en importations de ses diverses opérations d'investissement. Ce contenu est en moyenne faible (2,5 à 4 % contre 30 à 40 % pour l'ensemble de l'économie), ce qui signifie qu'une dépense d'investissement de l'entreprise est beaucoup plus favorable pour l'économie nationale qu'une même dépense effectuée par la branche transport en moyenne. A l'intérieur de l'enveloppe R.A.T.P., à court terme, ce sont plus spécialement les opérations d'équipement du type « extension des réseaux » qui sont les plus économes en importations.

Le modèle PROPAGE fournit également des indications sur le mode de financement le plus favorable (ce qui est important pour des projets d'investissements de Grandes Entreprises Nationales), c'est-à-dire, par rapport aux spécifications du modèle, le moins producteur d'effets inflationnistes et donc le moins réducteur de la compétitivité relative de l'économie nationale. Dans une simulation à solde extérieur constant, c'est à l'évidence un autofinancement (transfert depuis les ménages par voie tarifaire) qui reste la meilleure modalité de relance.

b. « L'impact macroéconomique du TGV Paris Sud-Est » mesuré avec le modèle Mini-DMS Transport (voir (BUREAU et CIPRIANI, note D.P., 1986)).

La Direction de la Prévision (D.P.) a également procédé à une éva-

luation de l'impact macroéconomique de l'opération TGV Atlantique. Cette estimation a été réalisée dans le cadre des travaux sur l'élaboration d'une version transport du modèle Mini-DMS (voir [BRILLET, 1982] pour la version Mini-DMS Energie), en collaboration avec l'Observatoire Economique et Statistique des Transports (O.E.S.T.). La D.P. avait d'ailleurs travaillé à une explicitation théorique de la justification de la prise en compte des impacts macroéconomiques dans les évaluations de projets (voir [BUREAU, 1985]), prise en compte qui, selon elle, ne devrait pas bouleverser fondamentalement les recommandations d'un Calcul classique (où joueraient des prix fictifs).

L'intérêt de l'exercice réside largement dans la possibilité d'analyser l'investissement T.G.V. de façon plus fine avec Mini-DMS Transport, grâce à une désagrégation poussée du secteur des transports dans le modèle, en ne se limitant pas aux simples effets de relance.

Les impacts du projet sont bien entendu favorables : l'investissement ferroviaire est peu importateur. Mais, en dehors des effets dynamiques de relance (multiplicateur de court terme de 1,4 environ), le modèle a des difficultés à prendre en compte les autres avantages du projet (gains de temps et modification des conditions d'exploitation) autrement que de manière très classique.

Ce type d'exercice montre, au vu du degré d'agrégation important du modèle, des résultats comparables à ceux d'autres macro-modèles, mais aussi l'impossibilité, pour l'instant, d'établir par cette démarche une discrimination entre opérations d'investissements en transport.

c. Les exercices de simulation des effets de politiques de transport (Contrats de Plan Etat-Régions et opération TGV Atlantique) avec le modèle régional simplifié REGIS (voir [G.A.M.A./O.E.S.T. - BLOCH et PEREIRA DA SILVA, 1985])

Les enveloppes de dépenses concernées par l'ensemble des contrats de plan entre l'Etat et les Régions et l'opération TGV Atlantique ont été introduites dans le modèle REGIS (voir [COURBIS, 1978] et [COURBIS et CORNILLEAU, 1978]), permettant de simuler des effets macroéconomiques désagrégés au niveau régional (et également de simuler des effets nationaux de répartitions régionales alternatives en matière d'affectation de ressources).

L'intérêt de cette approche réside dans la possibilité de recourir

à une démarche de mesure d'impact macroéconomique, en ayant une décomposition « spatiale » de celui-ci, même si cet outil ne peut raisonnablement pas être utilisé comme un instrument d'optimisation régionale de l'affectation de ressources d'investissements. Les principaux résultats des simulations effectuées fournissent néanmoins une décomposition régionale des effets classiques de relance, ainsi que des indications pour une politique d'aménagement du territoire.

Les Contrats de Plan Etat-Régions provoquent des effets de relance sur quatre ans égaux à presque 3/4 de point de P.I.B. ; les régions les plus bénéficiaires des effets des Contrats de Plan Etat-Régions sont l'Ile-de-France et le Nord-Pas-de-Calais.

En dehors des effets de relance classiques sur les régions traversées, les investissements en T.G.V. provoquent une perturbation (effet sur la P.I.B.) au moins égale au double d'une simple mesure redistributive (sur le revenu des ménages), et supérieure aux effets d'investissements ferroviaires classiques de même montant.

L'ensemble de ces travaux de mesure d'effets macroéconomiques montre donc que les effets classiques de relance sont aujourd'hui appréhendés, de manière satisfaisante et relativement homogène, par la plupart des macro-modèles économétriques. Les enchaînements de court terme concernant les relances « par le B.T.P. » sont décrites de manière similaire par les approches ci-dessus évoquées. Si les ordres de grandeurs des multiplicateurs sont respectés, il reste que **le pouvoir discriminant de telles analyses est faible, surtout dans une approche intra-sectorielle du choix d'investissement.**

III.3.3. Les résultats institutionnels de ces études.

Les différentes études, aux différents niveaux (micro, méso et macro), qui ont été signalées précédemment, ont été concomitantes à des modifications des procédures institutionnellement définies et réglementées pour évaluer des projets publics. Ces modifications ont été largement sollicitées par la définition d'une politique des transports nouvelle, matérialisée par la L.O.T.I. (cf. Chap. I), qui proposait de définir la pertinence d'une opération d'investissement par le terme de « coût économique et social », par ses liaisons avec les objectifs du IX^e Plan, et en concertation avec les instances intéressées, locales et nationales...

Pour le Calcul Economique Public, ces transformations se mettent en place progressivement, à travers une procédure complexe d'élabo-

ration, de discussion, de rédaction et de diffusion de nouvelles directives administratives destinées aux évaluateurs de projets publics (responsables d'entreprises nationales, ingénieurs et économistes des services centraux et décentralisés de l'Etat, etc.).

« L'innovation institutionnelle » est certainement un processus long, compliqué et non-linéaire. On peut cependant noter quelques dates récentes, qui marquent seulement le début d'un très long cheminement administratif.

III.3.3.1. Le Rapport du Commissariat Général du Plan sur le Calcul Economique (1983) et les Recommandations sur les règles de Calcul Economique pour le IX^e Plan (1985) (voir [C.G.P., 1983], et [C.G.P., 1985]).

Les règles de calcul économique public avaient déjà fait l'objet de plusieurs groupes de travail au Commissariat Général du Plan (C.G.P.). trois rapports s'étaient efforcés d'adapter progressivement le schéma d'évaluation microéconomique aux réalités du travail d'analyse de projet au sein de l'Administration (en « centrale » ou dans les services extérieurs). Une première version avait formalisé les caractéristiques d'un calcul économique pour la collectivité; ceci avait été suivi par l'intégration progressive des traductions monétaires des externalités positives et négatives, et d'un coût d'opportunité des fonds publics; une réflexion approfondie avait été menée sur la détermination du taux d'actualisation social, et sur son intervalle de confiance. Cependant, le dernier rapport du C.G.P. présentait, par rapport aux précédents, des caractéristiques particulières. Le groupe d'expert chargé de sa rédaction a confronté pour la première fois des opinions divergentes quant aux fondements et aux méthodes du calcul économique.

Le texte final du rapport, selon les dires de certains participants au groupe de travail (voir [CHERVEL, 1984]), mais aussi du rapporteur (voir [GOUDARD, 1984]), reflétait les positions de compromis doctrinaire qui s'était établi entre les diverses « écoles de pensée » présentes au sein du comité. Goudard précise notamment que « (...) *le rapport a parfois dû rechercher un savant compromis entre les diverses sensibilités qui s'étaient exprimées. Nombreuses sont les phrases dont les mots ont été longuement pesés (...)* » (p. 1174).

Quoiqu'il en soit, le rapport traduit la prééminence d'une préoccu-

pation claire d'évaluation de la contribution des dépenses publiques à la résorption de déséquilibres macroéconomiques. Loin d'appréhender la dépense publique d'un point de vue purement mécanique, le rapport suggère des mesures d'impact nouvelles dans la tradition du calcul économique public (sur les finances publiques, sur l'emploi, sur le commerce extérieur), et surtout fait appel explicitement à l'utilisation d'instruments et de modèles méso-économiques (comme AVATAR), en les reliant bien à la complexité des bouclages macroéconomiques, et **en relativisant parfois la précision de la mesure sans invalider la nécessité de la démarche.**

Ce rapport de 1983 a été suivi en 1985 de la publication de « Recommandations sur les règles de Calcul Economique pour le IX^e Plan », texte à valeur de circulaire administrative et destiné à diffuser vers les utilisateurs ces positions nouvelles.

III.3.3.2. Les « Recommandations sur les règles de calcul économique dans les Transports » ou encore la « Circulaire d'application de l'Article 14 de la L.O.T.I. » (voir [Bulletin Officiel du Ministère des Transports, à paraître])

A la suite de la publication des Recommandations du Plan, le secteur des Transports a été probablement le premier à élaborer une circulaire d'application sur le calcul économique, pour l'évaluation des grands projets d'investissements en infrastructures, tel qu'il est prévu par le décret d'application du 17 juillet 1984 de l'article 14 de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (L.O.T.I.). La rédaction de cette circulaire avait donné lieu à une consultation des directions intéressées du Ministère des Transports. Tout en reprenant l'esprit des Recommandations du C.G.P., la circulaire Transports traduisait bien la spécificité de l'évaluation d'investissement dans le secteur : la contribution à la résorption de déséquilibres était associée à la valorisation d'effets externes propres aux infrastructures de transports.

Les travaux précédemment décrits illustrent donc le souci qu'ont eu les équipes de recherche et les services techniques de l'Administration d'adapter, en caractéristiques nouvelles de la situation économique, les critères définissant les règles d'allocation (ou d'autorisation d'engagement de dépenses) de ressources publiques.

III.3.4. En conclusion, la rénovation du Calcul Economique Public est possible avec une complémentarité des calculs méso-économiques et macro-économiques...

Du fait de la structure de la plupart des modèles macroéconomiques, l'évaluation des politiques publiques d'investissements ne pouvait être suffisamment fine pour permettre un guidage des décisions d'investissement intra-sectorielles.

Si l'on regarde par exemple les enchaînements du modèle Dynamique Multi-Sectoriel (D.M.S.) (voir [I.N.S.E.E.-Service des Programmes, 1980]), en ce qui concerne l'accroissement de la F.B.C.F. des Administrations (cas qui se rapproche le plus de notre sujet et qui en constitue la forme la plus générale), on s'aperçoit qu'il y a, *a priori*, peu d'utilisations décisionnelles intra-sectorielles possibles issues des « sorties » des grands modèles macroéconomiques usuels. Or, les décisions les plus fréquentes sont souvent de nature intra-sectorielle, une fois que les enveloppes globales ont été déterminées par les grandes orientations de la planification centrale.

Il est relativement facile, on le sait, de déterminer les effets de relance classiques des programmes publics d'investissement, puisque la plupart des structures néo-keynésiennes des macro-modèles réagissent à de telles entrées (voir notamment [ARTUS et MUET, 1980], pour la comparaison des valeurs des principaux multiplicateurs associés à quinze macro-modèles français et étrangers). Il sera à l'avenir plus facile pour des services décentralisés, avec les possibilités d'implantation de macro-modèles sur des moyens informatiques réduits (micro-informatique), de pouvoir simuler et mesurer de tels effets (y compris, on l'a vu, du point de vue régional).

Mais la compréhension de ces effets reste limitée par les logiques de construction des macro-modèles, notamment les enchaînements traditionnels qu'ils comportent généralement (relation de Phillips et boucle prix-salaires, difficultés d'appréhension des effets spatiaux et temporels des investissements du secteur des transports, etc.). Par ailleurs, les nécessités d'une modélisation macro-économétrique induisent bien souvent une réduction de la précision des mesures d'effets de relance, notamment des désagréments inter-sectorielles de ces effets.

Il peut cependant exister, dans le processus d'éclairage de la décision, une complémentarité entre l'analyse fine des effets keynésiens de relance, telle qu'elle peut être menée par des modèles méso-écono-

miques de type AVATAR ou IMPACT, et les effets de stabilisation (de moyen et long termes) repérés par les macro-modèles comme Mini-DMS Transport ou REGIS. Ces effets modulent la relance soit du point de vue national (c'est le cas de la prise en compte des effets classiques de stabilisation par DMS), soit du point de vue des différences introduites par la dimension spatiale (c'est le cas des atténuations décrites par REGIS).

Cette complémentarité est intuitivement présente dans les recommandations figurant dans la Circulaire d'application de l'article 14 de la L.O.T.I., demandant au processus d'évaluation de jouer intelligemment sur la « taille » du projet analysé, c'est-à-dire sur le caractère marginal ou structurel des dépenses publiques engagées, et de limiter l'évaluation d'effets macroéconomiques aux très grands projets d'investissement.

La division du travail proposée par la Circulaire ci-dessus évoquée permet ainsi, dans un premier temps, de saisir de façon détaillée les effets de relance, qui sont parfois essentiels dans l'élaboration du processus décisionnel en milieu administratif. C'est ensuite, dans un deuxième temps, que peut s'affirmer l'évaluation des impacts macroéconomiques.

Les deux approches résultent de préoccupations différentes pour l'évaluateur : vérifier, dans un premier temps, le détail de l'effet de relance et cerner, dans un deuxième temps, la cohérence de ceux-ci avec l'ensemble des bouclages macroéconomiques.

Mettre en évidence les effets d'entraînement des dépenses publiques, dans un domaine où l'Etat et les Collectivités Locales interviennent massivement par le financement d'infrastructures et de matériels, est certainement une préoccupation qui s'affirmera à moyen terme, même si on peut espérer un relâchement de nos contraintes extérieures. Celui-ci ne sera pas tel qu'il deviendra inutile de savoir de façon détaillée les « trous » de notre T.E.S., c'est-à-dire le contenu en importations de nos emplois intermédiaires. Il est donc naturel que parmi les instruments d'éclairage de choix publics, l'Administration, qui dépense en infrastructures environ une vingtaine de milliards de francs par an, puisse disposer d'un instrument de pilotage de ses choix, à travers d'un instrument de pilotage de ses choix, à travers des outils simples comme AVATAR et IMPACT.

De manière plus précise, il semble que le pilotage des choix intra-

sectoriels, dans une optique multi-modale, ait tout à gagner de la diffusion de telles mesures. Le détail des effets méso-économiques fourni par ce type d'outil peut permettre de meilleurs arbitrages...

L'apport du calcul méso-économique s'avère donc utile. Les informations issues de modèles macro ne sont d'ailleurs pas absolument contradictoires, sur le court terme, avec l'analyse fournie par des modèles méso-économiques. En revanche, ceux-ci peuvent préciser des chiffres trop globaux ou effectuer des simulations pour lesquelles un grand modèle resterait insensible, du fait de la petitesse des modifications de ses variables de commande.

Le calcul méso-économique permet donc de palier les insuffisances des simulations macro-économiques lorsqu'il s'agit de définir des options sectorielles. Les orientations du IX^e Plan demandent d'ailleurs - pour atteindre les objectifs de résorption du chômage sous les contraintes extérieure et budgétaire (voir [CATINAT et MAURICE, 1984]) — un surcroît d'investissement sectoriel, dont il faut bien déterminer les critères de choix, au niveau interne à chaque secteur d'activité.

Ainsi, il est clair qu'une « division du travail » d'évaluation peut s'opérer entre les outils mis aujourd'hui à la disposition des techniciens et des décideurs : suivant l'importance économique et le caractère structurant ou non d'un projet d'investissement, la mesure de ses effets économiques fera appel à une instance méso-économique (et à ses instruments de calcul) et/ou à une instance macro-économique.

Enfin, il ne saurait y avoir de système d'évaluation figé. Celui-ci est redevable bien sûr des progrès des représentations théoriques de l'économie (et à ce titre des « crises » dans cette représentation); il est également le résultat de leur confrontation permanente avec le travail pratique d'études et d'évaluation. Il y a fort à parier que des modifications importantes interviendront encore dans le calcul économique, au fur et à mesure que notre connaissance des déséquilibres actuels et des possibilités de les résorber s'améliorera.

BIBLIOGRAPHIE

PRODUCTIONS DANS LE CADRE DE L'OBSERVATOIRE ECONOMIQUE ET STATISTIQUE DES TRANSPORTS (O.E.S.T., ex S.A.E.P.)

- BERGEL-HAYAT R., *Les concours publics à l'exploitation versés à la S.N.C.F., S.A.E.P.*, Actualisation du document de Novembre 1983.
- BERGEL-HAYAT R. et alii, *Les transports de 1974 à 1984*, O.E.S.T., 1986.
- B.I.P.E. (Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques(et O.E.S.T. (Observatoire Economique et Statistique des Transports), B. Ullmann, L. Pereira da Silva, V. Chagnaud, J.-P. Taroux, *Effets d'entraînements multisectoriels d'investissements en infrastructures de transports*, O.E.S.T., Avril 1985.
- CARVOUNIS P., *Instruments communautaires de financement des infrastructures de transport*, O.E.S.T., Janvier 1986.
- C.E.G.I. / D.A.E.I. (Direction des Affaires Economiques et Internationales) S.E.T.R.A. (Services Technique des Routes et Autoroutes) – O.E.S.T. (Observatoire Economique et Statistique des Transports), *Le contenu en emploi de divers ouvrages de B.T.P.*, D.A.E.I. – C.A.S.P., 1983.
- C.E.R.L.I.C. [PICOT E.]/ E.S.S.E.C. [MATHE H.]/S.A.E.P. [LADAS C.], *La part du transport dans le prix des marchandises – Monographie de coûts logistiques*, S.A.E.P., 1984.
- CHASSEY (de BURETEL de) E., FERRY V., GERMON S., et PELISSIER B., D.G.A.C./O.E.S.T, *Le fret aérien – Vecteur et moyens connexes*, Octobre 1985.
- CHRAYE H., *Transports : risques énergétiques et enjeux organisationnels*, intervention de C. REYNAUD à la journée d'information des parlementaires au Sénat, 29 Novembre 1984.
- C.O.C.H.I.S.E. [LILLE F.]/S.A.E.P. [GIRAULT M. et KOM D.], *Etude de la dépense nationale de transport international routier*, Octobre 1982, Document en cours d'actualisation.
- G.A.M.A. (Groupe d'Analyse Macroéconomique Appliquée) et O.E.S.T., F. Bloch et L. Pereira da Silva, *Simulation des effets sur les économies régionales d'investissements Transports : le cas des contrats de plan Etat-*

- Régions et des TGV Nord et Atlantique*, O.E.S.T., Décembre 1985.
- G.F.R. (Gestion Financement Région)/O.E.S.T. (Observatoire Economique et Statistique des Transports) M. Rougeron, M. Houée, L. Pereira da Silva, *Le dispositif de modernisation du parc d'Autocars, le cas de la région Rhône-Alpes*, O.E.S.T., 1985.
- GIRAULT M., *Transports et industries d'amont*, actualisation pour 1983, O.E.S.T., Mars 1985.
- GIRAULT M., *Les transports internationaux et les échanges extérieurs de la France*, O.E.S.T., Septembre 1984.
- GIRAULT M., «L'importance des transports dans l'économie française», *Transports*, n°255, 1980.
- GIRAULT M., *Influence du contingentement et de la tarification sur l'évolution du transport routier de marchandises*, O.E.S.T., note ronéo, 14 p., 1986.
- GIRAULT M., *Analyse statistique de la production de transport de marchandises - Evolution structurelle et quantitative : intérêt d'une nouvelle unité de mesure des trafics*, O.E.S.T., ronéo, 9 p., 1985.
- GIRAULT M. et REYNAUD C., «Les transports : un secteur créateur d'emplois», *Transports*, n°295, 1984.
- KEARNEY MANAGEMENT CONSULTANTS/O.E.S.T., *Les conséquences de l'évolution du conteneur transcontinental sur les transports terrestres*, Avril 1985.
- LORENTZ G., *Rétrospective sur le financement des investissements de transport*, O.E.S.T., Déc. 1986.
- O.E.S.T., *Enquête Annuelle d'Entreprise*, (E.A.E.), Publication annuelle.
- O.E.S.T./I.N.S.E.E., *Rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation*, (C.C.T.N.), Publication annuelle.
- REYNAUD C., «Aspects institutionnels du financement des transports : les enseignements des comparaisons internationales», Actes du colloque international de Lyon - *Financement des transports urbains*, L.E.T., Septembre 1984.
- REYNAUD C., «L'Europe à la croisée d'un monde à deux vitesses?», Conférence mondiale sur la recherche dans les transports, Vancouver, Mai 1986.
- REYNAUD C., «Faire de la France une plaque tournante de l'Europe du Nord», *Interrégions*.

- REYNAUD C. et PAPINUTTI M., *T.G.V. et trafic ferroviaire de voyageurs : analyse graphique du transport interrégional ferroviaire de voyageurs sur le réseau principal de la S.N.C.F.*, O.E.S.T., note ronéo, 12 p., Mars 1986.
- SALINI P., «La naissance de la politique de coordination des transports terrestres de marchandises, des leçons pour le présent», *Transports*, n° 255, Août-Septembre 1980.
- SALINI P., «L'intervention réglementaire de l'Etat dans l'exploitation des transports terrestres de marchandises depuis la guerre», *Transports*, n° 256, Octobre 1980.
- SALINI P., «Gloses sur la dérégulation des transports et autres considérations sur l'économie», *Transports*, n° 264, Juillet-Août 1981.
- SALINI P., «Les enjeux de la nouvelle politique des transports de marchandises», *Transports*, n° 270, Février 1982.
- SALINI P., *Les transports de marchandises : les questions qui se posent*, *Transports*, n° 318, Octobre 1986.
- SALINI P. et PEREIRA DA SILVA L., *Note de synthèse sur les simulations financières à l'horizon 1988 pour la S.N.C.F.*, 1983.
- SANDOVAL V., *Vingt ans de transport*, O.E.S.T., 1987.
- S.E.D.E.S. (Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social) et O.E.S.T., P. Bassat et F. Sireyjol/M. Girault, *Transport de voyageurs et Système Productif, application de la Méthode des Effets à l'étude du TGV Atlantique - recherche méthodologique*, S.E.D.E.S., Avril 1985.
- T.E.R./O.E.S.T., C. Pouthier, P. Selosse, *Les grandes entreprises françaises de transport*, Paris, Mars 1983.
- VUILLEMIN N. et BLOCH F., *Modélisation des comptes d'Air France*, Rapport de stage, O.E.S.T., 1985.
- WISSOCQ M. (de), *La dépense nationale d'acheminement portuaire*, Mémoire de D.E.A. de l'E.N.P.C./Université de Paris I, 1986.

AUTRES OUVRAGES

- ANASTASSOPOULOS J.-P., *La stratégie des entreprises publiques*, Dalloz, 1980.
- ARTUS P. et MUET P.-A., «Une étude comparative des propriétés dynamiques de dix modèles américains et de cinq modèles français», *Revue Economique*, Vol. 31, n° 1, Janvier 1980.

- AUTIN J., *Les frères Pereire : le bonheur d'entreprendre*, Perrin, Paris, 1984.
- AUZANNET P. et AMSLER Y., «Compte Transport de voyageurs pour la région d'Ile de France», *Cahiers scientifiques du transport*, n° 11/12, Paradigme, Caen, 1985.
- AUZANNET P. et URVOY J. (G.E.R.E.N.C.E.), *Compte Transport de voyageurs pour la région d'Ile de France*, Mai 1985.
- BAIROCH P., *Révolution Industrielle et Sous-Développement*, 1974.
- BASLE M., MAZIER J. et VIDAL J.-P., «Croissance sectorielle et accumulation en longue période», G.R.E.S.T., Université de Rennes I, *Statistiques et Etudes Financières*, n° 40, 1979.
- BAUM M., «Possibilités et limites d'une politique de réglementation dans les transports», Table Ronde n° 62, C.E.M.T., 1983.
- BERNARD A., «Calcul Economique : les orientations des recherches théoriques menées en France», *Recherches Economiques et Sociales*, 3^e trimestre 1985.
- B.I.P.E. (Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques) – B. Ullmann, *Le modèle IMPACT*, Note Ronéo, B.I.P.E., 1984.
- BJORCK M., Rapport sur les politiques de transport aérien en Europe, Conseil de l'Europe, Mars 1985.
- BLOCH R., «Questions de chemins de fer», *Encyclopédie Economique et Commerciale*, Eyrolles, Paris, 1921.
- BRAUDEL F., *Civilisation Matérielle, Economie et Capitalisme aux XV^e-XVIII^e siècles*, Tome III, *Le temps du monde*, Armand Colin, 1979.
- BRAUDEL F., *Civilisation Matérielle Economie et Capitalisme aux XV^e-XVIII^e siècles*, Tome II, *Les jeux de l'Echange*, «Transports et Entreprise Capitaliste», sous-partie du chapitre II, A. Colin, 1979.
- BRILLET J.-L., «Le modèle Mini-DMS Energie», *Archives et Documents de l'I.N.S.E.E.*, n° 79.
- BRUNHES B., «Présentation de la comptabilité nationale française», 6^e éd., I.N.S.E.E., *Coll. C*, n° 51, Décembre 1976.
- BUREAU D., «Cohérence entre choix de projets et politique de régulation macroéconomique», *Annales de l'I.N.S.E.E.*, n° 57.
- BUREAU D. et CIPRIANI P., *Impact macroéconomique du TGV Sud-Est, étude analytique avec Mini-DMS Transports*, Note Ronéo, Direction de la Prévision, s.d.

- CARON F., *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau : la Compagnie de chemin de fer du Nord, des origines à la nationalisation*, Mouton, 1973.
- CASTELLS M., *La question urbaine*, Maspéro, 1972.
- CATINAT M. et MAURICE J., « Analyse quantitative de la stratégie macroéconomique du IX^e Plan », *Revue Economique*, Vol. 35, n° 6, Novembre 1984.
- CHERVEL M. et LE GALL M., *Manuel d'évaluation économique des projets - La Méthode des Effets*, Ministère de la Coopération, 1976.
- CHERVEL M. et LE GALL M., « Les nouvelles propositions de calcul économique en France : une critique », *Etudes pour le Développement*, n° 3, Juin 1984.
- CHERVEL M., « Premières applications de la méthode des effets en France », *Etudes pour le Développement*, n° 3, Juin 1984.
- CHERVEL M., *Le Calcul Economique*, Doc. Ronéo. S.E.D.E.S./Ministère de la Coopération, 1986.
- CHEVALIER M., *Les intérêts matériels en France, Travaux Publics, Routes, Canaux, Chemins de Fer*, 4^e éd., Librairie C. Gosselin, Paris, 1839.
- COLIN J., *Logiques de chaîne : ruptures, dérégulation et dérèglementation dans les transports publics de marchandises en France et aux Etats-Unis*, C.R.E.T., Aix-en-Provence, Novembre 1984.
- Collectif, *Traité Marxiste d'Economie Politique, Le capitalisme monopoliste d'Etat*, (2 vol.), Editions Sociales, 1971.
- Collectif (sous la direction de QUINET E.), *Les transports en France - Situation au début des années 80 et politique nouvelle*, La documentation française, Octobre 1982.
- Collectif (sous la direction de GREJBINE A.), *Théories de la crise et politiques économiques*, Le Seuil, Collections Points, 1986.
- COMITE PROFESSIONNEL DU PETROLE, *Statistiques de l'industrie pétrolière*, publication annuelle.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Bilan des contrats passés entre l'Etat et les entreprises publiques*, C.G.P., Avril 1983.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Rapport du groupe présidé par E. Malinvaud, rapporteurs R. Guesnerie, D. Goudard, B. Walliser, Calcul Economique et Résorption des Déséquilibres*, La documentation française, 1983.

- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, Préparation du IX^e Plan – Rapport du groupe de politique de transport, La Documentation Française, Novembre 1983.
- CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, *Le coût des transports par route pour la collectivité*, Affaire n° 83/60, Journal Officiel, 1985.
- CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, Rapport du groupe de la «Commission Rudeau».
- COURBIS R., «The REGINA Model : presentation and first contribution to economic policy», *Econometric contributions to Public policy*, (R. Stone and W. Peterson éd.), MacMillan, 1978.
- COURBIS R. et CORNILLEAU G., «The REGIS Model, a simplified version of the regional-national REGINA Model», XVIIIth European Congress of the Regional Science Association, Fribourg, 1978, Papiers G.A.M.A. n° 227.
- C.P.T./U.T.P.U.R., *Les transports collectifs et la ville*, C.E.L.S.E., 1973.
- D.T.T. (Direction des Transports Terrestres), *Conditions d'exploitation et prix de revient dans le transport routier de marchandises à longue distance*, publication annuelle.
- D.T.T., Note mensuelle d'information, n° 79/80, Avril-Mai 1986.
- DURAND B. et PASSERON H., «L'incidence macroéconomique des dépenses d'investissement : l'exemple de la R.A.T.P.», *Economie et Statistique*, n° 181, octobre 1985.
- FOGEL W.R., *Railroads and American Economic Growth*, John Hopkins Press, 1964.
- FONTVIEILLE L., «Evolution et croissance de l'Etat Français : 1815-1969», *Economie et Société* (revue de l'I.S.M.E.A.), Série AF n° 13, Tome X, n° 9 à 12, Septembre-Décembre 1976.
- GOUDARD D., «Nouvelles avancées dans le Calcul Economique Public», *Revue Economique*, Vol. 35, n° 6, Novembre 1984.
- GUIBERT N., «Choix des investissements de transports : une importante rénovation méthodologique sollicitée par le législateur», *Transports*, n° 2, Mars 1984.
- HAMELIN P., *Situations et conditions de travail des conducteurs de poids lourds transportant des marchandises, origines sociales et carrières professionnelles, éléments du genre de vie*, I.N.R.E.T.S. (ex. O.N.S.E.R.), Mai 1985.

- HANNAPE P., *Génétique des branches dominantes*, PAM.
- Haut Conseil du Secteur Public, *Rapport 1984*, La documentation française, Décembre 1984.
- I.N.S.E.E., A. Azouvi, M. Bénard, D. Brunhes, E. Cohen-Skalli, C. Gabet, P. Templé, sous la direction de C. Sautter, *Fresque Historique du Système Productif*, Collections de l'INSEE, Série E n° 27, 1974.
- I.N.S.E.E. – Service des Programmes, « Une représentation de l'économie française : le modèle D.M.S. », *Revue Economique*, Vol.31, n° 5, Septembre 1980.
- I.N.S.E.E., B. Camus, M. Delattre, J.C. Dutailly, F. Eymard-Duvernay, L. Vassille, *La Crise du Système Productif*, Collections de l'INSEE, 1981.
- I.N.S.E.E., *Mouvement économique en France – série longues macro-économiques 1949-1979*, Collections de l'INSEE, 1981.
- I.N.S.E.E. – Service des Programmes, *Le modèle PROPAGE, modèle détaillé de l'appareil productif français*, Collections de l'INSEE, Série C, n° 103, 1982.
- I.N.S.E.E., « Effets macroéconomiques d'une relance du bâtiment », *Etudes et Recherches C.S.T.B.*, n° 233, Octobre 1982.
- I.N.S.E.E. – Département Entreprises, Division S.B.S., *Contenus en importations et contenu en emplois : l'application de ces concepts au cas de relances sélectives*, avec une note sur le modèle AVATAR, (Analyse VARIANTE du Tableau d'Affectation des Ressources), Note Ronéo I.N.S.E.E., n° 002/S.B.S., 8 Janvier 1982.
- LAMY, *LAMY Transport*, Lamy, annuel.
- LAUFER R. et BURLAND R., *Management public, gestion et légitimité*, Dalloz, 1980.
- LEON P. et CARRIERE P., *Histoire économique et sociale de la France*, P.U.F.,
- LEPAGE H., *Demain le libéralisme*, Le livre de poche, 1980.
- LEVY-LAMBERT H. et DUPUY J.-P., *Les choix économiques dans l'entreprise et dans l'administration*, Dunod, 1973.
- LESOURNE J., *Le Calcul Economique*, Ed., Dunod, 1972.
- MAIRESSE J., *L'évaluation du Capital Fixe Productif*, Collection de l'I.N.S.E.E., C 18-19, I.N.S.E.E., 1972.

- MARX K., Lettre à DANIELSON, 10 Avril 1879.
- MESSMER P., *La dépense des usagers en services portuaires*, Mémoire de D.E.S.S. de l'Université de Paris I, Mai 1986.
- NORA S. (Commission présidée par), *Rapport sur les entreprises publiques*, 1967.
- O.C.D.E., Rapport annuel.
- PAVAUX J., *L'économie du transport aérien : la concurrence impraticable*.
- QUIN C., *L'évolution des transports urbains de voyageurs face aux nouvelles technologies*, Rapport au nom du Comité économique et social, J.O., 25 Février 1986.
- QUINET E., *Economie des Transports*, Economica, 1980.
- QUINET E., *Les transports et la puissance publique*, Presses de l'E.N.P.C., Paris, 1983.
- RABUT J.-P., *Evaluation de la dépense nationale en transport maritime conteneurisé*, Mémoire de D.E.A. de l'E.N.P.C./Université de Paris I, Juin 1986.
- REYNAUD Ch., *Les transports dans les équilibres économiques*, in *Enseignement supérieur de transport*, Tome I, Col. Transports et communication, PARADIGME, 1985.
- RIBEILL G., *Le personnel des compagnies de chemins de fer – Matériaux pour une contribution à la sociologie historique des professions*, A.T.P. Développement et aménagement, Juin 1980.
- RODIERE R., *Droit des transports terrestres et aériens*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 1984.
- S.E.D.E.S. et C.O.S.S.A.T. (COMité des Sciences Sociales Appliquées aux Transports), F. Sireyjol et M. Chervel, *La prise en compte des effets macroéconomiques dans les choix d'investissements* (Rapport d'étude à paraître), Version préliminaire, S.E.D.E.S., Ronéo, Juin 1986.
- SEGRE H. et alii, *Les entreprises publiques*, Editions Sociales, 1975.
- Sénat, M. LUCOTTE rapporteur, *Rapport n° 301*, 1983/1984.
- STOFFAES C. et VICTORRI, *Nationalisations*, Flammarion, 1977.
- TERNY G., *Economie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, 1971.
- TOUTAIN J.-C., « Les transports en France de 1830 à 1865 », *Cahiers de l'I.S.E.A.*, série AF, n°9.
- TOUZERY L., in *Enseignement supérieur de transport*, ouvrage collectif sous la direction de M. FRYBOURG, C.N.A.M., édition 1983.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 11 |
| I. L'espace historique et géographique | 13 |
| 1. La structuration de l'espace par les transports à travers l'histoire | 14 |
| 1.1. Les marchés, les transports et la constitution d'espaces nationaux | 15 |
| 1.2. La notion de réseaux : des voies romaines à Transpac .. | 37 |
| 2. L'ouverture sur l'espace européen et mondial | 49 |
| 2.1. Le contexte : l'internationalisation des échanges et les mutations rapides de leur géographie | 49 |
| 2.2. Une nécessité européenne : le développement d'infrastructures « d'intérêt international » et leur financement .. | 55 |
| 2.3. Les échanges internationaux et les dessertes « Tour du Monde » | 75 |
| 3. L'intégration des économies locales | 81 |
| 3.1. L'accessibilité régionale et locale : une approche globale du système des transports | 82 |
| 3.2. Le transport : partie intégrante de l'organisation économique et sociale locale | 88 |
| II. L'espace économique | 93 |
| 1. La mesure du poids des transports dans l'économie française .. | 98 |
| 1.1. Le cadre de la Comptabilité Nationale | 98 |
| 1.2. Les frontières du transport | 108 |
| 1.3. Les secteurs liés au transports | 115 |
| 2. Environnement économique et transports | 120 |
| 2.1. Rétrospective de l'environnement économique | 120 |
| 2.2. Le marché des transports de marchandises | 130 |
| 2.3. Les transports de personnes | 146 |

| | |
|--|------------|
| 3. Les transports et les priorités de la politique économique . . . | 158 |
| 3.1. Emploi | 158 |
| 3.2. Commerce extérieur | 162 |
| 3.3. Prix et coûts | 174 |
| 3.4. Energie | 181 |
| | |
| III. L'espace des choix publics | 185 |
| | |
| 1. Transports et finances publiques : partage entre dépenses de fonctionnement et celles d'investissement de l'Etat et des Collec- tivités Locales | 191 |
| 1.1. L'investissement public dans les transports : un finan- cement fort préoccupant | 192 |
| 1.2. Les transferts budgétaires liés à l'exploitation des modes . | 202 |
| 1.3. Recettes fiscales liées à l'activité de transport | 209 |
| 1.4. Le problème du financement des T.C.U. | 212 |
| 2. Le contexte réglementaire et le développement de la contractua- lisation | 239 |
| 2.1. La régulation par la réglementation | 241 |
| 2.2. La décentralisation et le développement des relations con- tractuelles avec les Collectivités Locales | 254 |
| 2.3. La gestion d'entreprise et la contractualisation des rapports Etat/Entreprises Publiques | 265 |
| 3. Les effets économiques d'investissements en transport et leur évaluation | 282 |
| | |
| Bibliographie | 303 |
| | |
| Table des matières | 311 |

PHOTOCOPOSÉ ET IMPRIMÉ PAR EDITEC 14
13, B^d du M^{ai} JUIN
14000 CAEN
pour l'O.E.S.T.

Imprimé en France — Dépôt légal : décembre 1987