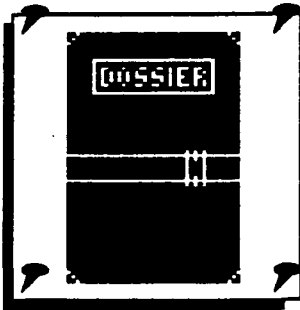


A PROPOS DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Jean-Pierre PUIG



Le financement des infrastructures constitue un thème traditionnel de l'économie des transports; toutefois, cette question retrouve aujourd'hui une actualité nouvelle. Une série de rapports récents y consacrent de longs développements: le rapport de la mission "Transports 2002" (plus connu sous le nom de mission Carrère), le rapport "Transports 2010" du Commissariat Général au Plan dont les grandes lignes ont été exposées dans notre précédent numéro, le rapport du Conseil Economique et Social intitulé "La France dans l'Europe des transports" et le rapport de la Cour des Comptes sur "La politique routière et autoroutière". Encore cette énumération ne se limite-t-elle qu'aux rapports les plus récents parus au printemps et à l'été 1992.

Pourquoi un tel engouement, aujourd'hui, pour un sujet ancien ?

L'explication essentielle de ce regain d'intérêt réside dans le découplage entre une demande potentielle d'infrastructures en forte croissance et des budgets publics aux marges de manoeuvre de plus en plus réduites.

En 1991, J. Bourdillon, dans son rapport remis au ministre de l'Equipement, du Logement et des Transports, estimait à 1 560 milliards de francs, sur la période 1991-2005, le besoin d'investissements des différents modes de transports, non compris les voies navigables, les rames du TGV ou la flotte aérienne.

Le Commissariat au Plan a évalué à 90 milliards de francs par an l'effort actuel d'investissement dans les infrastructures de transport (moyenne des années 1988 à 1990) et il montre, dans une annexe à son rapport, que sa poursuite à rythme inchangé risque d'être insuffisante face à la croissance rapide des besoins. Le Commissariat au Plan est alors conduit à examiner un scénario alternatif où l'investissement annuel passerait à près de 100 milliards de francs par an (98,6 milliards de francs) ce qui est comparable au chiffre avancé par le rapport Bourdillon pour une période de quinze ans.

Pourquoi un effort d'investissement d'une telle ampleur s'impose-t-il ?

Deux raisons peuvent être avancées pour justifier un tel effort d'investissement: le développement de la grande vitesse d'une part, la lutte contre les risques de congestion d'autre part.

La mondialisation de l'économie, l'intégration de l'économie européenne poussent à l'intensification de la mobilité des biens et des personnes à longue distance. Celle-ci est favorisée avec le développement de la grande vitesse (transport aérien, TGV, autoroutes). Or la pratique de la grande vitesse pour les transports terrestres passe par la construction de nouvelles infrastructures (autoroutes, lignes TGV). Rappelons que la part consacrée à la grande vitesse dans le total des investissements d'infrastructures de la route et du fer est passée de 29% du total en 1971 à 52% en 1992.

Par ailleurs, la concentration urbaine, la progression continue du taux d'équipement des ménages en automobiles (77,3% en 1991) et la baisse du prix du pétrole depuis le milieu des années 80, conduisent à la congestion de nos grandes cités. L'extension des capacités des infrastructures est alors d'autant plus coûteuse que les phénomènes de congestion sont les plus aigus là où la rente foncière est à son maximum. L'intensification des échanges intra-européens est également source de congestion sur l'axe autoroutier Lille-Paris-Lyon-Marseille. Bien que les sources de financement aient eu tendance à se multiplier, le rapport du Plan souligne que la majorité des 90 milliards de francs annuels

d'investissements en infrastructures reste à la charge des budgets publics: 45,9 milliards de francs pour les collectivités locales et 8,8 milliards de francs pour l'Etat (non compris les 11 milliards de francs d'investissement des Sociétés d'Economie Mixte autoroutières).

Or, les marges de manoeuvre de ces budgets sont particulièrement étroites pour trois raisons: le niveau historiquement élevé des taux d'intérêt réels (autour de 6%) qui interdit l'endettement durable, la limitation des rentrées fiscales avec une croissance à rythme sensiblement ralenti par rapport aux "trente glorieuses", le rejet par le contribuable de tout alourdissement supplémentaire des prélèvements obligatoires autour de 44% du PIB depuis 1984. Les entreprises ayant la charge d'infrastructures sont confrontées à un endettement croissant: pour la S.N.C.F., par exemple, selon les Comptes des Transports de la Nation, le ratio de solvabilité (rapport des charges d'intérêt à l'excédent brut d'exploitation) est passé de 51,8% en 1989 à 89,4% en 1991.

Ceci conduit à se poser la question "qui doit payer quoi ?"

Fondamentalement le coût des infrastructures ne peut être supporté que par le contribuable ou par son bénéficiaire, qu'il soit direct comme l'utilisateur (par le tarif) ou indirect comme l'employeur (cas du versement transport), le recours à l'emprunt ne fait que différer le financement, soit par la fiscalité (emprunt des administrations publiques), soit par le bénéficiaire (emprunt des entreprises). Or, l'idée de faire payer le prix de l'usage des infrastructures par son bénéficiaire ne fait clairement pas l'unanimité.

Ce débat n'a en fait rien de surprenant si l'on s'interroge un instant sur la nature du service constitué par l'usage de l'infrastructure. Les économistes opèrent, en effet, une distinction traditionnelle entre des biens et services privés dont la consommation par un individu restreint la quantité disponible pour les autres, des biens et des services publics pour lesquels la consommation par un individu ne réduit pas la quantité disponible pour les autres consommateurs. Une gestion efficace, ou optimale, de l'économie conduit à financer la production de biens privés par le marché et celle de biens publics par la fiscalité. Le financement de biens publics par les usagers conduit à une production inférieure à l'optimum.

L'usage de l'infrastructure: service public ou service privé ?

Or, la nature du service constitué par l'usage de l'infrastructure diffère selon qu'il y a ou non congestion. En absence de congestion, l'accès à l'infrastructure est un bien public, l'introduction d'un véhicule supplémentaire sur une route ne modifie en rien la circulation des véhicules qui l'empruntent déjà. Par contre, en présence de congestion, l'introduction d'un véhicule supplémentaire détériore les conditions de circulation de ceux déjà présents sur le réseau. L'apparition de la congestion entraîne dans son sillage la rationalité du financement de l'infrastructure par son bénéficiaire.

C'est ainsi que, tout en reconnaissant la possibilité du recours à la concession, la loi du 18 avril 1955 posait comme principe celui de la gratuité de la circulation sur le réseau routier à une époque où "l'Etat finançait la quasi-totalité des dépenses d'investissement sur l'ensemble de la voirie nationale" comme le souligne le récent rapport de la Cour des Comptes.

Même si la mesure de la congestion peut poser problème, on comprend alors qu'il faille pérenniser les péages sur les autoroutes du couloir rhodanien pourtant déjà amorties au-delà de la simple couverture des frais d'entretien. De la même façon, on est fondé à instaurer la modulation tarifaire selon l'intensité du trafic autoroutier (cas de l'expérience de la S.A.N.E.F. sur la portion Paris-Senlis de l'autoroute du nord) suivant en cela la pratique plus ancienne du transport aérien ou ferroviaire. On comprend enfin que l'on envisage la mise en place de péages

urbains dans des zones congestionnées (Prado-Carénage à Marseille ou projets d'infrastructures routières souterraines en Ile-de-France). C'est ainsi que tous les rapports récents préconisent d'accroître la part du financement par l'utilisateur. Si le principe est clair, son application est plus délicate pour deux raisons majeures: la tarification a déjà été introduite pour des motifs différents de ceux évoqués ici, le coût à faire payer peut être le coût pour l'entreprise ou celui pour la collectivité.

L'instauration du système de la concession dans le domaine autoroutier, au milieu des années 60, ne répondait pas à un souci d'allocation efficace des ressources mais constituait une réponse à une contrainte de nature macroéconomique pesant déjà sur les budgets publics. Le système s'est avéré performant, les péages autoroutiers ont permis de collecter 16,5 milliards de francs en 1990. Ainsi, le réseau autoroutier français est passé de 1 125 km en 1970 à 7 416 km en 1991 et a rattrapé son retard vis-à-vis de ses partenaires les plus avancés.

Quel rôle pour les péages: desserrer la contrainte budgétaire publique, ou assurer une meilleure allocation des ressources ?

L'utilisateur peut alors s'interroger sur la constance de la pratique du péage alors que sa justification varie.

Par ailleurs, comme le souligne la Cour des Comptes, grâce au péage, le réseau autoroutier a la capacité de s'autofinancer alors que le réseau national pâtit de la rigueur des budgets publics. C'est ainsi que les moyens consacrés au renforcement coordonnés des chaussées ont chuté considérablement au cours des vingt dernières années. Face à ces difficultés, et pour maintenir un réseau national performant, l'Etat a tendance à faire de plus en plus appel au financement des collectivités territoriales dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région: les dépenses routières représentent, en moyenne, 53% du montant total des dépenses prévues pour la seconde génération (période 1989-1993) des contrats de Plan Etat-Région.

Rien ne garantit évidemment que le cloisonnement des circuits de financement et le recours croissant à la contractualisation restent compatibles avec une allocation des ressources permettant le financement des projets les plus rentables.

Mais l'emploi du terme rentabilité n'est lui-même pas exempt d'ambiguïté: s'agit-il de la rentabilité pour l'entreprise en charge de l'infrastructure, dite rentabilité financière, ou de la rentabilité pour la collectivité, qualifiée de socio-économique. La seconde s'écarte de la première par la prise en compte des effets externes qui jouent sur la situation économique mais sans transiter par les mécanismes du marché. Classiquement, l'insécurité et les atteintes à l'environnement constituent des externalités négatives des transports que la société a à assumer contrairement à l'entreprise en charge de l'infrastructure.

Du point de vue de la collectivité, les coûts externes doivent être intégrés dans la tarification d'usage de l'infrastructure, la difficulté tient à la valorisation de ces coûts. Les rapports parus récemment soulignent l'incertitude pesant sur l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transport, notamment pour les projets routiers. De sorte que, dans le cadre de la préparation du XIème Plan, un groupe de travail va s'attacher à réduire ces divergences.

C'est ainsi que concernant la sécurité, la Cour des Comptes rappelle que le coût annuel des accidents routiers est estimé à 90 milliards de francs en 1990, soit un coût équivalent à celui de l'ensemble des dépenses annuelles d'infrastructures de transport. Encore convient-il de souligner que cette évaluation est établie avec une valeur tutélaire où la valorisation de la vie humaine est en France (1,6 millions de francs en 1985) trois fois plus faible qu'en Allemagne (4,5 millions de francs en 1988).

Une évaluation explicite des effets externes est indispensable pour s'assurer du financement des projets les plus rentables pour la collectivité

De la même façon, en application du principe pollueur-payeur, les atteintes à l'environnement doivent être répercutées dans les coûts de ceux qui en sont à l'origine. Pour les transports, la consommation de produits pétroliers constitue la principale source de pollution.

Les évaluations faites par l'O.E.S.T. montrent que, pour les marchandises comme pour les voyageurs, les consommations unitaires, mesurées en gramme-équivalents pétrole, sont environ doubles par la route en comparaison de la voie ferrée: pour les marchandises, 7,7 gep pour les trains entiers contre 17,1 pour un "maxi-code" et pour les voyageurs, entre 18,2 et 19,3 gep pour un transport ferré urbain contre 35,8 gep pour une voiture particulière.

Une appréciation convenable des effets externes des projets d'infrastructures est essentielle pour apprécier la rentabilité comparée d'opérations multimodales telles que le transport combiné ou l'autoroute ferroviaire qui nécessitent des concours publics importants pour couvrir l'écart entre leur rentabilité socio-économique et la rentabilité financière du projet.

Au total, à un moment où les besoins en infrastructures de transport apparaissent particulièrement importants, où les effets externes pèsent fortement sur la rentabilité socio-économique des projets, et où le cloisonnement des circuits de financement risque d'engendrer des inversions de priorités dans la réalisation des investissements, il devient indispensable de guider le décideur public par la mise en place d'une procédure pluriannuelle et intermodale de sélection des projets nouveaux d'infrastructures.

Une initiative dans le cadre de la préparation du XI^{ème} Plan

Contrairement à l'Allemagne, une telle procédure n'existait pas en France. Il manquait ainsi un maillon entre l'adoption en Comité interministériel de l'aménagement du territoire des schémas directeurs modaux, sans calendrier précis de réalisation, et la décision annuelle du Fonds de développement économique et social d'entreprendre un tronçon particulier d'opération. Les rapports récents qui traitent de ces questions convergent pour demander la mise en place d'un dispositif de ce type. Une première expérience vient d'être engagée, à l'initiative du Commissariat au Plan, dans le cadre de la préparation du XI^{ème} Plan; nous aurons l'occasion de présenter, en son temps, les conclusions de ces travaux. ■