

# LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

MICHEL MATHEU\*

**280** milliards de valeur ajoutée, près de 90 milliards d'investissements en infrastructures : le secteur du transport, dont la quasi-totalité des infrastructures sont gérées par des organismes publics, est un des poids lourds de l'investissement public.

A certains égards, les réseaux de transport s'apparentent aux autres réseaux de services publics, énergie et télécommunications en particulier. Dans tous ces domaines, il s'agit de fournir aux agents économiques et à la population des infrastructures et des services qui remplissent une double fonction : améliorer l'efficacité productive de l'économie et renforcer la cohésion sociale<sup>1</sup>. A la différence d'autres réseaux cependant, ceux de transport ne sont pas financés de façon dominante par l'utilisateur.

Il y a à cela, évidemment, des raisons objectives. Plus que d'autres probablement, les réseaux de transport apportent à l'ensemble de la collectivité nationale des avantages qu'il est légitime de ne pas mettre entièrement à la charge de l'utilisateur. Cette situation, dans un secteur qui n'est pas encore complètement concurrentiel, crée logiquement un débat public particulier : non seulement l'utilisateur, comme tout consommateur, souhaite disposer du meilleur service au prix le plus raisonnable, mais encore le contribuable est en droit d'exiger une utilisation efficace de son argent.

Les procédures de financement sont-elles adaptées à ces attentes ? Telle est la question que l'on va essayer d'aborder. Pour apporter des éléments de réponse, il est nécessaire de procéder d'abord à un état des lieux, tâche moins facile qu'il n'y paraît. Cela fait, il sera possible d'examiner non pas *le* financement des infrastructures mais *les* nombreux circuits de financement qui alimentent les différents secteurs ou sous-secteurs des transports. Pour les plus importants d'entre eux, on testera la capacité à répondre aux besoins prioritaires d'infrastructures,

---

\* Chef de service au Commissariat général du Plan.

et on s'efforcera de porter un jugement sur quelques réformes opérées récemment.

### FAITS ET CHIFFRES

S'il est un secteur où les formules de financement sont variées, c'est bien celui des transports. Les parts respectives des usagers et des contribuables varient considérablement d'un type d'infrastructure à l'autre, un grand nombre de collectivités territoriales sont concernées, de nombreux circuits de financement sont mobilisés. Un examen minutieux des différents secteurs est nécessaire avant toute conclusion.

#### *Des montants stables, malgré des changements dans les trafics*

Au cours des dernières années, l'ordre de grandeur des investissements français en infrastructures de transports a peu varié : il s'est établi à quelque 90 milliards de francs par an au prix de 1998. La stabilité de l'effort national s'observe même sur le long terme, puisque le ratio « formation brute de capital fixe du secteur transport<sup>2</sup>/produit intérieur brut marchand » varie depuis 1970 autour de 1,5 %, avec des valeurs extrêmes légèrement au-dessus de 2 % en 1974 et un peu en-dessous de 1,3 entre 1984 et 1987<sup>3</sup>.

8

On peut s'interroger sur les raisons de cette stabilité, et sur les causes des variations modérées que l'on observe autour de la tendance longue. Certains observateurs ont recherché des liens entre la croissance économique et l'investissement en infrastructures de transports. De fait, des études économétriques suggèrent que l'investissement en infrastructures de transport est assez bien corrélé avec l'accroissement du PIB, avec un retard de deux ans. Ce décalage pourrait s'expliquer, selon les auteurs de ces études, à la fois par le délai de prise en compte de l'évolution économique dans les décisions budgétaires et par le délai d'exécution des opérations<sup>4</sup>.

Il est assez naturel d'observer une corrélation des besoins d'investissement avec la *croissance* du PIB, dans la mesure où c'est bien la croissance qui suscite de nouveaux trafics, lesquels justifient à leur tour des infrastructures nouvelles. Cela étant, la croissance peut susciter *différents* trafics, et pour comprendre la dynamique de l'investissement, il est nécessaire d'entrer dans le détail des modes de transports.

En fait, les augmentations de trafic ne sont pas identiques dans les différents modes de transports (rail, route, air, etc.), ni dans les différentes parties du territoire (grandes agglomérations, grands axes interurbains, axes secondaires). Du reste, le poids relatif des différents trafics évolue de façon très sensible à moyen terme. Ainsi le poids de la route est allé se renforçant dans le fret, comme le montre le tableau suivant<sup>5</sup> :

**Tableau 1**  
**Trafic marchandise en milliards de tonnes-kilomètres**

	1982	1987	1992	1997
Fer	57 (30 %)	50	48	53 (18 %)
Route	124 (65 %)	141	201	237 (80 %)
Fluvial	9 (5 %)	7	7	6 (2 %)

Autre exemple, les trafics de voyageurs sur les transports en commun ferroviaires ont été stables, mais leur répartition entre les différentes catégories de trains a beaucoup évolué :

**Tableau 2**  
**Trafic voyageurs en milliards de voyageurs-kilomètres**

	1986	1991	1997
TGV	9	18	27
Réseau principal	42	35	26
Trains express régionaux	6	8	8
Banlieue parisienne	9	10	9

9

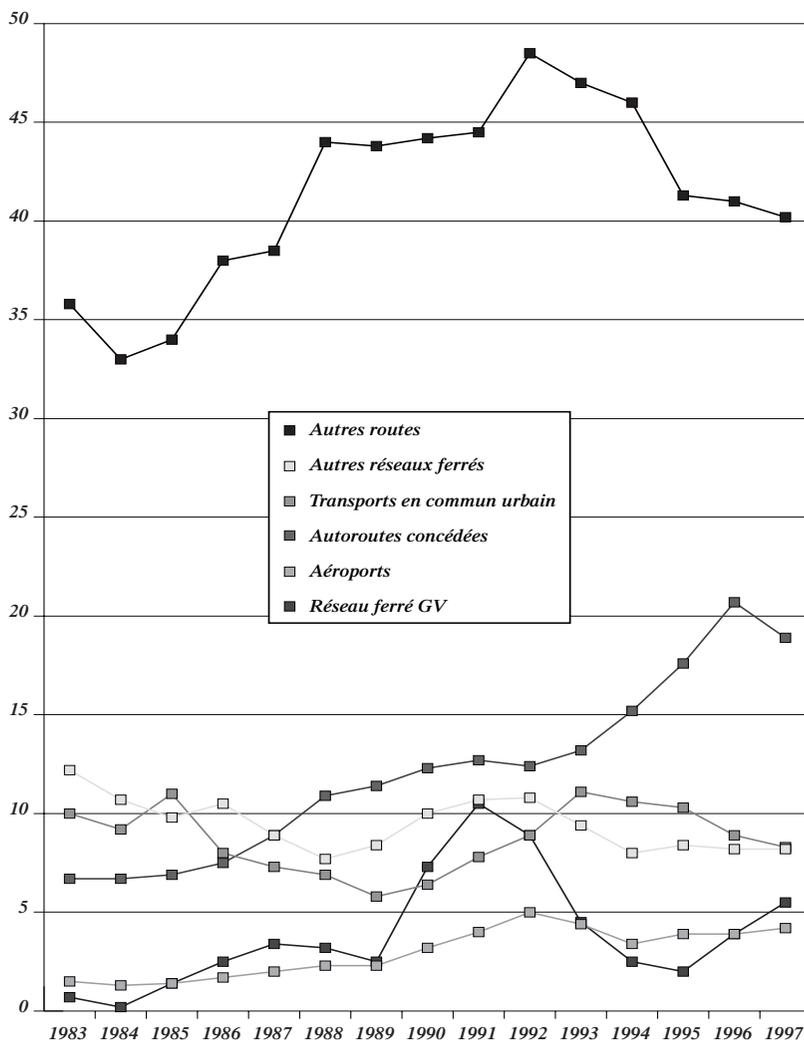
Ainsi, les besoins en investissements peuvent varier considérablement d'un type d'infrastructure à l'autre. Même si, on y reviendra longuement, il n'est pas évident que les besoins soient satisfaits de façon semblable dans tous les secteurs du transport, ces variations se reflètent dans la répartition de l'effort d'investissement national par type d'infrastructure.

Le graphique 1 fait apparaître clairement l'augmentation continue des investissements en autoroutes concédées, tout particulièrement depuis 1993 (plan dit Balladur), la montée en puissance des infrastructures aériennes, ou encore le pic des lignes ferroviaires à grande vitesse du début des années 1990.

Ces nuances étant apportées, le lien avec la croissance du PIB, pour n'être pas immuable, ne constitue pas moins une référence intéressante. Il laisse prévoir la poursuite d'un effort important d'investissement dans les années à venir, particulièrement si la France devait connaître une période de croissance soutenue.

La répartition entre les différents types d'infrastructures, quant à elle, devrait continuer à évoluer. Même si des politiques très volontaires en faveur de l'environnement sont mises en place, tout laisse penser que la part de marché du transport routier de marchandises se maintiendra, voire augmentera, et qu'en chiffres absolus les trafics correspondants

Graphique 1



10

croîtront plus vite que le PIB : certains experts anticipent des croissances du trafic routier de marchandises supérieures à 4 % même en cas de croissance modérée du PIB (2,4 % par an). Les trafics interurbains de passagers devraient croître à peu près autant que le PIB, avec des nuances selon le mode de transport<sup>6</sup>. On peut donc anticiper une forte demande d'investissements routiers interurbains. Le volume des investissements ferroviaires est plus incertain : selon que les politiques mises en place seront plus ou moins favorables au chemin de fer, la part de marché de celui-ci régressera ou se maintiendra. Si l'on est dans le second cas, d'importants investissements d'infrastructures devraient s'avérer nécessaires.

*Des financeurs nombreux, des circuits cloisonnés*

Aussi étonnant que cela puisse paraître, il n'existe aucun document officiel présentant la ventilation par financeur des investissements d'infrastructures de transports. Celle-ci ne peut être reconstituée que par un patient travail d'expert, dont les sources se trouvent dans les documents budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que dans les comptes des entreprises publiques de transports.

Deux reconstitutions pour des années relativement récentes sont disponibles, qui peuvent servir de base aux analyses. Elles ont été opérées selon des nomenclatures un peu différentes, mais suffisamment voisines pour être comparables. L'une porte sur l'ensemble des investissements de l'année 1993<sup>7</sup>, l'autre sur la période du X<sup>ème</sup> Plan. Voici les principaux agrégats de l'analyse de l'année 1993<sup>8</sup> :

**Tableau 3**  
**Types d'investissements en infrastructures de transports**  
**et principaux investisseurs en 1993 (en milliards de Frs)**

	Total	État	Coll. locales	Auto- financ.	Cessions d'actifs	Variation trésor.	Emprunts	Autres
Routes nationales	13,6	7,7	5,8					
Routes coll. locales	30,2		30,2					
Autoroutes concedées	11,9	ε <sup>9</sup>	0,2	2			9,7	
SNCF	16	1,2	0,8	0,2	0,9	0,2	11,5	1,4
RATP	3,9	0,6	0,3	0,3		0,4	2,3	
Infrastructures aériennes <sup>10</sup>	3,2	ε	0,1	2,3		-0,4	1,2	ε
Ports	1,5	0,2	0,5	0,6			0,2	
Canaux	0,8	0,1	0,1	0,3		-0,6	0,8	ε
<b>Total</b>	<b>81,1</b>	<b>9,8</b>	<b>38</b>	<b>5,7</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>25,7</b>	<b>1,4</b>

11

Des premières conclusions se dégagent immédiatement de ce tableau. Tout d'abord, on s'en doutait, les collectivités territoriales sont, de loin, le principal financeur des routes. Ensuite, les autoroutes concedées et les voies de chemin de fer sont financées essentiellement par l'emprunt. Seul le secteur aérien présente un taux d'autofinancement élevé, deux-tiers environ. Enfin, le financement entièrement privé est quasi inexistant. Il se pratique essentiellement pour quelques projets de ponts et tunnels, et plus rarement pour des autoroutes urbaines, dans des conditions souvent conflictuelles comme récemment à Lyon.

L'inconvénient de cette ventilation, contrepartie de sa précision, est

qu'on ne sait pas comment les emprunts seront remboursés. Selon que l'usager y pourvoira ou non, les 25,7 milliards doivent être considérés comme à sa charge ou à celle du contribuable. L'étude menée par la direction des Affaires économiques et internationales du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement s'efforce de remédier à cet inconvénient, en divisant les emprunts des opérateurs en deux parties, dont une, qualifiée de surendettement, est considérée comme étant à la charge du contribuable futur. Bien évidemment, le calcul est par nature contestable, puisqu'il incorpore des hypothèses sur l'avenir des opérateurs publics et de leur situation financière. Mais il présente l'avantage de différencier clairement les divers sous-secteurs du transport. L'étude tente également de mesurer les transferts de recettes provenant des sections existantes des réseaux (les péages des autoroutes anciennes, par exemple) vers le financement des sections nouvelles. Voici les principaux agrégats :

**Tableau 4**  
**Le financement des investissements**  
**en infrastructures de transport**

(en milliards de francs 1994)	Total	Surendettement des opérateurs	Contribuable actuel	Usager des infras. existantes	Usager des infras. nouvelles
Routes nationales	69,5		69,5		
Autoroutes	64,5			48,5	16
Chemins de fer <sup>11</sup>	96,4	55,2	7	4,2	30
Transport urbain	59,6			59,6 <sup>12</sup>	
Voies navigables	3,3			3,3	
Ports	8,4			3,2	5,2
Aérien	19,6		2,1	4,5	13
<b>Total</b>	<b>321,3</b>	<b>55,2</b>	<b>144,7</b>	<b>57,2</b>	<b>64,2</b>

Si l'on adhère aux hypothèses des auteurs, on voit que la part du contribuable est de l'ordre de 60 % en tout, dont seulement 45 % pris en charge immédiatement, le reste étant reporté à plus tard. Le système autoroutier ne pèse pas du tout sur le contribuable, dans la mesure où, en allongeant éventuellement les concessions, on a la certitude de recouvrer un jour ou l'autre les emprunts par les péages, - du moins jusqu'à un certain montant d'investissement annuel et tant que l'allongement des concessions est politiquement toléré. Le système ferroviaire, en revanche, apparaît extrêmement dépendant de l'impôt.

Comment de telles différences sont-elles possibles ? Dans la pratique, les circuits de financement sont extrêmement hétérogènes. En fait,

chaque type de réseau de transport a sa propre procédure de financement, et aussi, on y reviendra, des difficultés qui lui sont propres :

- les routes nationales sont principalement alimentées par les contrats de plan Etat-Région, accords pluriannuels conclus entre l'Etat et les Conseils régionaux ;

- les autoroutes concédées sont financées par les sociétés autoroutières, six sociétés d'économie mixte et une entreprise privée, qui dans la pratique, le tableau le montre, payent les tronçons nouveaux principalement avec les péages des sections amorties ;

- le système ferroviaire, hier SNCF, aujourd'hui couple RFF-SNCF, est chroniquement déficitaire et les usagers ne payent en réalité qu'une modeste part ; le financement des investissements est discuté globalement, chaque année, dans le cadre du Comité des investissements à caractère économique et social (CIES<sup>13</sup>) ;

- les investissements *nouveaux*<sup>14</sup> de la RATP ont longtemps été payés selon une clé immuable, 40 % pour l'Etat, autant pour la Région et 20 % par l'entreprise avec des emprunts garantis par la Région ; cette clé, dite 40-40-20, évolue depuis quelques années vers des chiffres plus proches de 30 pour l'Etat et 50 pour la Région, voire au-delà ;

- les transports urbains de province sont souvent concédés à des exploitants, avec une division des charges entre contribuable et usager propre à chaque agglomération ;

- pour les ports de commerce, la part de l'Etat, significative, correspond au financement d'ouvrages d'intérêt général tels que digues et chenaux ;

- les investissements aériens sont largement autofinancés (et même totalement pour les aéroports de Paris).

Loin de constituer des chapitres semblables du budget d'un même ministère, les financements des différents types d'investissements de transport se font ainsi selon des circuits relativement autonomes. Dans la pratique il est extrêmement difficile de piloter les investissements de manière stratégique et coordonnée : une fois conclu un contrat de plan Etat-Région pour cinq ou six ans, il n'est guère possible d'en réduire le montant pour accorder une subvention supérieure à Réseau ferré de France, par exemple, ou encore il est malaisé - quoique pratiquement réalisable - de prélever des excédents d'un mode de transport financièrement rentable pour en financer un autre. Ce cloisonnement très marqué apparaît comme une des causes principales des dysfonctionnements du financement des infrastructures de transport, auxquels on va s'intéresser maintenant.

---

*DES DYSFONCTIONNEMENTS RÉELS  
MALGRÉ UNE PROGRESSIVE RATIONALISATION*

Ces circuits de financement sont-ils améliorables ? Poser la question, c'est supposer qu'il existe une rationalité des choix qui devrait s'imposer, et pour laquelle on devrait mettre en place les procédures de financement les plus appropriées.

Bien entendu, il n'existe pas *une* rationalité dans laquelle pourraient se reconnaître tous les acteurs des transports, et qui pourrait s'imposer complètement aux procédures publiques. Les priorités ne sont pas les mêmes pour tous les acteurs, elles ne sont pas entièrement formalisables et le seraient-elles que la dynamique des procédures et des arbitrages budgétaires écarterait inévitablement d'un supposé *optimum*. Mais à défaut, il est possible de tomber d'accord sur des grandes grilles de priorités et sur des méthodes d'évaluation des investissements qui permettent de hiérarchiser les priorités de manière raisonnablement cohérente et consensuelle. D'importants progrès ont été réalisés ces dernières années en ce sens. Il reste en revanche difficile de décloisonner assez les circuits de financement et d'éliminer suffisamment de défauts des procédures pour que cette hiérarchisation des priorités se traduise complètement dans les faits.

14

*La quête d'une cohérence stratégique*

La méthode la plus simple pour hiérarchiser les priorités d'investissements serait *a priori* celle de l'investisseur privé soucieux de maximiser ses gains : commencer par les projets les plus rentables financièrement. À l'évidence, elle n'est pas acceptable. D'une part, les transports apportent à leurs utilisateurs et à d'autres agents économiques des gains considérables, au premier chef les gains de temps, qui sont sans contrepartie monétaire directe, mais dont il faut tenir compte lorsque l'on se place du point de vue de la collectivité. D'autre part, les divers modes de transports ont sur l'environnement et la sécurité des effets négatifs, au demeurant inégaux, qu'il est tout aussi nécessaire de prendre en considération au moment des choix.

On touche là à l'une des raisons de la structure de financement particulière du transport. Si le financement public y est beaucoup plus important qu'ailleurs, c'est précisément parce que les avantages procurés à la collectivité sont considérables : leur prise en charge par le contribuable est jugée naturelle. On peut évidemment se demander si le total des versements en provenance des contribuables nationaux et locaux est proportionné aux avantages qu'ils retirent, ou aux missions de service public qu'ils trouvent souhaitable de financer. Implicitement, c'est se demander si la gestion des entreprises du secteur, particulièrement celles

qui détiennent les infrastructures, est ou non améliorable. Cette question doit être présente dans le débat public, elle devrait même être omniprésente. Mais dans la pratique, force est de constater qu'une évaluation monétaire des avantages est extrêmement hasardeuse. C'est pourquoi on se pose généralement, et c'est le parti qui va être adopté ici, deux questions dérivées : les infrastructures sont-elles choisies dans des proportions et selon un ordre de priorité qui reflète l'intérêt collectif ? Les comptes des entreprises exploitantes peuvent-ils être améliorés à qualité de service égale ?

C'est en raison de ces débats que s'est imposée dans les transports, plus que dans d'autres secteurs de services publics, la notion de *rentabilité socio-économique*. Il s'agit d'une rentabilité corrigée des effets externes de l'activité : on procède pour la calculer comme pour un calcul ordinaire de rentabilité, à l'importante nuance près que les gains de temps sont monétarisés et comptés positivement, tout comme les effets de pollution et d'insécurité, comptés négativement. Du point de vue d'un décideur public soucieux de l'intérêt collectif, la rentabilité socio-économique est évidemment un bien meilleur indicateur que la rentabilité financière.

Elle ne constitue pas pour autant un guide suffisant. Il y a à cela deux sortes de raisons, les unes d'ordre plus politique, les autres d'ordre plus pratique.

Politiquement, réaliser les infrastructures dans l'ordre décroissant des rentabilités socio économiques interdirait toute considération d'équité territoriale. La raison en est que la desserte des régions peu développées ou isolées n'est très généralement pas rentable, même au sens socio économique. Cela est dû à la dynamique de polarisation, loi de la géographie économique qui souffre peu d'exceptions. Plus deux centres économiques sont développés, plus la demande de trafic entre eux s'accroît. Plus on répond à cette demande par des infrastructures de transports, plus les centres se développent, et les investissements d'infrastructures correspondants sont très rentables. Seule une très importante congestion peut mettre fin à cette spirale, non pas d'ailleurs parce que les investissements cessent alors d'être rentables, mais plutôt par ce que la concentration urbaine est moins bien supportée. De toute manière, on est encore loin de cette situation sur la quasi-totalité du territoire français.

On pourrait objecter que les infrastructures qui desservent des zones enclavées peuvent déclencher des mécanismes de développement économique local, et qu'une rentabilité socio économique bien calculée doit répercuter cet avantage. La desserte routière ou ferroviaire a pu effectivement contribuer à la croissance de régions enclavées jusqu'il y a quelques décennies, lorsque les réseaux français étaient encore peu denses. De l'avis de la plupart des experts, ce n'est plus vrai aujourd'hui. C'est en

général une autre dynamique qui l'emporte, celle qui veut qu'une nouvelle infrastructure renforce le plus fort des deux pôles qu'elle relie, et affaiblisse le plus faible<sup>15</sup>.

Bref, des analyses de rentabilité, même idéalement faites, ont peu de chances de conduire à privilégier des infrastructures qui desservent des régions peu développées et isolées. Pourtant, il est tout à fait légitime, sur la base de considérations d'équité, de vouloir garantir l'accessibilité de toutes les parties du territoire dans certaines conditions. La loi du 4 février 1995<sup>16</sup> allait même jusqu'à exiger que tout point du territoire fût suffisamment proche d'une gare TGV ou d'une voie routière rapide. Si l'on veut parvenir à un tel résultat, on ne saurait se limiter à des analyses de rentabilité, même socio économique.

Celles-ci ne permettront pas non plus de justifier tous les investissements rendus souhaitables par des considérations de politique internationale : ainsi les « maillons manquants » des réseaux européens, dont certains sont certainement très rentables, mais d'autres sans doute bien moins, ou les infrastructures jugées utiles au nom du rapprochement de deux pays, comme le TGV-Est, très peu rentable.

Outre ces problèmes de nature politique, les études de rentabilité ne sont pas techniquement parfaites. Elles sont menées, pour le moment, avec des méthodologies qui ne sont ni identiques dans les différents secteurs, ni parfaitement rigoureuses dans chacun d'entre eux. Des améliorations sont possibles et souhaitables, mais certaines limites techniques sont indépassables. Ainsi, même à l'intérieur d'un même mode de transport, il n'est pas simple de définir une situation de référence par rapport à laquelle comparer l'ensemble des projets : dans la pratique, on ne le fait pas toujours et, quand on le fait, des contestations sont possibles. Ou encore, les prévisions de trafic à long terme sont assez hasardeuses, et de ce fait les classements de projets par ordre de rentabilité décroissante sont beaucoup plus adéquats pour programmer à moyen terme, jusqu'à sept ou peut-être dix ans, que pour planifier à long terme.

Compte tenu de ces difficultés, une méthode mixte a progressivement été élaborée. Elle est à deux étages. Le premier étage consiste à définir de grandes priorités structurantes, parfois qualifiées de *géostratégiques*, qui sont choisies en tenant compte des évaluations socio économiques des projets, mais sans s'appuyer exclusivement sur celles-ci. Parmi ces priorités, certaines peuvent procéder de considérations d'équité territoriale, ou d'objectifs mobilisant plusieurs politiques publiques, au-delà des seuls transports. Il est normal d'accepter de telles priorités, mais il est souhaitable de chiffrer clairement le volume total d'investissements qui leur est affecté, et qui donc n'est pas affecté à des projets plus porteurs de trafic. C'est d'ailleurs pourquoi il est toujours intéressant de procéder à des études de rentabilité, même pour des priorités non rentables.

Les priorités géostratégiques permettent de définir des schémas d'infrastructures ou de services, c'est-à-dire des objectifs de desserte du territoire à long terme. A l'intérieur de ces grandes priorités, il est possible, deuxième étape, de hiérarchiser les projets en utilisant des études de rentabilité aussi homogènes que possible, et ainsi de proposer une programmation à moyen terme.

Recommandée depuis plusieurs années<sup>17</sup>, cette démarche est progressivement mise en œuvre, comme l'ont montré divers événements récents. La négociation des contrats de plan Etat-Région de la génération 1994-1999<sup>18</sup> a commencé à en tenir compte, même si les évaluations ultérieures, on va y revenir, montrent des écarts entre les projets effectivement financés et ceux qu'on pouvait en 1993 considérer comme prioritaires. La Commission mise en place pour préparer le chapitre Infrastructures du schéma national prévu par la loi du 4 février 1995 a adopté une démarche qui développe des objectifs à long terme selon les principes de la première étape ci-dessus. Elle a affiché comme grands objectifs structurants la fluidification de l'axe Nord-Sud<sup>19</sup> et du « front méditerranéen », l'amélioration des relations avec la péninsule ibérique, la mise en place d'un nombre limité d'axes Est-Ouest prioritaires, et la mise en débat de deux grands projets contestés, le canal Rhin-Rhône<sup>20</sup> et le TGV-Est. Ces grands objectifs ont été ensuite déclinés mode par mode, et les contraintes de financement à long terme examinées<sup>21</sup>. Le comité stratégique des schémas de services collectifs de transports<sup>22</sup>, qui a commencé à se réunir en avril 1998, procède de la même façon.

17

Quant à l'homogénéité et à la qualité des évaluations préalables au financement, études de rentabilité en particulier, des progrès importants ont été accomplis. Depuis la réforme du Fonds de développement économique et social, les établissements publics sont tenus de présenter une étude de rentabilité selon un modèle spécifié pour tous les projets d'un montant supérieur à 500 millions de francs et pour les projets les plus stratégiques des établissements dont aucun investissement n'atteint ce seuil. En outre, la circulaire dite Idrac de 1995 a normalisé les évaluations d'infrastructures interurbaines et rendu obligatoire la prise en compte des effets environnementaux, en utilisant des valeurs unitaires homogènes<sup>23</sup>.

### *Des procédures cloisonnées et incomplètement réformées*

Une bonne instruction ne vaut rien si la décision n'est pas applicable. C'est un peu ce qui se produit pour le transport : on sait finalement assez bien, cela vient d'être développé, hiérarchiser les projets, mais dans la pratique certains apparaissent plus faciles à financer que d'autres, ce qui vient bouleverser la hiérarchie en question.

L'analyse rétrospective des investissements de la période 1994-1998 vient bien illustrer ce problème. En 1992-1993, l'atelier du Commissariat général du Plan présidé par Alain Bonnafous avait organisé une concertation entre les entreprises publiques, le ministère des Transports, celui de l'Économie et les autres administrations concernées, qui avait abouti à une liste de projets ou de groupes de projets prioritaires pour les années 1994-1998. Bien entendu, cette liste n'avait qu'une valeur de recommandation, mais elle procédait enfin d'une démarche par priorités et tenait compte des rentabilités socio économiques des projets. Le même atelier, cinq ans après, a examiné les réalisations effectives et les a comparées aux recommandations. Voici les grandes masses de cette comparaison<sup>24</sup> :

**Tableau 5**  
**Investissements prévus et investissements réalisés**

(en milliards de francs 93)	réalisations 89-93	recommandation atelier Plan (1)	réalisations 94-98 (2)	ratio de réalisation (2)/(1)
<b>Réseau routier national, dont :</b>	135	160	131	82 %
interurbain	103	107	94	88%
Île-de-France	13	32	22	69 %
urbain province	19	21	15	71 %
<b>Chemin de fer, dont :</b>	99	103	77	75 %
lignes nouvelles	50	48	28	58 %
autres (dont tr. combiné)	49	55	49	89 %
<b>Transports urbains, dont :</b>	47	72	61	85 %
Île-de-France	31	51	45	88 %
province	16	22	16	73 %
<b>Voies navigables</b>	3,3	2,8	2,4	86 %
<b>Ports maritimes</b>	8,4	7,5	8	107 %
<b>Transport aérien</b>	20	25	24	96 %
<b>TOTAL</b>	<b>310</b>	<b>372</b>	<b>304</b>	<b>82 %</b>

Si l'on met à part le cas des ports, où les sommes en cause sont assez faibles, il n'y a aucun domaine où les réalisations du XI<sup>ème</sup> Plan dépassent les propositions de l'atelier du Commissariat général du Plan. Il est intéressant d'observer les taux très disparates de réalisation. Ils sont élevés pour les liaisons routières interurbaines (si l'on considère des sous-ensembles, on trouve même des taux supérieurs à 100 % pour les autoroutes de désenclavement et pour celles du Bassin parisien), les transports urbains en Île-de-France et les investissements ferroviaires « classiques ». A l'opposé, les réalisations sont très en-dessous de ce qui

avait été considéré comme prioritaire pour les lignes ferroviaires à grande vitesse et pour le réseau routier d'Île-de-France.

Certes, il serait simpliste d'attribuer exclusivement ces écarts à des circuits de financement. Il est tout à fait possible que les préférences politiques du gouvernement diffèrent sensiblement des priorités que ressent une instance composée d'administrations et d'entreprises publiques. Il est vrai aussi que les réticences des riverains retardent la réalisation des infrastructures routières urbaines. Il reste, on va y revenir, que ces écarts portent sur des types d'infrastructures dont les circuits de financement sont très contrastés. Les infrastructures routières interurbaines sont financées soit, s'il s'agit d'autoroutes concédées, par les sociétés autoroutières qui disposent d'importantes marges de manœuvre, soit, s'il s'agit de routes nationales, sur les contrats de plan Etat-Région, dont l'Etat et les Conseils régionaux s'accordent à doter largement les chapitres *transports*. A l'opposé, l'Etat a été extrêmement parcimonieux dans ses investissements ferroviaires, particulièrement en ce qui concerne les lignes à grande vitesse<sup>25</sup>, en raison de la situation financière très préoccupante du système ferroviaire. Quant au réseau routier d'Île-de-France, il ne bénéficie pas, à l'exception de l'A86 et de l'A14, des avantages de financement que procure la concession.

Bref, le volume des investissements, considéré secteur par secteur, ne correspond qu'assez imparfaitement aux besoins, et une bonne part de l'explication est à rechercher du côté des circuits de financement. Ceux-ci, on l'a déjà évoqué, sont fortement cloisonnés, et c'est déjà là une cause importante de dysfonctionnement. En outre, plusieurs d'entre eux présentent des défauts internes qui ne font qu'aggraver les difficultés. Certes, certains circuits ont été récemment améliorés, et de petites passerelles ont été créées entre eux. Il reste cependant à apporter de nombreuses améliorations si l'on veut allouer au mieux l'argent, nécessairement rare, que la collectivité investit dans les infrastructures de transport. Quelques exemples vont éclairer les problèmes rencontrés et les récentes avancées<sup>26</sup>.

19

### *Des situations très inégales*

Un des circuits les plus problématiques, on l'a vu, est celui des *autoroutes concédées*. Le principe en est que le territoire français a été divisé en zones ainsi découpées que chacune comporte des liaisons anciennes à fort rendement de péages et des projets peu rentables. Ce système de monopole régional permet une péréquation géographique entre autoroutes amorties et autoroutes non rentables. Si les trafics sont inférieurs aux prévisions, le gouvernement rallonge les durées de concession, de sorte que le système ne présente aucun risque pour les sociétés autoroutières.

Au total, les autoroutes concédées aux sociétés d'économie mixte<sup>27</sup> reçoivent quelque 24 milliards de francs de péages et dégagent environ 14 milliards d'excédent brut d'exploitation. Même au rythme d'investissements relativement soutenus de la fin des années 80 et du début des années 90<sup>28</sup>, c'était non seulement assez pour rembourser les emprunts des années antérieures, mais encore pour dégager plusieurs milliards de francs d'autofinancement par an. Pendant le plan dit Balladur d'accélération de l'investissement autoroutier, le volume annuel d'investissement est monté jusqu'à environ 18 milliards. L'excédent a fondu, et l'endettement a tendance à augmenter. Cette dérive inquiète, car le rallongement des concessions est de plus en plus considéré comme un expédient dont on a abusé. Selon des projections effectuées par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, il faudra revenir à un rythme de 10 milliards par an, toutes choses égales par ailleurs, pour stabiliser vers 2015 l'endettement du système autoroutier au niveau de 1995. A ce niveau, le système fonctionnerait de nouveau sans risque pour les entreprises concessionnaires. On voit que, sauf à en abuser, le dispositif de financement des autoroutes permet facilement, beaucoup trop facilement sans doute, de construire des sections dont l'intérêt collectif est douteux.

20

Il n'est pas certain qu'il soit pérennisé. En effet, l'application des directives européennes en matière de concurrence va exiger une réforme de l'organisation du secteur autoroutier, actuellement à l'étude.

Les *routes nationales* sont, elles, principalement alimentées par les contrats de plan Etat-Région. Ce circuit est particulièrement cloisonné et présente la particularité de fonctionner avec des engagements pluri annuels. Évidemment, l'Etat ne peut pas réellement s'engager pour plusieurs années, en raison du principe de l'annualité budgétaire, et d'ailleurs les contrats signés en 1994 seront exécutés en six ans au lieu des cinq prévus. Mais enfin les contrats pluri annuels confèrent une certaine stabilité aux programmes d'investissements, inconnue dans d'autres secteurs. C'est, pour les liaisons routières interurbaines, un premier avantage de ce circuit. Le second est l'importance des sommes mobilisées : les contrats ont financé la quasi-totalité des 57 milliards de francs en valeur de 1994 investis en routes nationales pendant le X<sup>ème</sup> Plan, ainsi que des 48 milliards dépensés entre 1994 et 1998<sup>29</sup>. Les élus régionaux et locaux, en effet, paraissent généralement très désireux de faire construire des routes dans leur circonscription, et inscrivent des sommes considérables, jusqu'à présent avec le consentement de l'Etat, aux chapitres *transport* des contrats.

Le système, en revanche, présente quelques inconvénients si l'on cherche à satisfaire d'abord les besoins les plus prioritaires. Pour chaque Région, le montant total<sup>30</sup> du contrat qu'elle peut signer avec l'Etat est

arrêté par ce dernier. Or, à la lumière d'arguments d'équité territoriale, l'Etat calcule ce montant en se référant à un indicateur qui est d'autant plus faible que la Région est plus riche. Les Régions développées et comportant de grosses agglomérations sont donc confrontées à un dilemme douloureux : soit investir la quasi-totalité de leur dotation en transports, soit prendre du retard dans l'achèvement d'infrastructures utiles. En tout état de cause, les Régions les plus riches ont été beaucoup moins équipées à la fin des années 90 qu'au début. Ainsi, entre le X<sup>ème</sup> et le XI<sup>ème</sup> Plan, le financement par l'Etat des infrastructures routières en Rhône-Alpes, au titre des contrats de plan Etat-Région, a baissé de 26 % pour s'établir à 4,2 milliards, tandis que celui de l'Auvergne augmentait de 66 % pour approcher 2 milliards, ou que celui de la Basse-Normandie doublait pour dépasser 4 milliards. Bien entendu, on l'a souligné, il est tout à fait souhaitable de considérer comme prioritaires certains investissements d'aménagement du territoire. Dans ce cas précis, cependant, les priorités liées au développement rapide des trafics autour des métropoles et entre les métropoles ont sans doute été excessivement négligées.

Pour sa part le financement des *infrastructures ferroviaires*, dernier exemple, a beaucoup changé à la suite de la réforme ferroviaire de 1996, qui a séparé l'exploitant ferroviaire en deux établissements publics, le gestionnaire d'infrastructures RFF (Réseau ferré de France) et le transporteur SNCF, et qui a transféré aux Régions le financement des missions de service public liées aux transports de la vie quotidienne. C'est toujours le Comité interministériel des investissements à caractère économique et social qui examine et autorise les programmes d'investissements, mais dans ce cadre renouvelé. Il est trop tôt pour mesurer l'efficacité finale de la réforme, mais assez pour juger qu'elle crée les conditions d'un débat plus équilibré sur le financement des infrastructures.

Avant la réforme, le financement de la SNCF était déficient, tant en volume que par la nature des investissements choisis. Comme l'endettement du système ferroviaire prenait des proportions alarmantes - plus de 200 milliards au moment de la réforme, soit près de quatre ans de chiffre d'affaires et près de 3 % du PIB -, le Gouvernement comprimait systématiquement les dépenses d'investissement. En outre, les projets n'étaient pas réalisés en fonction de leur rentabilité socio économique : plusieurs lignes à grande vitesse, par exemple, ont une bien meilleure rentabilité que le TGV-Est. Seuls étaient épargnés par les restrictions les projets qui avaient en leur faveur un argument de sécurité.

La réforme modifie profondément la dynamique de l'investissement ferroviaire. Les grandes masses du compte de résultat de RFF permettent de comprendre comment. En simplifiant à peine, il n'y a que cinq postes dans ce compte de résultat : en produits les redevances d'infrastructures (5,9 milliards de francs en 1997) et les subventions de l'Etat

(11,8 milliards) ; en charges la rémunération versée à la SNCF, qui entretient l'infrastructure (16,8 milliards), les amortissements (5,5 milliards) et les charges financières (10 milliards).

Ces chiffres permettent d'identifier clairement les problèmes pendants et les ouvertures. Le principal problème non résolu est le remboursement de la dette accumulée pendant des décennies, que l'Etat n'a pas voulu reprendre au moment de la réforme, et dont il a transféré plus de 130 milliards à RFF. Les raisons d'espérer se situent certainement du côté des redevances, et peut-être du côté de l'entretien. Il est prévu, après la période transitoire 1997-1998, de modifier les tarifs des redevances. Cette modification est seulement en cours d'élaboration, mais selon toute vraisemblance le niveau des péages s'élèvera, et les nouveaux tarifs seront plus contrastés géographiquement. Il devrait être possible, en particulier, de dégager dans les sections saturées des recettes suffisantes pour financer les investissements de capacité. Quant à la rémunération de la SNCF pour l'entretien, il est légitime d'espérer qu'elle diminue grâce à des gains de productivité.

Il serait donc possible de dégager, dans les années à venir, des sommes plus importantes, qui permettraient, à subvention constante, d'investir un peu plus. On peut aussi espérer investir mieux. D'une part, RFF, en position extérieure de maître d'ouvrage, clarifie les cahiers des charges et sera vraisemblablement capable d'ajuster au mieux les investissements. D'autre part et surtout, le nouvel établissement public dispose d'une arme potentiellement très puissante. Aux termes de ses textes constitutifs<sup>31</sup>, *il ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement*. Concrètement, cela signifie que l'Etat et les collectivités sont placés devant un dilemme à bien des égards vertueux : s'ils veulent, pour des raisons politiques ou sociales, réaliser un investissement sans rentabilité financière, ils doivent afficher le coût de la mesure et la payer ; s'ils ne veulent pas augmenter à l'excès leurs subventions, ils sont incités à commencer par les projets les plus rentables ou à recourir à un mode de transport alternatif moins coûteux. Dette pesante, mais incitations à mieux investir pour un meilleur prix : le système ferroviaire apparaît aujourd'hui à la croisée des chemins. Selon les mesures qui seront prises dans les années qui viennent, il peut crouler sous la dette ou s'engager dans un cercle vertueux.

A ce stade, le lecteur est fondé à formuler une objection : si les circuits de financement ont tant de défauts si difficiles à corriger, pourquoi ne pas les décloisonner en créant des passerelles entre eux ? On pourrait,

après tout, remédier aux dysfonctionnements en prélevant des sommes dans les secteurs où l'argent est abondant pour les transférer vers ceux où des projets intéressants sont difficiles à financer.

C'est bien ce que tentent de faire, depuis peu, les pouvoirs publics. Certes, ce décloisonnement n'est pas facile à imposer, car la concurrence pour les financements publics est âpre et nul ne veut perdre une position favorable. Beaucoup des investissements qui avaient une rentabilité *financière* suffisante pour intéresser une entreprise ont déjà été réalisés. La plupart de ceux qu'il faut financer aujourd'hui ont une rentabilité socio économique acceptable, mais une rentabilité financière médiocre. C'est pour cela, du reste, que la part du financement entièrement privé dans les infrastructures de transport reste très modeste en France. Dans ces conditions, tout secteur du transport qui a réussi à obtenir un circuit de financement bien doté est évidemment réticent à abandonner son avantage.

Malgré cette difficulté, le gouvernement a créé le FITTVN, le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables<sup>32</sup>. Ce fonds est alimenté par deux taxes, l'une sur les ouvrages hydroélectriques, l'autre sur les péages autoroutiers<sup>33</sup>. En 1997, ces taxes ont produit 2,96 milliards de francs. Le montant du fonds est affecté aux divers modes de transport. La répartition de 1997 a été la suivante :

23

1,45 milliard pour le réseau routier national, 0,34 pour les voies navigables, 1,18 pour le transport ferroviaire, dont à peu près 30 % pour le transport combiné et 45 % pour le TGV Méditerranée.

Il est sans doute prématuré d'évaluer l'impact du FITTVN. Indiscutablement, c'est un outil de redistribution qui peut réduire les dommages causés par le cloisonnement. Cependant, son montant est faible en regard des besoins de transferts des modes favorisés vers les modes défavorisés. En outre, il ne semble pas, comme le déplore un rapporteur de l'Assemblée nationale<sup>34</sup>, que la répartition des choix procède d'une analyse globale et prenne suffisamment en compte l'intérêt stratégique des projets.

### LE MILIEU DU GUÉ ?

Cet ultime exemple du FITTVN résume finalement assez bien les faiblesses et les progrès récents du financement des infrastructures de transport en France. Historiquement, chaque mode de transport, et même chaque sous-secteur de chaque mode de transport, s'est constitué, de gré - pour les mieux dotés - ou de force - pour les mal lotis -, son circuit de financement propre. Une certaine opacité a longtemps été de règle. En particulier, les rentabilités n'ont pas toujours été calculées - si elles l'étaient, rigoureusement - et si elles l'étaient rigoureusement, constamment bien affichées.

Ce système a pu fonctionner tant que de nombreux projets apportaient une rentabilité financière suffisante, que la dette de la SNCF pouvait passer pour remboursable, et que la situation budgétaire de l'Etat apparaissait raisonnablement saine. Depuis quelques années, ce n'est plus le cas. On se pose avec plus d'insistance les deux questions centrales qui ont déjà été évoquées : les infrastructures sont-elles choisies dans des proportions et selon un ordre de priorité qui reflète l'intérêt collectif ? Les comptes des entreprises exploitantes peuvent-ils être améliorés à qualité de service égale ?

Les analyses précédentes l'ont montré, la réponse ne peut pas être positive sans réserves. Plusieurs réformes ont donc été engagées, qui portent des effets réels : meilleure instruction des décisions, meilleure hiérarchisation des priorités, pressions à l'efficacité dans le système ferroviaire. Les motifs qui ont déclenché ces réformes sont variés. Certaines ont été obtenues sous la pression communautaire, comme la réforme ferroviaire hier et la réforme du système de l'adossement<sup>35</sup> autoroutier demain. D'autres l'ont été par un processus de décision interministériel qui a su prendre en compte les préoccupations de moyen et long terme. Sans doute l'intérêt croissant porté à l'environnement a-t-il grandement contribué à cette attention nouvelle pour l'avenir éloigné.

24

Il reste des ombres au tableau. On ne finance pas les lignes ferroviaires à grande vitesse les plus porteuses d'avenir, et l'intérêt de certaines liaisons autoroutières interurbaines est douteux, alors même que d'autres, urbaines, sont presque saturées sitôt inaugurées. Nous sommes au milieu du gué, d'autres améliorations sont nécessaires.

Le diable est dans les détails, en l'espèce les procédures. Ce sont elles qu'il convient de réformer encore.

## NOTES

1. L'article premier de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 évoque explicitement les objectifs suivants : unité et solidarité nationale, défense, développement économique et social, aménagement équilibré du territoire, expansion des échanges internationaux.
2. Les différentes sources des statistiques disponibles n'utilisent pas la même définition de l'investissement transport. De ce fait, les différents chiffres apparaissant dans l'article ne sont pas strictement comparables entre eux. Autant que possible, les définitions sont explicitées dans chaque cas.
3. Source : Insee et Observatoire économique et statistique des transports (aujourd'hui Service économique et statistique du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement).
4. Analyse de l'OEST pour le rapport du Commissariat général du Plan Transport : pour une cohérence stratégique (rapport de l'atelier présidé par Alain Bonnafous), 1993.
5. Source : « Les transports en 1997 », rapport de la Commission des comptes de la nation, 1998. Tous les trafics ne sont pas figurés dans les tableaux.
6. Voir le document de synthèse du Service économique et statistique du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, La demande de transport en 2015, septembre 1997 et le rapport de l'atelier du Commissariat général du Plan présidé par Alain Bonnafous, Les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015, juin 1998.
7. A l'exception des transports en commun de province, ce qui explique que le total soit un peu inférieur aux ordres de grandeur indiqués plus haut.
8. Pour obtenir l'ensemble des chiffres de l'année 1993, on se reportera au document suivant : « Le financement des infrastructures et équipements de transport », rapport du sous-groupe du Commissariat général du Plan animé par Olivier Paul-Dubois-Taine, 1995. La source pour le X<sup>ème</sup> Plan est un document ronéoté du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, « Le financement des infrastructures pendant le X<sup>ème</sup> plan », 1997.
9. Inférieur à 100 millions.
10. Aéroports de Paris et province, navigation aérienne.
11. Hors Île-de-France.
12. Pour cette case et les deux qui sont situées aussitôt au-dessous, les auteurs n'ont pas ventilé entre contribuable et usager des infrastructures existantes.
13. Ex-FDES (Fonds de développement économique et social).
14. Dans le transport sur rail, de nombreux investissements consistent en un entretien lourd ou une remise à niveau de voies existantes. Il ne s'agit pas d'investissements nouveaux, et c'est pour cela que la répartition du tableau ci-dessus est différente de celle qui est ici expliquée.
15. L'exemple est souvent cité des gares TGV de Saône-et-Loire, qui n'ont pas eu les effets de développement escomptés. Dans l'autre sens, on évoque le plan routier breton, qui est probablement la dernière opération de développement régional réussie comportant un important volet d'infrastructures de transports. Mais ce volet a été associé à de nombreuses autres opérations soutenues par l'argent public, notamment des délocalisations d'activités industrielles impossibles aujourd'hui. Voir sur ces sujets : P.Claval, « La métropolisation et ses conséquences sur l'aménagement du territoire », Séminaire Métropolisation et internationalisation, Commissariat général du Plan, 1994 ; J.M.Offner, « Les effets structurants du transport », mythe politique, mystification scientifique, L'espace géographique, 1993, 3.
16. Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, qui est en cours de modification.
17. Voir « Transports : pour une cohérence stratégique », op. cit.
18. initialement 1994-1998. La période a été ensuite rallongée.
19. C'est-à-dire l'axe Lille-Paris-Marseille et les itinéraires alternatifs proches des Alpes et du Massif central.
20. Avant que l'actuel gouvernement ne rapportât cette décision, la loi du 4 février 1995 rendait obligatoire la mise à grand gabarit de la liaison fluviale Rhin-Rhône.
21. « Infrastructures et territoires », rapport de la Commission présidée par J.François-Poncet, in : « Schéma national d'aménagement et de développement du territoire : propositions des Commissions thématiques », La Documentation française, 1995.
22. Ces schémas se substitueront aux schémas d'infrastructures antérieurs dans la nouvelle loi qui viendra prochainement modifier la loi du 4 février 1995.

23. Ainsi que le recommandait le rapport du groupe du Commissariat général du Plan présidé par M.Boiteux, « Transports : pour un meilleur choix des investissements », La Documentation française, 1994. La méthodologie mise au point à cette occasion est en cours d'extension aux projets urbains, ports et aéroports.

24. Source : « Programmation des investissements de transports ». Bilan comparatif X<sup>ème</sup>-XI<sup>ème</sup> Plan, document ronéoté de la direction des Affaires économiques et internationales, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, janvier 1998. L'inertie considérable des travaux d'infrastructures garantit que l'estimation de 1998 est presque parfaitement exacte.

25. Sur les lignes classiques, une partie de l'investissement est en fait de l'entretien lourd, qu'on ne peut pas comprimer au-delà de certaines limites pour des motifs de sécurité.

26. Ce qui suit reprend des conclusions du rapport du sous-groupe du Commissariat général du Plan présidé par O.Paul-Dubois-Taine, op. cit.

27. A l'exception donc de la société privée Cofiroute.

28. Voir graphique 1.

29. Le total des volets routiers des contrats de plan Etat-Région du XI<sup>ème</sup> Plan, dont l'exécution s'étalera en définitive non pas sur cinq mais sur six ans, voire un peu plus, est de 64,4 milliards, contre 62,8 pour le X<sup>ème</sup> Plan, y compris la Corse et l'outremer. Ces sommes ne peuvent être rapprochées terme à terme des dépenses observées dans les comptes transports de la nation, en raison des délais d'engagement des crédits, des retards des programmes et du fait qu'une partie des volets routiers des contrats alimente des routes non nationales.

30. C'est-à-dire tous chapitres confondus : non seulement transports, mais aussi social, tourisme, environnement, recherche, etc.

31. Article 4 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF.

32. Article 37 de la loi du 4 février 1995.

33. 4,24 c par kWh produit par les installations de plus de 8 MVA, et initialement 2, puis 4 c par km sur les péages autoroutiers.

34. « Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances 1998 », annexe 30 - rapporteur spécial : J.-L.Idiart.

35. Terme consacré pour désigner le système déjà décrit dans lequel les péages sur les sections amorties servent à payer les constructions nouvelles, dont la rentabilité est souvent faible ou incertaine.