

TRANSPORTS ET DETTE PUBLIQUE

Des membres
du Cercle des Transports
alertent sur la dérive
des déficits publics
résultant des transports

Avril 2012



Editorial

Le Cercle des Transports est une association de personnes, créée à l'issue de la guerre, pour permettre aux principaux acteurs du transport, à l'époque tenants du rail ou de la route, de dialoguer en terrain neutre.

Aujourd'hui, ses 150 membres représentent tous les modes et sont des experts, des hauts fonctionnaires ou des dirigeants d'entreprises du secteur, qui auditionnent des personnalités et débattent ensemble sur des questions et des projets d'avenir.

En novembre dernier, pour contribuer à la réflexion sur la crise de la dette publique, un groupe de travail, au sein du Cercle des Transports, s'est créé afin d'analyser les différentes perspectives d'évolution du secteur au plan économique et budgétaire, et les éventuelles conséquences sur la dérive des déficits publics, à l'horizon 2030. Le dossier qui suit traite exclusivement de ce thème en abordant à la fois investissement et fonctionnement et en proposant des orientations. Les auteurs ont volontairement omis de traiter d'autres grandes problématiques, comme le rôle des transports dans les émissions de gaz à effet de serre et l'étude des moyens d'y pallier, les impacts du secteur sur l'emploi ou sur l'aménagement des territoires.



En conséquence, ce dossier ne doit pas être appréhendé comme une nouvelle contribution à la politique des transports, mais uniquement comme une analyse « à froid » sur la thématique transports et dette.

Ce travail n'a pas d'autre prétention que d'alerter les décideurs publics et de montrer que les choix de politiques publiques restent ouverts pour conduire à la réduction de la dette, tout en maintenant ou en développant des services de transport de qualité.

Jean-Didier BLANCHET
Président du Cercle des Transports

Auteurs et contributeurs

Le dossier « Transport et dette publique » a été établi par un collectif de membres du Cercle des Transports.

Sous le pilotage Jean-Didier BLANCHET, Président du Cercle des Transports, le groupe de travail était composé comme suit :

Rapporteurs : Jean-Noël CHAPULUTIngénieur Général honoraire des Ponts et Chaussées
Olivier PAUL-DUBOIS-TAINE.....Ingénieur Général honoraire des Ponts et Chaussées

Membres : Alain BONNAFOUS..... Professeur émérite des Universités
Martial BELLON Consultant en gouvernance territoriale
Yves CROZET Professeur des Universités
Georges DOBIAS.....Ingénieur Général honoraire des Ponts et Chaussées
Claude GRESSIER.....Ingénieur Général honoraire des Ponts et Chaussées
Rémy PRUD'HOMME Professeur émérite des Universités
Bernard SELIGMANN Inspecteur Général honoraire de l'Équipement
Michel WALRAVEIngénieur Général honoraire des Ponts et Chaussées

L'information sur la situation et les perspectives d'évolution dans les différents domaines du transport, rapportée dans les fiches du présent dossier, a pu être en grande partie validée ou confortée par un certain nombre d'experts qui se sont intéressés à ces travaux : qu'ils en soient tous remerciés.

Les résultats des scénarios et la synthèse des enseignements à en tirer ont été examinés et débattus lors d'une réunion du Cercle des Transports tenue le 10 avril 2012. Le dossier prend en compte les observations des participants.

Ingénieur et Scientifique de France (IESF), dont nombre de membres du Cercle des Transports font partie, est aussi remercié pour son accueil.

*Ce document est téléchargeable sur le site Internet du CNISF :
www.cnisf.org (page d'accueil, rubrique « Documents »).*

*Ses auteurs peuvent être joints à l'adresse électronique suivante :
cercledestransports@mba-consultants.fr*

Sommaire

Page 3 - EDITORIAL

Page 4 - AUTEURS ET CONTRIBUTEURS

Page 7 - LA SYNTHÈSE ET LES ENSEIGNEMENTS

RESUME

Introduction

Réagir face à la croissance des dépenses d'exploitation

Des marges de manœuvre à utiliser sur les recettes commerciales

Des politiques d'investissements dont l'évaluation doit être améliorée

Page 17 - LE DOSSIER

Page 18 - Introduction : quels liens entre transports et dette publique ?

Page 20 - 1^{re} partie : présentation des scénarios

Le périmètre et la démarche retenus

Les dépenses publiques dans les transports en 2010

Les résultats des deux scénarios à l'horizon 2030

Page 26 - 2^e partie : description par domaine des hypothèses étudiées

Fiche 1 - Réseau routier national

Fiche 2 - Réseaux routiers locaux

Fiche 3 - Transport ferroviaire national

Fiche 4 - Transports collectifs régionaux et départementaux

Fiche 5 - Réseau fluvial

Fiche 6 - Ports et transport maritime

Fiche 7 - Transports collectifs urbains

Fiche 8 - Transports collectifs en Ile-de-France

Fiche 9 - Transport aérien

Page 49 - 3^e partie : contributions d'experts associés aux travaux

1. Point de vue sur la dette publique française

2. Conditions macroéconomiques du désendettement

3. La contribution des transports à la dette publique

4. Evaluation des projets d'infrastructures de transport

Annexe : Recettes spécifiques des administrations provenant de la route

Page 71 - Références statistiques et bibliographiques

La synthèse et les enseignements

/// RESUME

Avec des concours publics annuels de l'ordre de 40 milliards d'euros, le secteur des transports a un impact important sur l'endettement public de la France. Ces concours s'accroissent d'année en année, tant par la dégradation des comptes de fonctionnement des transports collectifs que par le rythme des investissements prévus dans le cadre des engagements du Grenelle de l'Environnement et du projet de Schéma national des infrastructures de transports (SNIT), qui dépendent pour l'essentiel des fonds publics.

Si rien n'est fait pour limiter cette « dérive déficitaire », c'est à l'horizon 2030 un montant cumulé de 130 milliards d'euros supplémentaires qui alourdirait le montant de la dette publique ou nécessiterait autant de prélèvements fiscaux supplémentaires... Une telle perspective n'est à l'évidence pas soutenable dans la situation d'endettement public de la France, qui restera un élément central de la politique économique dans les années à venir.

Que deviendraient les politiques de transport dans l'hypothèse de restrictions des budgets publics (de l'Etat et des collectivités territoriales) beaucoup plus fortes qu'aujourd'hui, telles que celles observées actuellement en Angleterre, en Espagne ou en Italie ? A l'opposé du scénario tendanciel ci-dessus, un scénario de désendettement conduirait à un montant cumulé de l'ordre de 110 milliards d'allègements budgétaires au même horizon 2030, en combinant des mesures d'économies dans la production des services de transport, de réévaluation des tarifications publiques et des péages routiers, et de report des investissements moins utiles pour l'aménagement des territoires.

... Un écart de 240 milliards d'euros entre deux scénarios à l'horizon 2030 ...

C'est entre ces deux scénarios extrêmes – laisser « filer » une dette supplémentaire qui ne serait pas supportable dans la durée ou rechercher les économies possibles sans dégrader les services offerts – que devraient se débattre les choix de politique des transports dans les mois et années à venir.

Etabli par des membres du Cercle des Transports qui se sont entourés de nombreux conseils d'experts publics et privés, ce dossier « Transports et dette publique » est destiné à alerter les décideurs sur l'urgence de mesures de redressement des politiques de transport conduite par l'Etat et par les collectivités territoriales.

Les auteurs de l'étude n'ont en aucun cas la prétention de dicter des décisions au nom d'un impératif financier qui effacerait toute autre considération. Leur seule préoccupation est de rappeler que des choix rigoureux apparaissent inéluctables, mais qu'il existe un large éventail de possibilités pour maintenir et développer des services de transport de qualité, même dans une situation de finances publiques beaucoup plus contrainte.

/// INTRODUCTION

Toute politique économique est, ou devrait être, aujourd'hui prioritairement contrainte par la situation financière de la France. Avec un endettement, au sens de Maastricht, qui dépasse 85 % du PIB, la menace sur le financement de l'économie est considérable. Un effort de réduction de la dette est indispensable.

Le secteur des transports, avec des concours publics annuels de l'ordre de 40 milliards d'euros, a un impact important sur l'endettement public. Actuellement, ces concours s'accroissent tant par le rythme des investissements que par la dégradation des comptes de fonctionnement des transports collectifs.

●●● Tableau 1 - Les dépenses publiques actuelles dans le secteur des transports ●●●

Selon les comptes transport pour les années 2009 (Collectivités locales) et 2010 (Etat) :

> **les dépenses publiques de fonctionnement** s'élèvent à un total de l'ordre de 25 milliards d'euros (compte tenu des transferts croisés Etat – Collectivités) dont :

Etat : 7,6 G€

Collectivités locales : 20,2 G€.

> **les dépenses publiques d'investissement** pour l'année 2009 représentent 16,7 G€ d'investissements dont :

Etat : 3,5 G€ dont :

route (1,8), Fer (1), TCU (0,15)

Collectivités :

13,2 G€ dont : voirie (9,5),

autres infras (0,9), transports (2,8)

Soit un effort public total annuel de l'ordre de 40 milliards d'euros

Les auteurs ont examiné l'impact des transports sur les finances publiques. Ils n'ignorent pas pour autant que les transports ont d'autres impacts, d'autres objectifs : notamment la mobilité (que beaucoup considèrent à juste titre comme l'objectif principal de la politique des transports), la réduction des rejets de CO₂, l'aménagement

des territoires, la politique industrielle, etc. La politique ne doit pas se définir uniquement à partir des finances publiques. Mais dans la conjoncture actuelle, elle doit sérieusement les prendre en compte.

Bien qu'il n'existe pas d'indicateur global, comme par exemple pour l'éducation dans l'OCDE, les comparaisons internationales partielles conduisent à considérer que le système de transport français est globalement de bon niveau que ce soit par l'étendue et la qualité des infrastructures interurbaines comme urbaines et par l'étendue et le prix des services rendus. Certes, des progrès sont souhaitables, notamment en Région Ile-de-France et pour augmenter la capacité des nœuds ferroviaires, mais la qualité de nos infrastructures de transport est généralement considérée comme un atout dans la compétition internationale.

Que deviendraient ces politiques dans l'hypothèse de restrictions des budgets publics (de l'Etat et des collectivités territoriales) beaucoup plus forte qu'aujourd'hui, telles que celles observées actuellement en Angleterre, en Espagne ou en Italie ? Quels pourraient être les choix des autorités publiques responsables des transports, face à des arbitrages douloureux ?

●●● Une démarche fondée sur deux scénarios contrastés ●●●

Pour éclairer ce débat difficile, et anticiper le moment où ces choix pourraient nous être imposés de l'extérieur, un collectif d'experts du transport a établi, dans un dossier joint, deux scénarios contrastés permettant d'apprécier la « dérive déficitaire » du secteur des transports et les possibilités d'en limiter les effets :

> un scénario tendanciel évalue l'augmentation probable des contributions publiques des transports dans le prolongement des tendances actuelles de gestion des services, et de mise en œuvre du projet de schéma national des infrastructures de transports (SNIT). En l'absence de ressources publiques supplémentaires, ces augmentations se traduiraient par un accroissement de la dette

publique dont on détermine le montant cumulé sur la période 2010-2030

- > un second scénario « de désendettement » rassemble les mesures susceptibles de limiter les contributions publiques du transport, en explorant les différents gisements d'économie possible en matière : de productivité des services de gestion d'infrastructures et d'exploitation des transports, de contributions des usagers aux coûts du transport, de sélection des investissements de modernisation et de développement des réseaux.

Le périmètre retenu inclut l'Etat et les collectivités territoriales mais aussi les établissements publics qui leur sont rattachés ; par hypothèse, nous avons considéré ces différents acteurs comme financièrement solidaires. Cette hypothèse n'implique pas en soi une remise en cause des compétences notamment des collectivités locales dont le contexte financier est différent de celui de l'Etat.

Ces deux scénarios sont différentiels. Ils mesurent ou évaluent une dérive déficitaire par rapport au déficit (ou à l'excédent) de 2010, et non par rapport à un déficit zéro. Cette façon de procéder a l'avantage d'économiser une discussion sur l'ampleur du déficit actuel, notamment sur la question de savoir si la TICPE est ou non une « recette » du système routier. Si la réponse à cette question est non, alors le déficit des transports en 2010 est important (environ 24 milliards d'euros), et ce montant annuel doit s'ajouter aux estimations des scénarios si l'on veut connaître le poids total des transports sur les comptes publics. Si cette réponse est oui, alors les transports sont globalement excédentaires en termes de finances publiques (d'environ 4 milliards d'euros), et les estimations des scénarios doivent être diminuées d'autant.

Les auteurs ont évalué la « dette » (ou « dérive déficitaire ») de chaque scénario comme la somme, pour les années 2010 à 2030, des dépenses d'investissement et de fonctionnement non couvertes par des recettes commerciales ou quasi-commerciales (redevances liées à une prestation de service comme l'écotaxe). Sont inclus dans cet indicateur le montant des

partenariats public-privé (PPP) donnant lieu à un paiement de loyers. Les risques liés à ces PPP ou à certaines concessions n'ont pas pu être évalués. Les recettes fiscales supplémentaires, sauf les quasi-redevances comme l'écotaxe, ne sont pas prises en compte comme ressources puisqu'elles augmentent la charge des personnes ou des entreprises ou qu'elles pourraient avoir d'autres utilisations comme par exemple la réduction de la dette. Les auteurs ne préjugent pas du mode de financement de cette « dérive déficitaire », par la fiscalité ou par emprunt.

Cette évaluation différentielle n'implique pas de choix de politique globale ou d'investissement, décisions qu'il appartient de prendre aux instances concernées, principalement l'Etat mais de plus en plus les collectivités territoriales et souvent les entreprises exploitantes en ce qui concerne les dépenses. En fonction de leurs objectifs sociaux et de leurs possibilités financières, ces acteurs feront leur choix d'abord sur la rapidité de décroissance de l'endettement puis en rendant des arbitrages entre le secteur des transports et d'autres secteurs (éducation, sécurité...,) en fonction des besoins ressentis.

●●● Un écart de 240 milliards d'euros entre les deux scénarios sur la période 2010-2030 ●●●

Le tableau 2 montre une augmentation de la « dette » de 130 milliards pour le scénario tendanciel et une diminution de près de 110 milliards pour le scénario de désendettement. Ces chiffres bruts considérables, plus de 10 % du PIB, doivent être pris avec prudence :

- > C'est une évaluation menée dans un cadre bénévole et avec un délai court, alors que la démarche est très ambitieuse dans son champ, l'ensemble des modes de transport en fonctionnement et en investissement, et avec un cadre prospectif. C'est une analyse à dire d'experts et en ordre de grandeur.

> Le scénario tendanciel n'est probablement pas « tenable » financièrement pour les acteurs même s'il semble moins coûteux que celui des Assises du ferroviaire.

> Le scénario de désendettement est fondé sur des décisions, en particulier pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement, qui vont probablement au-delà de ce qui est imaginable aujourd'hui. Il semble relativement homogène avec l'objectif de supprimer le déficit des finances publiques.

●●● **Tableau 2 - Comparaison des scénarios 2030 (en milliards d'euros constants 2010)** ●●●

Nature des postes	Base 2010	Scénario tendanciel	Scénario de désendettement	Diff.
Réseau routier national	2,8	Total allég. déficit - 13,3 G€	Total alleg. déficit - 47 G€	-34
Réseau routier Col. locales	13,7	Total déficit sup + 1,3 G€	Total alleg. déficit. - 18 G€	-19
Transport ferroviaire national	4,4	Total déficit suppl. + 55 G€	Total alleg. déficit - 20 G€	-75
Transport régional et dépt	7,0	Total déficit suppl. + 24 G€	Total alleg. déficit - 8 G€	-32
Transports fluviaux	0,6	Total déficit sup + 10 G€	Total déficit sup + 5 G€	-5
Infrastructures portuaires	0,53	Total déficit sup + 4 G€	Total déficit sup + 2,8G€	-1,2
Tr. public urbain (hors RIF)	3,8	Total déficit suppl. + 6 G€	Total alleg. déficit - 16 G€	-22
Transport coll. Ile-de-France	6,06	Total déficit suppl. + 44 G€	Total alleg. déficit - 9 G€	-53
Total Général	38,9	Total déficit suppl. + 131 G€	Total alleg. déficit. - 110 G€	-241

Le différentiel de 240 milliards entre les deux scénarios peut être décomposé selon les trois grands postes détaillés dans le tableau 3 :

1. Une plus ou moins grande efficacité dans la production des services de transport : le différentiel est évalué à près de 70 milliards.
 2. Une participation des usagers plus ou moins proche du coût du service rendu : le différentiel est évalué à 32 milliards pour les recettes commerciales et à 40 milliards pour les « quasi-redevances ».
 3. Une sélection plus ou moins rigoureuse des investissements : le différentiel de la contribution publique d'investissement est supérieur à 90 milliards d'euros.
- Ce différentiel peut aussi s'exprimer en moyenne annuelle sur la période soit 11,5 milliards d'euros, soit 0,6 % du PIB 2010. Ce montant peut être comparé au solde budgétaire maximal de 3 % du PIB inscrit dans le projet de traité européen.

●●● Tableau 3 - Décomposition du différentiel entre les deux scénarios ●●●

1. La maîtrise des dépenses

Réseau routier :	12 milliards d'euros
Réseau ferroviaire national :	9 milliards d'euros
Fret ferroviaire :	3 milliards d'euros
Transport régional et départemental :	24 milliards d'euros
Fluvial et ports :	0,8 milliard d'euros
Transport urbain hors Ile-de-France :	8 milliards d'euros
Ile-de-France	16 milliards d'euros

2. Les recettes supplémentaires

Les recettes commerciales

Réseau ferré national :	12 milliards d'euros
Réseau régional et départemental :	6 milliards d'euros
TCU hors Ile-de-France :	2 milliards d'euros
Ile-de-France	9 milliards d'euros

Les « quasi- redevances »

L'éco redevance VL :	30 milliards d'euros
Le stationnement :	5 milliards d'euros

3. Les investissements

Réseau routier :	10 milliards d'euros
Réseau ferroviaire national :	42 milliards d'euros
Transport régional et départemental :	2 milliards d'euros
Fluvial et ports :	5,2 milliards d'euros
Transport urbain hors Ile-de-France :	12 milliards d'euros
Ile-de-France :	20 milliards d'euros

/// 1. RÉAGIR FACE À LA CROISSANCE DES DÉPENSES D'EXPLOITATION

Depuis au moins 10 ans, les dépenses d'exploitation des transports collectifs croissent systématiquement plus vite que l'inflation, de plus de 2 % pour les transports urbains en Ile-de-France et en dehors. Une partie de ce dérapage est due à une amélioration du service. Mais globalement, l'accroissement de l'efficacité ne compense pas l'accroissement des dépenses essentiellement de personnel. Cette tendance ne peut durablement persister.

Pourtant, il ne semble pas que des diminutions importantes de coûts unitaires soient impossibles. L'exemple des TER est éclairant : il est assez généralement admis que le coût du train-kilomètre est très supérieur en France à ce qu'il est en Allemagne. Certes, il peut exister des raisons géographiques, sociologiques ou économiques intrinsèques à chaque pays. Mais les analyses qui sont faites le sont ponctuellement et ne sont pas publiées. Pour éclairer les politiques, il nous semble nécessaire qu'une étude détaillée de comparaison des coûts soit menée dans un cadre incontesté (ARAF ou autorité d'évaluation). Les élus disposeront alors d'éléments pour fixer des objectifs de maîtrise des dépenses en ampleur et en délai et déterminer les moyens correspondants pour les différents acteurs concernés sans attendre ou en complément de procédure de mise en concurrence.

Deux voies doivent être poursuivies pour maîtriser l'évolution des ces dépenses :

- > La recherche d'une plus grande efficacité économique par les Autorités organisatrices. A ce titre, le transfert de certains services ferroviaires sur des autobus ou autocars doit être envisagé, sachant qu'un autocar moderne émet moins de CO₂ par passager x km qu'un TER peu rempli.
- > Une amélioration de la productivité des exploitants de services, notamment par l'ouverture au plus tôt à la concurrence. La Commission du CAS sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs a évalué à 26 % d'ici 2030 la réduction

possible des dépenses, les trois-quarts devant venir de l'accroissement de la productivité.

Plus tôt ces mesures seront mises en œuvre, plus leur impact sur la dérive budgétaire sera important.

En ce qui concerne la voirie locale, les contraintes qui pèsent sur les budgets, en particulier des Départements, sont un puissant accélérateur de réduction des dépenses. Les auteurs regrettent quand même qu'il existe peu d'indicateurs de gestion permettant aux responsables d'apprécier leurs performances.

/// 2. DES MARGES DE MANŒUVRE À UTILISER SUR LES RECETTES COMMERCIALES

Les recettes commerciales des transports urbains, départementaux et régionaux ne couvrent que 20 à 30 % de l'ensemble des coûts, ratio en constante diminution depuis 20 ans. De plus, les clients ne sont pas dans l'ensemble informés de cette situation.

Une grande partie des responsables des sociétés de transport et souvent des autorités politiques pensent qu'il existe une possibilité d'augmenter ces recettes, diminuant ainsi la contribution des budgets publics au financement des transports. Cette augmentation devrait être faite de manière modulée pour tenir compte des ressources des clients.

Cette affirmation mériterait d'être appuyée par une analyse plus complète des politiques tarifaires mises en œuvre ou envisagées par les pays comparables au nôtre. La Cour des Comptes a commencé à le faire dans son rapport sur les transports ferrés en Ile-de-France. Pour toutes ces raisons, les auteurs ont retenu une croissance de 1 à 2 % par an en terme réel des tarifs dans le scénario de désendettement.

Parallèlement, il serait légitime d'augmenter les coûts d'utilisation de la voiture (stationnement ou péage urbain voire écotaxe) dans les agglomérations denses qui disposent de solutions alternatives de mobilité.

/// 3. DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENTS DONT L'ÉVALUATION DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Les investissements concernant le réseau routier national sont faibles dans le scénario tendanciel et pratiquement réduits aux seules opérations de régénération et de sécurité dans le scénario de désendettement. Les économies ne peuvent donc venir que des importants programmes de transport public, essentiellement ferroviaire, qui sont aujourd'hui prévus.

Deux opérations importantes, Lyon-Turin et Seine-Nord Europe, ont comme objectif principal une stratégie européenne. L'historique des évaluations successives nous incite à préconiser un nouveau bilan dans un cadre impartial. De plus, vu les contraintes financières nationales, la part du financement européen dans ces opérations devrait devenir majoritaire.

Les projets de lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV) ont des trafics prévisionnels qui justifient difficilement les coûts importants des investissements. Les opérations les plus efficaces ont été réalisées dans les trente dernières années et les gains relatifs en temps comme en trafic s'avèrent de moins en moins importants à mesure des nouvelles opérations engagées. Cette donnée affecte profondément les conditions de financement. Déjà Tours-Bordeaux demande un financement de plus de moitié par subvention. Les évaluations de financement de la LGV PACA ne prennent en compte qu'une part de 10 % financé par le trafic. Les évaluations actuelles, quand elles existent, nous semblent entachées de « biais d'optimisme ». Il faudrait donc les ré-expertiser en prenant bien sûr en compte l'impact sur l'aménagement des territoires et sur l'environnement.

Pour le réseau du Grand Paris, les prévisions de trafic et a fortiori les évaluations sont en cours de réalisation. De nouveaux investissements sont certainement nécessaires pour répondre à l'accroissement de trafic traversant le centre de l'agglomération et à la très mauvaise qualité de certains services. L'importance du programme,

les coûts retenus pour les opérations, les trafics prévus, l'augmentation conséquente des dépenses d'exploitation méritent certainement un examen détaillé, notamment pour les roades ferroviaires dans des zones peu urbanisées. De plus, le financement partiel du programme par une ressource fiscale nouvelle équivaut, dans la démarche retenue, à un alourdissement de la « dette ».

Il n'appartient pas aux auteurs de cette étude de préconiser ou non tel type d'investissement. Par contre, ils estiment essentiel que ces choix se fassent dans une plus grande clarté et une objectivité renforcée :

●●● Créer une autorité indépendante d'évaluation ●●●

Les évaluations, rendues obligatoires par la Loi de 1982 d'orientation des transports intérieurs, sont actuellement réalisées par les futurs maîtres d'ouvrage sans contrôle indépendant ni contre-expertise, ce qui met en cause leur fiabilité. La sophistication croissante des méthodes complique la compréhension des phénomènes sans améliorer leur prise en compte par les responsables des études. Ces évaluations, pour être crédibles et efficaces, ne peuvent être conduites dans un cadre dépendant des administrations.

Les auteurs proposent donc que soit créée une Autorité indépendante d'évaluation qui contrôlerait ces évaluations qui seraient soumises à son accord. Elle prescrirait en tant que de besoin, les compléments ou contre-expertises qui lui paraîtraient nécessaires. Les autorités politiques responsables de la décision de réalisation de l'infrastructure considérée ne seraient bien entendu pas dessaisies de leur pouvoir.

●●● Ne pas engager de débat public sans un minimum d'évaluation préalable ●●●

Les débats publics de nombreuses opérations sont lancés sans le minimum de définition de l'objectif et des solutions qui permettent d'apprécier s'il convient d'envisager un investissement. Il

semble que la Commission nationale du débat public soit de ce point de vue plus tolérante qu'elle ne l'a été. Parmi les opérations dont les débats ont été lancés récemment, un certain nombre nous paraissent promises à l'échec, les avantages prévus risquant de se révéler sans proportion avec le coût de l'opération. Il serait donc raisonnable qu'avant d'engager de lourdes dépenses de communication et d'études, souvent plusieurs dizaines de millions d'euros, l'opération soit un peu mieux définie, de sorte qu'une évaluation sommaire puisse être effectuée. L'Autorité proposée plus haut devrait donner son agrément à cette évaluation qui devrait comprendre un volet financier même sommaire.

Pour conclure sur ce sujet, la réalisation de ces opérations ne peut être entreprise avant plusieurs années et il ne faudrait pas en attendre d'effet de relance dans la crise actuelle.

/// CONCLUSION

La politique des transports actuellement affichée ne peut être poursuivie sans mettre en péril la volonté générale de désendettement de la France. Il faudra très certainement se rapprocher du scénario de désendettement. Les auteurs ont la conviction :

- > qu'il existe des solutions pour résorber le dérapage des dépenses de fonctionnement tout en maintenant la qualité de service pour les usagers ;
- > qu'il est souhaitable que les usagers contribuent plus aux coûts de fonctionnement des transports collectifs à condition de développer des tarifs sociaux tenant mieux compte des ressources limitées de certains de leurs bénéficiaires ;
- > que le volume des investissements prévu pour les deux décennies à venir peut être sérieusement réduit si des évaluations socio-économiques et financières fiables sont réalisées et prises en considération.

La réduction inéluctable de la dérive déficitaire du fonctionnement des transports collectifs, qui implique l'Etat et les collectivités locales, entraînera des difficultés politiques et sociales considérables qu'il s'agisse de la réduction du rythme de croissance des dépenses ou d'une augmentation des recettes commerciales. Ne pas la réaliser serait probablement renoncer au désendettement ou provoquer des difficultés majeures dans d'autres secteurs de la vie collective comme l'éducation, la recherche ou la santé.



Le Dossier

/// INTRODUCTION - QUELS LIENS ENTRE TRANSPORTS ET DETTE PUBLIQUE ?

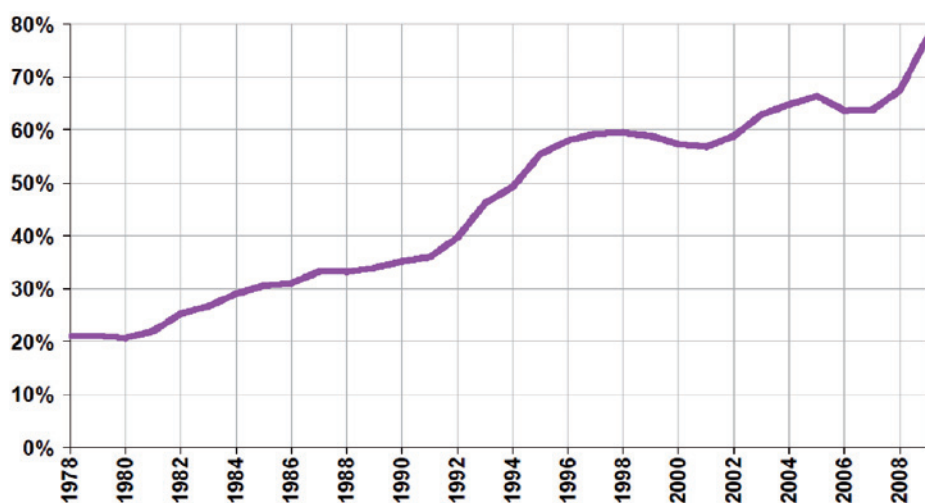
Le problème de l'endettement public est crucial pour notre pays. Comme souligne un récent rapport de Michel Camdessus au Premier Ministre¹, « l'accumulation de l'endettement, en croissance très rapide en raison de la crise

actuelle, fait peser une charge de plus en plus lourde sur les budgets futurs et aboutit à transférer aux générations à venir – qui auront à faire face au vieillissement de la population – le poids de nos facilités d'aujourd'hui... La France se trouve donc à présent confrontée à des déséquilibres macroéconomiques et budgétaires de grande ampleur, qui ne se résoudront que dans la durée et au prix d'une très grande continuité de nos politiques publiques ».

●●● Extraits du rapport sur la situation des finances publiques² ●●●

« Au-delà de la crise, c'est l'insuffisante maîtrise de nos comptes publics, au cours des trente dernières années, qui est en cause. Alors qu'à la fin des années 70, nos finances publiques étaient encore parmi les plus saines, leur situation s'est ensuite dégradée, comme en témoigne la montée ininterrompue du poids de la dette publique dans le PIB.

Depuis plus de 30 ans, les finances publiques françaises ont été en déficit de manière permanente... Conséquence de ces déficits récurrents, la dette publique a de son côté augmenté de manière quasi continue : atteignant à peine 20 % du PIB à la fin des années 1970, elle a franchi le seuil de 60 % du PIB en 2002 et approche 80 % du PIB en 2009 ».



Dette au sens de Maastricht en part de PIB

NB. En 2011, la dette publique devait atteindre près de 1800 milliards d'euros soit plus de 84 % du PIB

Comme d'autres secteurs de l'économie, les transports ont toujours bénéficié de fonds publics, tant pour le fonctionnement des services que pour le développement des infrastructures. Justifié à l'origine par le principe social du droit au transport et par les effets économiques des

infrastructures, le volume de ces aides publiques affectées au transport, tant par l'Etat que par les Collectivités locales, est-il aujourd'hui et sera-t-il demain compatible avec les exigences de modération de la dépense publique ?

¹ Rapport de la Commission présidée par M. Michel Camdessus sur la règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques – juin 2010

² Groupe de travail coprésidé par MM. Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur – mai 2010

●●● Objet et portée de l'étude ●●●

Le Cercle des Transports a décidé de consacrer une partie de ses travaux à la contribution des transports à l'évolution de la dette publique, en raison notamment des écarts croissants entre les coûts des infrastructures et des services de transport et les ressources commerciales acquittées par les usagers. Cette étude examine l'impact des transports sur les finances publiques. Elle vise à apporter aux décideurs publics des éléments d'appréciation sur la dérive actuelle du déficit public du secteur du transport et sur les opportunités et moyens de limiter ces risques.

Ses auteurs n'ignorent pas pour autant que les transports ont d'autres impacts, d'autres objectifs, économiques, sociaux et environnementaux. Si la politique ne peut pas se définir uniquement à partir des finances publiques, elle devrait dans la conjoncture actuelle, prendre sérieusement en compte la situation des finances publiques. En outre, et sans en présenter ici une analyse fine, les auteurs estiment que les infléchissements qu'ils préconisent n'auraient probablement pas d'incidences majeures sur les perspectives de réalisation de ces autres objectifs.

●●● Démarche suivie ●●●

La démarche est à caractère économique et financier. Elle consiste à apprécier de façon différentielle, à partir de la situation actuelle, l'ordre de grandeur des impacts sur la dette publique de différents scénarios de mesures d'exploitation et d'investissements dans le secteur des transports.

Chaque scénario détermine les variations des dépenses publiques de l'Etat et des collectivités locales affectées aux transports entre 2010 et 2030, par différence entre l'évolution des dépenses totales et celles des recettes commerciales. Le cumul de ces variations sur la période de 20 ans, détermine la variation de la « dette » (dérive déficitaire) liée aux transports à l'horizon 2030.

Les recettes fiscales doivent faire l'objet d'un examen séparé, non pris en compte dans cette étude : en effet, elles pourraient le plus souvent

être affectées à d'autres objets, en particulier au désendettement public global. Les liens entre le transport et certaines recettes fiscales (la TICPE et le VT) sont toutefois rappelés dans les fiches par domaine (voir deuxième partie du document).

Deux scénarios sont proposés à l'horizon 2030 :

- > **un scénario 1 tendanciel**, dans la continuité des évolutions observées en matière de dépenses d'exploitation et de recettes commerciales, et en exécution des décisions politiques affichées aujourd'hui (SNIT dans sa version d'octobre 2011, Grand Paris, péages RFF jusqu'en 2018,...) dans une optique techniquement réaliste ;
- > **un scénario 2 de désendettement**, qui risque de nous être imposé par des contraintes d'endettement public, et conduirait à des restrictions budgétaires dans le secteur des transports portant à la fois sur le fonctionnement et sur les investissements.

Ces deux scénarios sont différentiels : ils mesurent ou évaluent une « dérive déficitaire » par rapport à la situation 2010 (déjà déficitaire dans certains secteurs du transport), et non par rapport à un « déficit zéro ».

●●● Contenu du dossier ●●●

Il comprend :

- > La présentation des deux scénarios d'évolution des transports à l'horizon 2030 et de leur impact sur la dérive déficitaire publique due aux différentes mesures d'exploitation et d'investissement qui les composent ;
- > La description de la situation et des hypothèses d'évolution retenues dans ces deux scénarios, pour chacun des domaines du transport ;
- > Des contributions d'experts relatives à la soutenabilité de la « dette », à la problématique de la dette du transport, et à l'évaluation des projets d'infrastructure.

1^{re} partie

Présentation des scénarios

/// 1. LE PÉRIMÈTRE ET LA DÉMARCHE RETENUS

Les scénarios ont pour objet d'apprécier les impacts, sur les budgets publics, de mesures d'exploitation et d'investissements dans le secteur des transports. L'approche différentielle de cette démarche conduit à examiner, année après année, les variations des dépenses publiques affectées au transport qui, cumulées sur une période longue (horizon 2030 du SNIT) déterminent une dérive du déficit public (en ordre de grandeur). Cet indicateur de dérive déficitaire peut se traduire, selon la politique retenue, soit par une ponction fiscale supplémentaire, soit par un endettement public supplémentaire.

Le périmètre de l'étude prend en compte les dépenses publiques de l'Etat et des collectivités locales affectées aux activités du transport au sens large incluant par exemple, pour les opérateurs, la différence entre les dépenses et les recettes commerciales, ainsi que les dettes non remboursables à l'exclusion de celles gagées par des recettes commerciales futures (comme pour l'article 4 du décret RFF). La dépense publique est impactée (année après année) par des mesures relatives à la productivité des services (coûts des services offerts) et aux recettes commerciales (trafics et tarifs pratiqués). Elle doit également prendre en compte les charges et les risques liés aux investissements : contrats de partenariat (PPP), risques commerciaux (écarts des recettes du trafic qui gagent les emprunts) et risques financiers (taux d'intérêt pour les nouveaux emprunts ou pour le rééchelonnement de la dette). Ces impacts portent sur le périmètre de l'Etat, de ses établissements publics (exemple de la dette de RFF non remboursable) et des collectivités locales.

Les variations de recettes fiscales n'ont pas été prises en compte dans l'étude. Dans la situation d'endettement public du pays, toute variation de ressource fiscale est a priori considérée comme une variation de la dette globale et non comme une mesure spécifique au secteur du transport. Cependant, l'impact sur les transports de la variation de certaines fiscalités (TICPE, Versement transport, taxe sur les bureaux affectée au Grand Paris...) fait l'objet d'un examen particulier.

L'indicateur retenu pour les scénarios est la « dérive du déficit public » entre 2010 et 2030. Cette variation est définie comme le cumul, sur cette période de 20 ans, des variations annuelles des dépenses publiques affectées au transport, actualisées financièrement (taux d'intérêt réels) ; auquel il convient d'ajouter les variations cumulées des provisions pour risques commerciaux et financiers.

●●● Choix des scénarios ●●●

Le champ étudié va d'un scénario 1 « tendanciel » à un scénario 2 « de désendettement » qui serait imposé par une situation financière difficile. Des scénarios intermédiaires, non envisagés dans la présente étude, pourraient mettre en évidence les impacts respectivement attendus de mesures ciblées sur le fonctionnement (productivité et tarification des services offerts) et de celles ciblées sur l'investissement (engagement différé de certains projets, solutions alternatives moins coûteuses...).

Par rapport à un scénario 1 tendanciel qui prolonge les tendances passées en matière de fonctionnement et qui prévoit la mise en œuvre du SNIT en matière d'investissement, le scénario 2 de désendettement examine toutes

les mesures envisageables pour faire face à une situation financière très contraignante, sans obérer l'avenir à long terme, à savoir :

- > les économies possibles par rapport aux dépenses actuelles (de fonctionnement ou de renouvellement). Le potentiel d'économies peut être apprécié par rapport à des données objectives, par exemple des ratios d'exploitation d'autres pays ;
- > les contributions supplémentaires pouvant être demandées aux usagers/clients et autres bénéficiaires du transport. Une distinction est nécessaire entre les recettes commerciales ou certaines taxes directement liées au service rendu (telle que l'Ecotaxe poids lourds, ou le péage urbain, par exemple), et les autres ressources fiscales qui constituent des prélèvements obligatoires ;
- > les investissements susceptibles d'être différés, parmi ceux qui ne sont pas irréversiblement engagés. Une vue synthétique restera

nécessaire pour comparer le montant d'investissements qui resteraient programmés par rapport aux montants de ces dernières années. Une distinction sera faite entre les investissements de renouvellement (sans lesquels le service offert se dégrade sur le moyen-long terme) et les investissements de modernisation et de développement des infrastructures et services offerts.

/// 2. LES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LES TRANSPORTS EN 2010

Le tableau ci-dessous récapitule les contributions publiques 2010 relatives aux différents domaines du transport, en fonctionnement et en investissement. Ces valeurs servent de référence aux calculs des scénarios 2030 pour estimer, dans chaque domaine du transport, les effets, sur la variation des dépenses publiques, d'hypothèses de variation des coûts, des recettes et des investissements (voir 2^e partie).

Contributions publiques par domaine de transport	Milliards d'euros 2010	Commentaires (sources)
Réseau routier national	2,8	(comptes transport)
Contribution publique de fonctionnement	1,15	Stables depuis quelques années
Contribution publique d'investissement	1,65	En diminution
Réseau routier Col. Locales	13,7	(comptes transport)
Contribution publique de fonctionnement	4,7	Stables depuis quelques années
Contribution publique d'investissement	9,0	En croissance régulière + 2,0 % par an
Transport ferroviaire national	4,4	(Assises du ferroviaire – RFF)
Contribution publique de fonctionnement	2,3	Déficit de plus de 1 milliard / an
dont : Charges dette	1,0	= endettement + régénération non financée
Contribution publique d'investissement	2,1	dont part collectivités locales et UE
Transports régions et départements	7,0	(Comptes transport)
Contribution publique de fonctionnement	6,0	En croissance régulière + 5 % par an
Contribution publique d'investissement	1,0	Stabilité depuis 2009
Transports fluviaux	0,6	(Comptes transport)
Contribution publique de fonctionnement	0,4	En légère croissance
Contribution publique d'investissement	0,2	Stabilité au cours des dernières années
Infrastructures portuaires	0,53	(Comptes transport)
Contribution publique de fonctionnement	0,4	En légère décroissance
Contribution publique d'investissement	0,13	Fluctuante au cours des dernières années
Transport public urbain (hors RIF)	3,8	(GART – UTP)
Contribution publique de fonctionnement	2,2	Croissance de près de 4 % par an (hors VT)
Contribution publique d'investissement	1,6	En baisse régulière depuis 2006
Transport public en Ile-de-France	6,06	(STIF, GART)
Contribution publique de fonctionnement	1,66 (+3,0 VT)	Croissance de plus de 4 % par an (hors VT)
Contribution publique d'investissement	1,4	Stabilité après une croissance importante
Total 2010	38,9	NB. La décomposition entre fonctionnement et investissement est faussée du fait d'une affectation en charges d'investissement de certaines dépenses de maintenance
Contribution publique de fonctionnement	21,8	
Contribution publique d'investissement	17,1	

Les totaux de ce tableau détaillé sont cohérents, en ordre de grandeur, avec le total des dépenses publiques analysées dans les comptes transports (encadré ci-dessous)

●●● **Les dépenses publiques 2009-2010
dans le secteur des transports ●●●**
(Source : CCTN Comptes transport)

> **Les dépenses publiques de fonctionnement**
s'élèvent à un total de l'ordre de 25 milliards
d'euros dont, compte tenu des transferts
croisés Etats – collectivités :

Etat : 7,6 G€

Collectivités locales : 20,2 G€

> **Les dépenses publiques d'investissement**
représentent 16,7 milliards d'euros dont :

Etat : 3,5 G€ dont :

route (1,8), Fer (1), TCU (0,15)

Collectivités : 13,2 G€ dont : voirie (9,5),
autres infras (0,9), transports (2,8)

**Soit un effort public total annuel de l'ordre
de 40 milliards d'euros**

dépenses de régénération nécessaires pour
éviter la dégradation du service sur le long
terme,

> la contribution publique d'investissement est
définie comme la différence entre la dépense
totale d'investissement (y compris les intérêts
des emprunts contractés pour les réaliser) et la
part susceptible d'être amortie par des recettes
commerciales supplémentaires ou des gains de
productivité générés par l'investissement (TRI
financier),

> les dotations budgétaires de l'Etat et des
collectivités locales, le versement transport et
les compensations pour réductions tarifaires
sociales font notamment partie de ces
contributions publiques,

> les contrats de partenariat (PPP) sont
assimilés à des contributions publiques de
fonctionnement différées dans le temps,
équivalentes aux charges de l'emprunt public
qui serait engagé en l'absence de contrat PPP.

/// 3. LES RÉSULTATS DES DEUX SCÉNARIOS À L'HORIZON 2030

●●● **Lecture des tableaux récapitulatifs
des scénarios ●●●**

Les postes de dépenses publiques sont
décomposés (en ligne) par mode de transport
(route, ferroviaire, fluvial, portuaire, transports
urbains, Ile-de-France) et par gestionnaire (Etat
ou collectivités).

Sont présentés en colonnes :

Colonne (1) : les postes de contributions
publiques, décomposés par domaine d'activité
transport

Colonne (2) : les montants des contributions
publiques affectées en 2010 à chaque domaine
du transport en matière de fonctionnement
et d'investissement, selon les conventions
suivantes :

> la contribution publique de fonctionnement
est définie comme la différence entre le coût
complet de fonctionnement et la recette
nette des voyageurs ; ce coût complet de
fonctionnement intègre en principe le
renouvellement du matériel roulant et les

*NB : dans la suite du calcul, ces contributions
publiques 2010 sont reconduites en euros constants
sur la période 2010-2030 pour chaque domaine du
transport, à l'exception du versement transport
(ressource fiscale affectée) dont le montant est
réévalué (à périmètre et taux inchangés) au
prorata de la croissance probable du PIB (estimée
à 1,3 % par an en moyenne sur la période).*

Colonne (3) : les hypothèses retenues dans le
scénario et leurs effets sur les variations des
besoins de financements publics annuels ou sur la
période. Une augmentation de la charge publique
de fonctionnement diminue d'autant la capacité
d'autofinancement des investissements, et
conduit à un endettement public supplémentaire
pour financer l'investissement.

Colonne (4) : les effets des variations annuelles
de dépenses publiques, cumulés sur la période de
20 ans, déterminent une dérive déficitaire entre
2010 et 2030, et se traduisent par une ponction
fiscale supplémentaire, ou par un endettement
public supplémentaire.

**Les calculs sont effectués en euros constants,
avec des progressions linéaires sur la période
2010-2030.**

Les intérêts de la dette supplémentaire générés par chaque scénario n'ont pas été calculés dans cette étude. Ils devraient en principe être ajoutés aux totaux des scénarios, ainsi que les provisions pour risques des contrats passés par les maîtres d'ouvrage publics.

1. Scénario tendanciel : croissance de l'endettement du secteur des transports, sous l'effet :

> de l'accroissement des coûts complets de fonctionnement non compensé par des ressources commerciales supplémentaires (tarification du transport public), ou de l'instauration de tarifications routières nouvelles (taxe kilométrique poids-lourds, stationnement payant...)

> des contributions financières publiques découlant des investissements que le SNIT prévoit d'engager sur la période 2012-2030 sous forme de subventions directes ou de charges différées de contrats de partenariat et autres engagements hors bilan.

●●● **Scenario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats** (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Nature des postes	(2) Base 2010	(3) Hypothèses évolution 2010-2030	(4) Résultat : dérive déficitaire de 2010 à 2030
Réseau routier national			Total allèg. déficit - 13,3 G€
Contribution publique de fonctionnement	1,15	Stable sur la période	Pas de déficit suppl.
Contribution publique d'investissement	1,64	Permet de financer le SNIT	Pas de déficit suppl.
Recette Ecotaxe poids lourds	-	0,76 G€ /an après 2013	Allègement déficit : - 13,3 G€
Réseau routier Col. Locales			Total déficit suppl. + 1,3 G€
Contribution publique de fonctionnement	4,7	Stable sur la période	Pas de déficit suppl.
Contribution publique d'investissement	9,0	Croissance + 2,0 % par an	Déficit suppl. + 4,0 G€
Recette écotaxe poids lourds	-	0,16 G€ /an après 2013	Allègement déficit : - 2,7 G€
Transport ferroviaire national			Total déficit suppl. + 55 G€
Contribution publique de fonctionnement	2,3	Stable sur la période	Pas de déficit suppl.
<i>dont régénération du réseau</i>		<i>Actuellement non couverte,</i>	<i>Déficit suppl. + 20 G€</i>
<i>dont charge de la dette</i>	1,0	<i>Il manque 1,0 G€/an</i>	<i>Cumul d'intérêts à 4 % + 9 G€</i>
Contribution publique d'investissement	2,1	<i>Au prorata de la dette supplémentaire 2010-2030</i>	Déficit suppl. + 26 G€
		Croissance : +1,3 G€/an	
Transport régional et départemental			Total déficit suppl. + 24 G€
Contribution publique de fonctionnement	6,0	Croissance + 2 % par an	Déficit suppl. + 24 G€
Contribution publique d'investissement	1,0	Stable sur la période	Pas de déficit suppl.
Transport fluvial			Total déficit suppl. + 10 G€
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Régénération + 160 M€/an	Déficit suppl. + 3,2 G€
Contribution publique d'investissement	0,2	Programme SNIT	Déficit suppl. + 6,8 G€
Infrastructures portuaires			Total déficit suppl. + 4 G€
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Stabilité	Pas de déficit supplémentaire
Contribution publique d'investissement	0,13	Programme SNIT	Déficit suppl. + 4 G€
Transport public urbain (hors RIF)			Total déficit suppl. + 6 G€
Contribution publique de fonctionnement	3,8	Croissance 2,3 % par an	Déficit suppl. + 6 G€
Contribution publique d'investissement	2,2	Permet de financer le SNIT	Pas de déficit suppl.
	1,6		
Transport collectif Ile-de-France			Total déficit suppl. + 44 G€
Contribution publique de fonctionnement	1,66	Croissance (hors VT)	Déficit suppl. +16 G€
	(+3,0 VT)	+ 4,7 % par an	
Contribution publique d'investissement	1,4	Croissance : + 1,4 G€/an	Déficit suppl. + 28 G€
Total général	38,9		Total déficit suppl. + 131 G€

2. Scénario de désendettement : dans une situation très critique des finances publiques en France, où il serait nécessaire de diminuer très fortement la dépense publique affectée au transport (de 20 % par exemple, soit 8 milliards

d'euros d'économies annuelles à trouver), ce scénario explore les économies possibles qui préserveraient l'avenir sans détériorer la qualité des services actuels.

●●● **Scenario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats** (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Nature des postes	(2) Base 2010	(3) Hypothèses évolution 2010-2030	(4) Résultat : dérive déficitaire de 2010 à 2030
Réseau routier national			Total alleg. déficit - 47 G€ G€
Contribution publique de fonctionnement	1,15	Diminution de 1 % par an	Allègement déficit : - 2,0 G€
Contribution publique d'investissement	1,64	18 G€ SNIT au lieu de 24	Allègement déficit : - 6 G€
Recette Ecotaxe poids lourds	-	0,76 G€ /an après 2013	Allègement déficit : - 13,3 G€
Extension Ecotaxe aux VL	-	1,7 G€ / an après 2015	Allègement déficit : - 25,5 G€
Réseau routier Col. Locales			Total alleg. déficit - 18 G€
Contribution publique de fonctionnement	4,7	Diminution de 1 % par an	Allègement déficit : - 5,0 G€
Contribution publique d'investissement	9,0	Stabilité budgétaire (-2 % par rapport au tendanciel)	Pas de déficit supplémentaire
Recette écotaxe poids lourds	-	0,16 G€ /an après 2013	Allègement déficit : - 2,7 G€
Extension Ecotaxe aux VL	-	0,35 G€ / an après 2015	Allègement déficit : - 5,3 G€
Stationnement payant	1,0	Rendement + 5 % par an	Allègement déficit : - 5,0 G€
Transport ferroviaire national			Total alleg. déficit - 20 G€
Contribution publique de fonctionnement dont régénération du réseau	2,3 -	Productivité + 1 % par an Actuellement non couverte, Il manque 1,0 G€/an	Allègement déficit : - 9,0 G€
Recettes voyageurs grandes lignes	1,0	+1 % par an équivalente à diminution des charges	Déficit supplémentaire + 20 G€
Diminution activité fret	-	Limitée aux trains complets	Allègement déficit : - 12,0 G€
Contribution publique d'investissement	2,1	1,3 G€ /an au lieu de 3,4	Allègement déficit : - 3,0 G€
Transport régional et départemental			Total alleg. déficit - 8 G€
Contribution publique de fonctionnement	6,0	Stabilité budgétaire (-2 % par rapport au tendanciel)	Pas de déficit supplémentaire
Recettes voyageurs	1,5	Tarifs +2 % par an	Allègement déficit : - 6,0 G€
Contribution publique d'investissement	1,0	Diminution de 1 % par an	Allègement déficit : - 2,0 G€
Transport fluvial			Total déficit suppl. + 5 G€
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Diminution de 1 % par an	Déficit suppl. + 2,8 G€
Contribution publique d'investissement	0,2	Programme minimum	Déficit suppl. + 2,2 G€
Infrastructures portuaires			Total déficit suppl. + 2,8 G€
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Diminution de 1 % par an	Allègement déficit. - 0,4 G€
Contribution publique d'investissement	0,13	Programme minimum	Déficit suppl. + 3,2, G€
Transport public urbain (hors RIF)			Total alleg. déficit - 16 G€
Contribution publique de fonctionnement	2,2	Stabilité budgétaire (-3 % par rapport au tendanciel)	Allègement déficit hors VT : - 4,0 G€
Contribution publique d'investissement	1,6	En baisse de 0,6 G€ / an (50 % du SNIT)	Allègement déficit : - 12,0 G€
Transport collectif Ile-de-France			Total alleg. déficit - 9 G€
Contribution publique de fonctionnement	1,66	Stabilisation coûts fonct. et tarifs + 2 % par an	Allègement déficit : - 9,0 G€
Contribution publique d'investissement	(+3,0 VT) 1,4	Limité à 1 G€ / an	+ VT disponible : - 8 G€
Total général	38,9		Total alleg. déficit - 110,2 G€

Des scénarios intermédiaires pourraient analyser les économies de dépenses publiques par rapport au scénario tendanciel, (par exemple pour ne pas augmenter le niveau de dette publique généré par le secteur des transports), en utilisant les pistes de réponses possibles identifiées ci-dessus : économies de

fonctionnement et d'investissement, différé de certains investissements prévus, contributions supplémentaires des usagers ou clients... Ces scénarios relèvent de l'arbitrage des autorités politiques, c'est pourquoi ils n'ont pas été envisagés dans cette étude.

●●● Comparaison des scénarios 1 et 2 ●●●

Cette comparaison fait apparaître un écart de 240 milliards d'euros à l'horizon 2030, qui

représente le total cumulé des économies budgétaires proposées dans scénario 2, rapportées aux dérives budgétaires résultant du scénario 1 (tableau ci-dessous)

●●● Comparaison des scénarios 2030 (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

Nature des postes	Base 2010	Scénario 1 tendanciel	Scénario 2 de désendettement	Diff.
Réseau routier national		Total allèg. déficit - 13,3 G€	Total allèg. déficit - 47 G€	- 34
Contribution publique de fonctionnement	1,15	Pas de déficit supplémentaire	Allègement déficit : - 2,0 G€	- 2
Contribution publique d'investissement	1,64	Pas de déficit supplémentaire	Allègement déficit : - 6 G€	- 6
Recette Ecotaxe poids lourds	-	Allègement dette : - 13,3 G€	Allègement déficit : - 13,3 G€	- 13,3
Extension Ecotaxe aux VL	-	-	Allègement déficit : - 25,5 G€	- 25,5
Réseau routier Col. Locales		Total déficit sup. + 1,3 G€	Total allèg. déficit - 18 G€	- 19
Contribution publique de fonctionnement	4,7	Pas de déficit supplémentaire	Allègement déficit : - 5,0 G€	- 10
Contribution publique d'investissement	9,0	Déficit suppl. + 4,0 G€	Pas de déficit supplémentaire	- 4
Recette écotaxe poids lourds	-	Allègement déficit : - 2,7 G€	Allègement déficit : - 2,7 G€	- 2,7
Extension Ecotaxe aux VL	-	-	Allègement déficit : - 5,3 G€	- 5,3
Stationnement payant	1,0	-	Allègement déficit : - 5,0 G€	- 5
Transport ferroviaire national		Total déficit suppl. + 55 G€	Total allèg. déficit - 20 G€	- 75
Contribution publique de fonctionnement	2,3	Pas de déficit supplémentaire	Allègement déficit : - 9,0 G€	- 9
dont régénération du réseau	-	Déficit suppl. + 20 G€	Déficit supplémentaire + 20 G€	
dont charge de la dette	1,0	Cumul d'intérêts à 4 % + 9 G€		
Recettes voyageurs grandes lignes	6,0	-	Allègement déficit : - 12,0 G€	- 12
Diminution activité fret	-	-	Allègement déficit : - 3,0 G€	- 3
Contribution publique d'investissement	2,1	Déficit suppl. + 26 G€	Allègement déficit : - 16,0 G€	- 42
Transport régional et départemental		Total déficit suppl. + 24 G€	Total allèg. déficit - 8 G€	- 32
Contribution publique de fonctionnement	6,0	Déficit suppl. + 24 G€	Pas de déficit supplémentaire	- 24
Recettes voyageurs	1,5		Allègement déficit : - 6,0 G€	- 6
Contribution publique d'investissement	1,0	Pas de déficit supplémentaire	Allègement déficit : - 2,0 G€	- 2
Transport fluvial		Total déficit suppl. + 10 G€	Total déficit suppl. + 5 G€	- 5
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Déficit suppl. + 3,2 G€	Déficit suppl. + 2,8 G€	- 0,4
Contribution publique d'investissement	0,2	Déficit suppl. + 6,8 G€	Déficit suppl. + 2,2 G€	- 4,6
Infrastructures portuaires		Total déficit suppl. + 4 G€	Total déficit suppl. + 2,8 G€	- 1,2
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Pas de déficit supplémentaire	Allègement déficit : - 0,4 G€	- 0,4
Contribution publique d'investissement	0,13	Déficit suppl. + 4 G€	Déficit suppl. + 3,2 G€	- 0,8
Transport public urbain (hors RIF)		Total déficit suppl. + 6 G€	Total allèg. déficit - 16 G€	- 22
Contribution publique de fonctionnement	2,2	Déficit suppl. + 6 G€	Allèg. déficit hors VT : - 4,0 G€	- 10
Contribution publique d'investissement	1,6	Pas de déficit supplémentaire	Allègement déficit : - 12,0 G€	- 12
Transport collectif Ile-de-France		Total déficit suppl. + 44 G€	Total allèg. déficit - 9 G€	- 53
Contribution publique de fonctionnement	1,66	Déficit suppl. + 16 G€	Allègement déficit : - 9,0 G€	- 33
(+3,0 VT)			+ VT disponible : - 8 G€	
Contribution publique d'investissement	1,4	Déficit suppl. + 28 G€	Déficit suppl. + 8,0 G€	- 20
Total général	38,9	Total déficit sup. + 131 G€	Total allèg. déficit - 110,2 G€	- 241

2^e partie

Description par domaine des hypothèses étudiées

FICHE 1 - RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

/// PÉRIMÈTRE : RÉSEAU NATIONAL NON CONCÉDÉ

On considère que le réseau autoroutier concédé équilibre ses coûts (de fonctionnement et d'investissement) par les recettes des usagers, dans le cadre des contrats de concession « historiques » (lors de la privatisation) ou ultérieurs.

NB. L'étude n'a pas pu déterminer le risque financier du maître d'ouvrage public dans les contrats de concession les plus récents (Langon – Pau, par exemple), en cas d'évolution très défavorable.

/// FONCTIONNEMENT

Le réseau routier national a bénéficié en 2009 d'une dotation de fonctionnement de l'Etat de près de 0,9 milliard d'euros (avec la régénération), dont le montant a été réduit lors des exercices suivants (-0,24 milliard d'euros en 2012)

●●● Scénario 1 - Tendanciel ●●●

Maintien de cette ressource budgétaire de 0,9 G€ en euros constants sur la période 2010-2030 (pas d'impact sur la dérive déficitaire)

Cette hypothèse de stabilité budgétaire permettrait d'assurer un entretien courant satisfaisant, sans dégradation du niveau de

service offert : les besoins supplémentaires de mise à niveau du réseau et d'entretien préventif seraient compensés par la réduction des besoins de mise en sécurité des tunnels.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Diminution de 20 % de la ressource budgétaire affectée à l'entretien routier à l'horizon 2030

Cette diminution, étalée sur 20 ans (-1 % par an en euros constants) permettrait de limiter les risques de dégradation du réseau routier moyennant des efforts supplémentaires de productivité répartis sur la période. Elle implique des progrès importants de la productivité, notamment dans l'organisation et l'externalisation de certaines tâches. L'économie cumulée serait de 2 milliards d'euros sur la période 2010-2030

/// INVESTISSEMENTS

Les comptes transport affichent en année 2010 une dépense d'investissement de l'Etat pour le Réseau routier national de 1,64 milliard d'euros, dans la moyenne des 4 dernières années. Selon les informations recueillies, cette ressource inclurait les contributions des collectivités territoriales, à savoir : 50 % pour les projets concédés et 40 % pour les PDMI (Programmes de modernisation des itinéraires routiers).

●●● Scénario 1 - Tendanciel ●●●

Mise en œuvre du SNIT sur 25 ans, à savoir (Cf. projet de SNIT octobre 2011).

- > **Développement** (nouvelles sections concédées). Sur les 13,4 milliards d'investissements prévus au SNIT, une partie est déjà engagée ou sera adossée à des concessions historiques (sans supplément de dépense publique). Le solde, estimé à 9,6 milliards d'euros (dont 1 milliard pour la RCEA) impliquerait une dépense publique de l'ordre de 3,6 milliards d'euros (compte tenu de la part de 60 % payée par les usagers), soit 0,150 milliard par an sur 25 ans
- > **Modernisation** (PDMI et autres aménagement de routes existantes) 22 milliards d'euros, soit une dotation publique de l'Etat (60 %) et des collectivités (40 %) de 0,9 milliard d'euros par an sur 25 ans.
- > **Régénération** 2,5 milliards d'euros, soit **0,1 milliard par an** sur 25 ans

Au total : $0,15 + 0,90 + 0,10 = 1,15$ milliard par an.

Ce montant de 1,2 milliard par an d'investissements routiers de l'Etat correspondrait au maintien de l'effort budgétaire consenti en 2009 pour les PDMI (0,9 milliard d'euros Etat + collectivités) et donc au maintien des crédits budgétaires d'investissement affectés aux routes nationales depuis 2009.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

- > **Les investissements de développement** (nouvelles sections concédées) seraient tous différés, à l'exception de ceux : (1) déjà engagés (contrats de concessions signés, tels que le contournement ouest de Strasbourg, par exemple) ; (2) ne nécessitant pas de subvention publique ; (3) correspondant à des axes transversaux très empruntés et accidentogènes (certaines sections de la RCEA, par exemple) ; (4) permettant le bouclage de la Francilienne (A104 ouest, par exemple).

L'économie budgétaire (Etat + collectivités) a été estimée de l'ordre de 1,8 milliard d'euros sur la période 2010-2030 (à dire d'expert).

- > **Les investissements de modernisation** (PDMI et autres aménagement de routes existantes) seraient diminués d'au moins 20 %, soit une économie budgétaire (Etat + collectivités) de l'ordre de 4 milliards d'euros sur la période 2010-2030.

- > **Les investissements de régénération** seraient maintenus : 2,5 milliards d'euros sur 25 ans, soit 0,1 milliard par an.

L'économie cumulée sur la période 2010-2030 serait de l'ordre de 5,8 milliards d'euros

Actions sur les ressources des usagers

A partir de juin 2013, l'Etat et les départements disposeront d'une ressource nouvelle des usagers, l'écotaxe poids lourds, qui, appliquée sur 10 000 km de routes nationales avec un tarif de 0,10 à 0,14 c.€/km, doit rapporter 760 millions d'euros par an.

Dans une étape ultérieure, (2015, par exemple) l'Etat et les départements pourraient décider d'étendre cette écotaxe aux véhicules légers (VP et VUL), sous réserve d'un examen préalable de faisabilité et coût. En limitant de cette extension aux autoroutes non concédées et aux voies express (nationale et départementales) à haut niveau de service afin de limiter les évasions de trafic, la recette nette annuelle supplémentaire, au tarif de 0,03 euros/km pour les VL pourrait être de l'ordre de 2 milliards d'euros par an, soit un allègement de la dérive déficitaire de l'ordre de 25 milliards d'euros sur la période 2010-2030.

Compte tenu de ses conséquences sociales, cette mesure devrait être prise en cohérence avec l'évolution du prix du pétrole et celle des taxes spécifiques sur les carburants automobiles (TICPE). Une solution alternative consisterait à réévaluer en euros constants sur la période 2010-2030 la taxe TICPE dont la valeur au litre est restée stable en euros courants depuis plusieurs années : la ressource publique moyenne supplémentaire sur la période 2010-2030 serait de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an pour les seuls véhicules légers, soit un allègement de la dérive déficitaire de l'ordre de 30 milliards d'euros.

Sous ces réserves, il serait opportun d'étudier la faisabilité technique et économique d'une telle extension de l'écotaxe poids lourds, ainsi que les conditions dans lesquelles ce dispositif pourrait,

dans les aires urbaines des agglomérations de plus de 300 000 habitants, se combiner avec l'instauration des péages urbains rendue possible par l'article 65 de la loi Grenelle 2.

FICHE 1 - RÉSEAU ROUTIER NATIONAL - RÉCAPITULATIF

●●● Scénario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Réseau routier national	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	1,15	Stable sur la période	Pas de déficit supplémentaire
Contribution publique d'investissement	1,64	Permet de financer le SNIT	Pas de déficit supplémentaire
Recette Ecotaxe poids lourds		0,76 G€ /an après 2013	Allègement déficit : - 13,3 G€
TOTAL			Total allèg. déficit - 13,3 G€

●●● Scénario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Réseau routier national	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	1,15	Diminution de 1 % par an	Allègement déficit : - 2,0 G€
Contribution publique d'investissement	1,64	18 G€ SNIT au lieu de 24	Allègement déficit : - 6 G€
Recette Ecotaxe poids lourds		0,76 G€ /an après 2013	Allègement déficit : - 13,3 G€
Extension Ecotaxe aux VL		1,7 G€ / an après 2015	Allègement déficit : - 25,5 G€
TOTAL			Total allèg. déficit. - 47 G€

FICHE 2 - RÉSEAUX ROUTIERS LOCAUX

/// PÉRIMÈTRE

Réseaux routiers départementaux et locaux (communes et intercommunalités urbaines et rurales). Au 31 décembre 2010, les statistiques de l'URF (Union routière de France) recensent 378 000 km de routes départementales (dont environ 1 500 km à chaussées séparées), et 630 000 km de routes et rues communales. Ces routes supportaient (en 2010) un trafic estimé à 369 milliards de véhicules x km, soit les deux tiers de la circulation routière totale en France (en légère baisse depuis 10 ans).

Selon l'association de Directeurs de Services Techniques Départementaux (ASTD), les 378 000 km de routes gérées actuellement par les Départements vont de la petite route d'intérêt local à des infrastructures lourdes comme le périphérique lyonnais. Le réseau « structurant » représente environ 20 à 25 % du linéaire total : il comprend les 18 000 km d'anciennes « routes nationales d'intérêt local » transférées en 2006 aux Départements, qui ont fait l'objet d'importants travaux de remise à niveaux ou de sécurisation (+ 30 % l'intervention supplémentaire des Conseils généraux sur ce réseau).

Les auteurs n'ont pas pu connaître la répartition des routes communales entre les voies en rase campagne, les voies urbaines de distribution (rues et avenues à fort trafic) et les voies de desserte d'immeuble ou de lotissements urbains (comprenant les cheminements piétons et deux roues et les espaces de stationnement public). Il est probable que d'autres espaces publics urbains (places publiques ou équivalents) sont inclus dans les dépenses de voirie, alors qu'ils n'ont pas de fonction liée au transport.

/// FONCTIONNEMENT

Selon les Comptes des transports, les dépenses publiques de fonctionnement de la voirie départementale et communale s'élevaient à 4,7 milliards d'euros (avec une interrogation sur

la prise en compte des dépenses de personnels). Elles ont connu une croissance de plus de 3 % depuis 2008, faisant suite à un saut important entre 2007 et 2008 (+0,7 milliard lié aux transferts des routes nationales aux départements), et après une certaine stabilité entre 2004 et 2007.

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

Selon l'ASTD, la forte croissance 2008-2009 des budgets routiers départementaux s'expliquerait par le transfert des 1800 km de routes nationales ; la tendance actuelle semble être la stabilité budgétaire, avec recherche de gains de productivité, afin de préserver les niveaux de service et d'assurer une maintenance satisfaisante du patrimoine.

En l'absence d'informations sur les réseaux communaux les auteurs ont considéré que, dans les 20 années à venir, la dépense publique communale serait stabilisée en euros constants et qu'elle permettrait de couvrir correctement les besoins d'entretien courant de ces réseaux.

Dans ces perspectives, le fonctionnement des réseaux routiers départementaux et communaux n'entraînerait pas de dérive déficitaire publique sur la période 2010 - 2030.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Sous l'effet des contraintes budgétaires, des efforts supplémentaires de productivité de la gestion des réseaux départementaux et communaux devraient être entrepris au cours des prochaines années (à un rythme compatible avec le renouvellement des personnels), par exemple de 1 % par an hors inflation, soit une réduction de dépense publique de l'ordre de 5 milliards d'euros sur la période 2010-2030.

Il serait opportun d'analyser, dans cette perspective, les gisements de productivité supplémentaires à envisager pour les différentes catégories de réseaux départementaux et communaux, notamment par l'externalisation de certaines fonctions (contrats de partenariats stimulant l'innovation).

/// INVESTISSEMENTS

Les comptes transport affichent en année 2009 une dépense d'investissement des collectivités locales en voirie de l'ordre de 9 milliards d'euros (après déduction des transferts entre les collectivités) qui se répartissent par moitié entre les départements et les communes. Sur les six dernières années, ces dépenses se sont accrues d'environ 15 % en euros constants, un peu plus rapidement pour les communes que pour les départements.

Selon l'ASTD, une tendance lourde à une baisse des investissements routiers départementaux semble s'affirmer. Les contraintes budgétaires croissantes et le manque de visibilité sur l'avenir des Départements (cf. réforme territoriale de décembre 2010) participant à cette évolution. Les engagements d'opérations nouvelles se font de plus en plus rares.

Concernant les voiries communales et notamment la voirie urbaine, environ 85% des dépenses externalisées relèveraient de la maintenance de la voirie, le reste (environ 15%) portant sur la requalification d'espaces publics (passages de TCSP, réfections de places publiques...) ; une grande partie ne contribue pas directement aux fonctions de mobilité. *Les auteurs n'ont pas pu connaître la part de ces investissements financée par emprunt : selon le rapport de juin 2011 de la Cours des Comptes, cette part serait 25 % en moyenne pour l'ensemble des investissements des collectivités locales.*

●●● Scénario 1 - Tendanciel ●●●

Le rythme de croissance observé dans le passé devrait s'atténuer. En l'absence d'informations plus précises, les hypothèses retenues pour la période 2010-2030 seraient une stabilité des dépenses d'investissements de voirie départementales (en euros constants) et une croissance modérée (de l'ordre de 1 % par an) pour les dépenses d'investissement de voirie communale.

En l'absence de ressources nouvelles payées par les usagers, cette croissance de la dépense d'investissement serait nécessairement couverte par un endettement supplémentaire des collectivités locales, conduisant au bout

de 20 ans à une dérive déficitaire de l'ordre de 4 milliards d'euros.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Actions sur les dépenses

Avec les mêmes incertitudes sur la décomposition des investissements actuels de voirie, une situation de forte contrainte budgétaire se traduirait par une stabilité des budgets d'investissements routiers départementaux et communaux dans les 20 années à venir (en euros courants).

Cet objectif de stabilité budgétaire pourrait être atteint en combinant les mesures suivantes :

- > différer les investissements de développement des réseaux départementaux (qui représenteraient, selon les départements, entre 20 % et 50 % du volume d'investissement (comme en Charente- Maritime par exemple) des programmes d'investissements routiers.
- > maintenir le niveau des investissements de grosses réparations et les aménagements de modernisation liés à la sécurité, à la gestion du trafic et la circulation des deux roues et des transports collectifs (départements et communes).
- > économiser sur les coûts d'aménagement des voiries urbaines en agissant sur les normes, la composition des projets, le choix des matériaux, etc...

Actions sur les ressources des usagers

A partir de juin 2013, les départements disposeront d'une ressource nouvelle des usagers, l'écotaxe poids lourds, qui, appliquée sur 500 km de routes départementales avec un tarif de 0,10 à 0,14 c.€/km, doit rapporter 160 millions d'euros par an.

Dans une étape ultérieure, l'Etat et les départements pourraient décider d'étendre cette écotaxe aux véhicules légers (VP et VUL). En limitant de cette extension aux autoroutes non concédées et aux voies express (nationale et départementales) à haut niveau de service afin de limiter les évactions de trafic, la recette nette

annuelle supplémentaire, au tarif de 0,03 euros/km pour les VL serait de l'ordre de 2 milliards d'euros par an, dont 300 à 350 millions pour les départements. *Il serait donc opportun d'étudier la faisabilité technique et économique d'une telle extension de cette écotaxe, qui serait assimilable à une redevance d'usage plutôt qu'à un prélèvement obligatoire.*

Concernant le stationnement public payant dans les zones urbaines denses, les recettes, estimées à 1 milliard d'euros par an (0,4 de recettes directes et 0,6 de produit des amendes), ne représentent qu'une faible partie des sommes à percevoir compte tenu du rendement médiocre du système de contrôle-sanctions. Une amélioration de ce rendement, rendu possible par la dépénalisation des amendes (recommandation du récent rapport du Sénateur Louis Nègre), permettrait probablement de multiplier par trois ou quatre ce rendement (cf. installation des radars automatiques pour le contrôle des infractions de sécurité), ce qui représente à terme une ressource supplémentaire annuelle de 2 à 3 milliards d'euros pour les communes. *Là encore, il conviendra d'étudier les systèmes techniques et administratifs de contrôle, qui*

permettraient la mise œuvre de politiques de stationnement payant généralisé dans les grandes villes (comparaisons avec d'autres villes européennes).

Enfin, l'article 65 de la loi Grenelle 2 rend possible la mise œuvre de péages urbains dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants, à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains, pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales. Une telle mesure, appliquée par exemple à des cordons entourant les zones centrales denses de ces grandes agglomérations, pourrait, au tarif moyen de 2 euros par jour et par véhicule, rapporter une recette brute annuelle de l'ordre de 150 à 250 millions d'euros dans chaque grande agglomération (Cf. Rapport du Centre d'analyse stratégique sur le péage urbain, septembre 2008). *Cette mesure constituerait une solution alternative ou combinée avec l'extension, évoquée précédemment, de l'éco-redevance sur les voies rapides nationale ou départementales, qui drainent l'essentiel du trafic pénétrant dans les agglomérations denses.*

FICHE 2 - RÉSEAUX ROUTIERS LOCAUX - RÉCAPITULATIF

●●● Scénario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Réseau routier collectivités locales	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	4,7	Stable sur la période	Pas de déficit suppl.
Contribution publique d'investissement	9,0	Croissance + 0,5 % / an	Déficit suppl. + 4,0 G€
Recette écotaxe poids lourds		0,16 G€ /an après 2013	Allègement déficit: - 2,7 G€
TOTAL			Total déficit suppl. + 1,3 G€

●●● Scénario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Réseau routier collectivités locales	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	4,7	Diminution de 1 % par an	Allègement déficit : - 5,0 G€
Contribution publique d'investissement	9,0	Stabilité budgétaire (-0,5 % par rapport au tendanciel)	Pas de déficit supplémentaire
Recette écotaxe poids lourds		0,16 G€ /an après 2013	Allègement déficit: - 2,7 G€
Extension Ecotaxe aux VL		0,35 G€ / an après 2015	Allègement déficit : - 5,3 G€
Stationnement payant	1,0	Rendement + 5 % par an	Allègement déficit : - 5,0 G€
TOTAL			Total alleg. Déficit : - 18 G€

FICHE 3 - TRANSPORT FERROVIAIRE NATIONAL

/// PÉRIMÈTRE

Système ferroviaire national, au sens des assises nationales du ferroviaire (Cf. schéma des flux financiers des Assises du ferroviaire (plénière du 18 octobre 2011)). Ce système comprend le périmètre RFF + SNCF, dont les ressources proviennent :

- > des subventions ou dotations publiques aux deux établissements (RFF et SNCF), en provenance de l'Etat et des collectivités locales.
- > des produits en provenance des clients privés (voyageurs publics) et publics (versements TER, transports franciliens et tarifs sociaux) ; ces derniers versements sont pris en compte, en tant que dépenses publiques, dans les fiches consacrées aux transports régionaux et à l'Île-de-France.

NB. 1. La question de la dette portée par RFF implique un examen particulier compte tenu des intérêts annuels qu'elle génère et des conditions de son refinancement. Cette dette est évaluée à 27 milliards en 2010 et la partie remboursable par les péages futurs pourrait varier entre 0 et 8 milliards d'euros selon la dérive des recettes et des dépenses futures. La charge des intérêts de la dette (de l'ordre de 1 milliard d'euros par an) s'ajoute aux des dépenses de fonctionnement du réseau ferroviaire. Le refinancement de la dette à des taux pouvant être supérieurs aux taux actuels entraînerait une dépense de fonctionnement supplémentaire et donc une variation supplémentaire de la dette.

NB. 2. Les dépenses et l'endettement publics liés aux transports ferroviaires conventionnés (TET, TER et SNCF francilien) sont examinés dans des fiches séparées (faisant intervenir les ressources publiques des autorités organisatrices de transport : Etat, régions et STIF)

/// FONCTIONNEMENT

Les assises du ferroviaire (commission n°3 sur l'économie du ferroviaire) ont reconstitué un schéma des flux financiers pour l'année 2009 dans lequel :

Les dépenses publiques qui permettent d'équilibrer les coûts complets de fonctionnement du réseau ferroviaire (part des dépenses totales de fonctionnement au coût complet non couvertes par les produits privés et publics : ventes de billets, péages, et autres prestations, Cf. ci-dessus) s'élèvent à plus 3,3 milliards d'euros, dont 2,3 pour l'exploitation/régénération. Sur les dix dernières années, la progression des charges de personnel (hors inflation) a absorbé la baisse des effectifs (soit 1,4 % par an).

Ces dépenses sont couvertes par des subventions de l'Etat (2,5 milliards d'euros en 2009) et, pour le milliard d'euros restant, par un accroissement de la dette et par des retards accumulés de travaux de régénération. Il existe donc un déficit structurel d'au moins 1 milliard d'euros par an.

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

Maintien de cette ressource budgétaire de 2,3 milliards en euros constants (pas d'impact sur le niveau de la dette sur la période 2010 – 2030).

Mise en œuvre des décisions récentes relatives aux péages et à la productivité ferroviaire, à savoir : l'augmentation des péages ferroviaires de 60 Millions d'euros par an d'ici à 2018, soit 2 % par an en euros constants. Des gains de productivité ferroviaires limitant la dérive des coûts à 2 % en euros constants, avec notamment le regroupement des services infra de la SNCF et de RFF (NB : le statut des cheminots entraîne une progression incompressible du GVT – glissement vieillesse technicité – de 2,1 à 2,2 % par an). Prolongées sur la période 2010 – 2030, ces mesures permettraient de stabiliser en euros constants la dépense publique (hors programme de régénération évoqué ci-dessous).

Réalisation du programme de régénération prévue au SNIT, soit 50 milliards d'euros sur 25 ans ou 2 milliards par an, ce qui impliquerait un effort financier annuel supplémentaire de 1 milliard d'euros.

Le cumul de ces dispositions conduirait, selon la commission 3 des Assises du ferroviaire, à augmenter la dette de RFF d'environ 1 milliard par an (équivalente à la charge annuelle des intérêts de la dette), soit une dette supplémentaire d'environ 20 milliards d'euros (cumulée sur la période 2010-2030) à laquelle il faudrait normalement ajouter les charges des intérêts.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Les efforts de régénération du réseau ferré national seraient maintenus au rythme prévu par le SNIT, comme dans le scénario 1 (soit 50 milliards d'euros sur 25 ans, ou 2 milliards d'euros par an).

Actions sur les dépenses

Augmentation supplémentaire de productivité de la gestion du réseau ferré national, au-delà des progrès pris en compte dans le scénario 1 tendanciel. Ces progrès intégreraient notamment des suppressions de lignes à faible trafic (reportées sur des autocars, soit une économie possible de 300 millions par an), sur l'organisation du travail dans l'exploitation des trains, et sur la gestion unifiée de l'infrastructure (plages travaux, sous-traitance, mécanisation, surveillance des chantiers...), au rythme de la décroissance naturelle des effectifs et d'une nécessaire dose de concurrence.

Un objectif de gains de productivité de l'ordre de 1 % par an supplémentaire sur la période 2010-2030 ne semble pas inatteignable. Appliqué à une dépense actuelle de 4,5 milliards d'euros par an (montant de la convention de gestion déléguée de l'infrastructure), il correspondrait à un gain additionnel d'environ 500 millions par an et générerait, sur la période de 20 ans, une économie budgétaire cumulée de 9 milliards d'euros.

En matière d'exploitation des services ferroviaires, la concurrence pourrait également mettre en

évidence d'importants progrès de productivité, tant pour la maintenance des matériels que pour l'organisation des services conventionnés (TET et TER – voir fiche n° 4 ci après).

Actions sur les ressources des usagers

Une plus grande liberté tarifaire donnée aux transporteurs ferroviaires permettrait d'augmenter leurs recettes commerciales. Malgré la hausse observée depuis 5 à 7 ans, le TVG français est encore parmi les moins chers d'Europe. Il semble donc qu'une augmentation des péages d'infrastructures ferroviaire pourrait être supportée dans le prix du billet, sans porter atteinte au niveau de trafic, compte tenu d'une élasticité au prix de l'ordre de -0,7. Appliquée à une recette « voyageurs grandes lignes » de 6 milliards d'euros par an, avec un objectif de 1 % de croissance annuelle, cette mesure générerait sur la période 2010-2030, une ressource supplémentaire cumulée de 12 milliards d'euros. Certains contributeurs de l'étude contestent toutefois l'opportunité de cette mesure en raison de leur appréciation à un niveau proche de -1 de l'élasticité au prix des voyageurs TGV.

L'activité de fret SNCF s'est redressée en 2011, mais reste dans le rouge avec une marge opérationnelle négative de 300 M€, à laquelle s'ajoutent environ 200 M€ de charges marginales d'infrastructure non couvertes par les péages. Une hypothèse de décroissance de cette activité (réduite aux seuls trains complets rentables dans les 3 ans à venir, par exemple), conduirait, sur la période 2010-2030, à réduire la charge publique d'environ 3 milliards d'euros.

/// INVESTISSEMENTS

Les investissements d'infrastructure ferroviaire (hors régénération) comprennent : d'une part, les lignes nouvelles décidées par le Grenelle ; et d'autre part les actions de modernisation du réseau existant : signalisation RTMS, postes d'aiguillage et gestion centralisée, capacité aux nœuds ferroviaires, information voyageurs et chargeurs...

Le montant des investissements réalisés en 2010 a mobilisé environ 2,1 milliards d'euros de subventions de l'Etat et des collectivités locales, auxquelles s'ajoutent des emprunts gagés sur les recettes futures des péages, nettes de dépenses d'exploitation (qui varient de 0 % à 25 % au maximum pour les LGV les plus rentables non encore engagées).

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

C'est la mise en œuvre du SNIT, à savoir (Cf. projet de SNIT octobre 2011)

> Développement de 105 milliards d'euros d'infrastructures nouvelles (LGV et autres) sur 40 ans, par exemple, représentant près de 100 milliards d'argent public à injecter (sous forme de subvention, d'emprunt ou de location différée de type PPP). Soit une dépense publique annuelle $100 / 40 \text{ ans} = 2,5$ milliards par an (ETAT + CL).

Ces lignes nouvelles vont générer un surcroît de charges d'entretien et d'exploitation estimé par le SNIT à 2 milliards d'euros en fin de période, ce qui correspond une dépense supplémentaire d'environ 60 millions d'euros supplémentaires chaque année à partir de 2015, soit environ 0,3 milliard par an en moyenne sur la période 2010 - 2030.

> Modernisation de l'infrastructure (au-delà de la régénération) : 15 milliards d'euros à la charge des budgets publics (qui peuvent néanmoins générer des gains de productivité non négligeables). Soit une dépense publique annuelle de $15 \text{ milliards} / 25 \text{ ans} = 0,6$ milliard par an (ETAT).

Dans ces perspectives, le besoin de financement public annuel supplémentaire (au-delà des 2,1 milliards mobilisés en 2010) s'élèverait à : $2,5 + 0,3 + 0,6 - 2,1 = 1,3$ milliard d'euros par an, soit 26 milliards d'euros cumulés sur la période 2010 – 2030.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Il faudrait différer tous les investissements de développement du réseau ferré national qui ne sont pas déjà engagés façon irréversible (ceux-ci comprennent, pour un montant de l'ordre de 16 milliards d'euros : la LGV Est, phase 2 pour 2,5 G€ ; SEA Tours-Bordeaux pour 7,8 G€, dont 4 G€ de fonds publics ; Bretagne-Pays de Loire pour 3,4 G€ ; Nîmes-Montpellier 1,8 G€). Sur la période 2010-2030, la dépense publique annuelle correspondant à ces « coups partis » s'élèverait à 0,5 milliard d'euro par an (au lieu de 2,5 milliards par an dans le scénario 1).

Par contre, les dépenses de modernisation seraient maintenues au rythme prévu par le SNIT, (soit 0,6 milliard d'euros par an), voire légèrement supérieur (0,8 milliard par an) pour faire face aux besoins de capacité et de meilleure connexion entre les lignes.

Au total, par rapport à une subvention publique d'investissement ferroviaire de 2,1 milliards d'euros en 2010, le besoin annuel de subvention publique ne serait que de $0,5 + 0,8 = 1,3$ milliard d'euros, ce qui, sur la période 2010-2030, générerait une économie budgétaire annuelle de $2,1 - 1,3 = 0,8$ milliard, soit 16 milliards d'euros cumulés sur 20 ans.

Il faudrait néanmoins à ajouter, en provision pour dépenses publiques, les risques financiers liés aux emprunts (croissance dans taux d'intérêt pour refinancer la dette) et les risques commerciaux liés aux sections concédées, restant à la charge du concédant (Perpignan- Figueras, pour les Etats Français et Espagnol, Tours-Bordeaux pour RFF), sans compter les risques résiduels des contrats de partenariats pour le maître d'ouvrage public.

FICHE 3 - TRANSPORT FERROVIAIRE NATIONAL - RÉCAPITULATIF

●●● Scénario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Transport fer national	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement <i>dont régénération du réseau</i>	2,3	Stable sur la période <i>Actuellement non couverte, Il manque 1,0 G€/an</i>	Déficit suppl. + 20 G€
<i>dont charge de la dette</i>	1,0	<i>Au prorata de la dette supplémentaire 2010-2030</i>	Cumul d'intérêts à 4 % + 9 G€
Contribution publique d'investissement	2,1	Croissance : + 1,3 G€/an	Déficit suppl. + 26 G€
TOTAL			Total déficit suppl. + 55 G€

●●● Scénario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Transport fer national	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement <i>dont régénération du réseau</i>	2,3	Productivité + 1 % par an <i>Actuellement non couverte, Il manque 1,0 G€/an</i>	Allègement déficit : - 9,0 G€ Déficit suppl. + 20 G€
Recettes voyageurs grandes lignes		+1 % par an équivalente à diminution des charges	Allègement déficit : - 12,0 G€
Diminution activité fret		Limitée aux trains complets	Allègement déficit : - 3,0 G€
Contribution publique d'investissement	2,1	1,3 G€ /an au lieu de 3,4	Allègement déficit : - 16,0 G€
TOTAL			Total alleg. déficit : - 20 G€

FICHE 4 - TRANSPORTS COLLECTIFS RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX

/// PÉRIMÈTRE

Transports de voyageurs régionaux (ferroviaires et routiers) et départementaux (autocars et transports à la demande).

●●● Les transports régionaux de voyageurs ●●●

Ils recouvrent trois types de trafic, présentant des problématiques différentes : les déplacements dans les bassins de mobilité des grandes aires urbaines, qui représentent 37 % des trajets TER ; les liaisons rapides entre les villes importantes, qui complètent les services nationaux à longue distance, et représentent 29 % des trajets TER ; les dessertes des territoires ruraux, à faible densité, qui représentent 34 % des trajets TER. Entre 1999 et 2009, les trafics TER se sont accrus de 60 %, selon les comptes transport.

Selon le rapport de la Cours des Comptes de 2010, le coût complet des TER était estimé, en données 2005 à 4,1 milliards d'euros se répartissant en trois blocs de charges : les services fournis par la SNCF pour 2, 125 G€, hors péages ; l'infrastructure avec un coût complet de 1,35 G€, les péages versés de 0,45 M€ laissant à RFF un déficit de 878 M€ ; le matériel roulant avec 0,63 G€. Ce coût complet serait proche 5 milliards d'euros en 2009.

Le prix payé par les usagers/clients, (0,7 milliard d'euros en 2005), représentait 17 % du coût complet. Il est estimé à 1,3 milliard d'euros en 2010 (assises du ferroviaire). Compte tenu de la faible revalorisation des tarifs, le montant de la subvention publique aurait augmenté de 70 % entre 2004 et 2009 (passant de 2 à 3,4 milliards d'euros), soit une croissance de l'ordre de 9 % par an, hors inflation.

●●● Les transports départementaux de voyageurs ●●●

L'offre de transports collectifs organisée par les départements se décompose en plusieurs segments : les transports scolaires, qui représentent l'essentiel de l'activité pour l'accès aux établissements scolaires en dehors des

périmètres de transport urbain ; les dessertes d'autocars en milieu rural réalisées par des autocars départementaux (et certains services à la demande), qui relient les bourgs et petites villes, avec des fréquences faibles. Le trafic des transports scolaires reste stable, autour de 4,5 milliards de voyageurs kilomètres. Celui des autres voyageurs ne représenterait que 20 % à 25 %, soit 1 milliard de voyageurs x kilomètres ; il devrait être fortement croissant pour les services de rabattements des zones périurbaines vers les grandes agglomérations, et plutôt stable ailleurs.

Ces autocars mobilisent en 2009 une ressource publique de 3,3 milliards d'euros de fonctionnement (dont 2 milliards pour le transport scolaire) à laquelle s'ajoute 0,3 milliard d'investissements. Ces dépenses publiques se sont accrues d'environ 40 % entre 2004 et 2009 (passant de 2,3 à 3,4 milliards d'euros), soit une croissance supérieure à 5 % par an, hors inflation.

Les auteurs n'ont pas trouvé de précisions (en ordre de grandeur) sur la décomposition des équilibres recettes/coûts complets par modes de transport (train ou autocars) entre les dessertes périurbaines et les autres dessertes de voyageurs (hors transports scolaires).

/// FONCTIONNEMENT

Selon les Comptes des transports, les dépenses publiques de fonctionnement des services départementaux et régionaux de transport s'élèveraient à plus de 6 milliards d'euros en 2009, avec un trend de croissance de l'ordre de 3 % à 7 %, hors inflation.

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

On considérera que dans les années à venir, la dépense publique de fonctionnement des transports publics régionaux et départementaux s'accroîtra au rythme de 2 % par an en euros constants, sur la période 2010-2030. En l'absence de revalorisation de la tarification (hors inflation), cette dépense croissante se traduira

par un endettement public supplémentaire de l'ordre de 24 milliards d'euros.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Action sur les dépenses

Sous l'effet des contraintes budgétaires, des efforts supplémentaires d'efficacité de la gestion des réseaux régionaux départementaux de transport publics³ devraient être mis en œuvre au cours des prochaines (à un rythme compatible avec le renouvellement des personnels), en agissant à la fois sur :

- > La définition des services par les autorités organisatrices, pour laquelle une plus grande efficacité peut être obtenue, notamment par des transferts de services ferroviaires sur autocars⁴,
- > Les gains de productivité liés à l'organisation de l'exploitation des services,
- > L'ouverture à la concurrence dans la dévolution des services.

Le Rapport du Centre d'Analyse stratégique sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs a évalué à 26 % d'ici 2030 la réduction possible des dépenses, les trois quarts devant venir de l'accroissement de la productivité.

L'ensemble de ces mesures devrait permettre d'atteindre un objectif de réduction du coût du transport de 2 % par an sur la période 2010-2030, correspondant à une stabilisation de la dépense publique.

Action sur les recettes

Serait préconisée une revalorisation de la participation des usagers à la couverture des coûts d'exploitation, c'est-à-dire la croissance

des tarifs de transports publics régionaux et départementaux supérieure à l'inflation (+2 % par an en euros constants, par exemple). Une telle mesure devrait aller de pair avec une adaptation des tarifs sociaux et un effort commercial soutenu pour attirer une clientèle supplémentaire.

Appliquée à une recette commerciale de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an, cette revalorisation entraînerait une économie cumulée de 6 milliards d'euros en 2030.

/// INVESTISSEMENTS

Après un rythme très soutenu destiné à renouveler le matériel TER, les dépenses d'investissement des régions devraient se stabiliser à leur niveau actuel, compatible avec le développement de la clientèle périurbaine qui s'effectue principalement à infrastructure constante, par l'accroissement de la capacité des rames TER.

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

La poursuite dans les années à venir des tendances observées dans le passé conduit à une hypothèse de relative stabilité des dépenses publiques d'investissements de transport collectif pour les régions comme pour les départements.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

On pourrait fixer, dans une situation de forte contrainte budgétaire, un objectif de diminution de 1 % par an des dépenses d'investissements. Appliquée à une dépense annuelle d'environ 1 milliard, cette mesure conduirait, à une économie budgétaire cumulée sur la période 2010-2030 estimée à 2 milliards d'euros.

³ Dans un article publié dans la revue Transport (Juillet-Août 2011) sous le titre « Transport ferroviaire en France : Tempête organisationnelle », les auteurs (Yves Crozet et Jean-Claude Raoul) estiment que le coût de production du service ferroviaire par la SNCF serait de 30 % supérieur à celui de ses concurrents. Selon une étude de Laurent Guihéry (LET - 2011), le coût moyen du train-kilomètre en Allemagne est de 9,5 à 10 euros contre environ 19 euros en France ; la différence viendrait tant des coûts d'exploitation des trains (matériel, personnel) que de la gestion de l'infrastructure (gare et sillon). Les différences de coût salarial sont en faveur de l'Allemagne, non pas à cause des salaires, mais du fait d'une organisation radicalement différente : un conducteur allemand peut être en poste jusqu'à 6 heures par jour contre 3h15 en France.

⁴ Les autocars modernes émettent moins de CO₂ par voyageur x km qu'un TER mal rempli

FICHE 4 - TRANSPORTS RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX RÉCAPITULATIF

●●● Scénario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Transports collectifs régions et départements	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	6,0	Croissance + 2 % par an	Déficit supplémentaire + 24 G€
Contribution publique d'investissement	1,0	Stable sur la période	Pas de déficit supplémentaire
TOTAL			Total déficit suppl. + 24 G€

●●● Scénario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Transports collectifs régions et départements	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	6,0	Stabilité budgétaire (-2 % par rapport au tendanciel)	Pas de déficit supplémentaire
Recettes voyageurs	1,5	Tarifs +2 % par an	Allègement déficit : - 6,0 G€
Contribution publique d'investissement	1,0	Diminution de 1 % par an	Allègement déficit : - 2,0 G€
TOTAL			Total alleg. déficit - 8 G€

FICHE 5 - RÉSEAU FLUVIAL

/// PÉRIMÈTRE

Voies navigables de France.

Le patrimoine géré par VNF comprend 6700 km de voies navigables (dont 3800 km de canaux et 2900 km de fleuves). Dans cet ensemble, le réseau dit « magistral » comprend 4000 km dont 1800 km à grand gabarit.

/// FONCTIONNEMENT

Selon les Comptes des transports, les dépenses publiques de fonctionnement des voies navigables s'élevaient en 2010 à un peu moins de 0,4 milliard d'euros, en légère croissance au cours des dernières années.

●●● Scénario 1 - Tendanciel ●●●

La tendance actuelle semble être la stabilité budgétaire. Cependant, l'engagement du programme de régénération de 4 milliards d'euros prévus par le projet de SNIT induit une dépense publique supplémentaire, de l'ordre de 160 millions d'euros par an, qui, cumulée sur 20 ans, conduit à une dérive déficitaire publique de l'ordre de 3,2 milliards en 2030.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Sous l'effet des contraintes budgétaires, il faudra engager des efforts de productivité supplémentaires pour le fonctionnement courant : un objectif de 1 % / an de productivité par an sur 20 ans (compatible avec la gestion des personnels) conduirait à un allègement cumulé sur 20 ans de l'ordre de 0,4 milliard d'euros.

Le programme de régénération serait maintenu pour éviter la dégradation du patrimoine.

La dérive déficitaire serait donc de 2,8 milliards d'euros au lieu de 3,2 milliards.

/// INVESTISSEMENTS

Les comptes transport affichent en année 2010 une dépense d'investissement pour les voies navigables de 0,2 milliard d'euros, dans la moyenne des années précédentes. Cependant, le projet de SNIT prévoit l'engagement dans les 25 prochaines années d'un programme de modernisation de 2,5 milliards d'euros (reconstruction de barrages manuels, sécurisation des tunnels, optimisation de l'exploitation) et de projets de développement de l'ordre de 6 milliards d'euros (dont Seine-Nord-Europe, mais hors projet Saône-Moselle/Saône-Rhin).

●●● Scénario 1 - Tendanciel ●●●

En l'absence de ressources nouvelles payées par les usagers (qui devraient au mieux contribuer aux dépenses supplémentaires d'exploitation courante), ce programme d'investissements fluviaux du SNIT conduirait à une dérive déficitaire de l'ordre de 6,8 milliards d'euros à l'horizon 2030.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Il faudrait différer l'essentiel des investissements de développement du réseau fluvial et réduire fortement le programme de modernisation du SNIT (à 1,5 milliard d'euros au lieu de 2,5 milliards).

La dérive déficitaire à l'horizon 2030 serait limitée à 2,2 milliards d'euro au lieu de 6,8 milliards.

FICHE 5 - RÉSEAU FLUVIAL - RÉCAPITULATIF

●●● Scénario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Réseau fluvial	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Régénération + 160 M€/an	Déficit suppl. + 3,2 G€
Contribution publique d'investissement	0,2	Programme SNIT	Déficit suppl. + 6,8 G€
TOTAL			Total déficit suppl. + 10 G€

●●● Scénario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Réseau fluvial	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Diminution de 1 % par an	Déficit suppl. + 2,8 G€
Contribution publique d'investissement	0,2	Programme minimum	Déficit suppl. + 2,2 G€
TOTAL			Total déficit suppl. + 5 G€

FICHE 6 - PORTS ET TRANSPORT MARITIME

/// PÉRIMÈTRE

Ports autonomes de l'Etat et transport maritime.

/// FONCTIONNEMENT

Selon les Comptes des transports, les dépenses de fonctionnement de l'Etat pour les ports et le transport maritime s'élevaient en 2010 à 0,4 milliard d'euros, en légère décroissance au cours des dernières années.

●●● Scénario 1 - Tendanciel ●●●

La tendance actuelle semble être la stabilité budgétaire.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Sous l'effet des contraintes budgétaires, il faudra engager des efforts de productivité supplémentaires pour le fonctionnement courant : un objectif de 1 % / an de productivité par an sur 20 ans conduirait à un allègement cumulé sur 20 ans de l'ordre de 0,4 milliard d'euros.

/// INVESTISSEMENTS

Les comptes transport affichent depuis cinq ans une dépense publique d'investissement assez fluctuante autour de 130 millions d'euros/an. Cependant, le projet de SNIT prévoit l'engagement dans les 25 prochaines années d'un programme d'investissement de l'ordre de 5 milliards d'euros, dont 1,7 de modernisation et 3,2 de développement (terminaux à conteneurs, accès maritimes, plates formes terminales...).

●●● Scénario 1 - Tendanciel ●●●

La mise en œuvre de ce programme du SNIT conduirait à une dérive déficitaire de l'ordre de 4 milliards d'euros à l'horizon 2030.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Compte tenu des projets engagés, le programme du SNIT ne pourrait être que partiellement réduit, à 3,2 milliards d'euros au lieu de 4 milliards à l'horizon 2030.

FICHE 6 - PORTS ET TRANSPORT MARITIME - RÉCAPITULATIF

●●● Scénario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Ports	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Stabilité	Pas de déficit supplémentaire
Contribution publique d'investissement	0,13	Programme SNIT	Déficit suppl. + 4 G€
TOTAL			Total déficit suppl. + 4 G€

●●● Scénario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Ports	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	0,4	Diminution de 1 % par an	Allég. déficit. – 0,4 G€
Contribution publique d'investissement	0,13	Programme minimum	Déficit suppl. + 3,2, G€
TOTAL			Total déficit suppl. + 2,8 G€

FICHE 7 - TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

/// PÉRIMÈTRE

Réseaux de transport public urbain (autobus, tramways, métros) , hors TER et Ile-de-France. Les chiffres clés du transport public urbain pour 2010, rassemblés par l'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) sur 145 réseaux analysés, concernent 22,3 millions d'habitants desservis, 2,36 millions de voyages, un effectif de plus de 48000 personnes.

/// FONCTIONNEMENT

Selon les statistiques de l'UTP, les dépenses de fonctionnement s'élèvent en 2010 à 3,42 milliards d'euros pour une recette commerciale de 1,2 milliard, soit une couverture de 35 %. La subvention publique de fonctionnement, alimentée par le versement transport et des ressources budgétaires générales des collectivités locales, s'élève à un peu plus de 2,2 milliards d'euros.

Ce déficit public est en augmentation régulière : depuis 10 ans, selon l'UTP, les recettes ont progressé de 24,4 % et les dépenses de 48,7 %, en euros constants. Le déficit s'est accru de 66 % en euros constants, soit 6,6 % par an en croissance linéaire.

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

Dans les prochaines années, la poursuite des évolutions récentes serait caractérisée par :

- > un écart croissant observé sur l'ensemble des réseaux, de l'ordre de 2 % par an en euros constants, entre l'augmentation de la dépense par voyage (+1 % par an depuis 10 ans et la baisse de la recette par voyage (-1 % par an sur la même période).
- > une croissance de la clientèle liée aux investissements importants de transports collectifs en site propre (tramway, BHNS) dans les grands réseaux (PTU de plus de 250 000 habitants), et un taux de couverture « Recettes

commerciales / dépenses de fonctionnement » plus élevé (il est de 0,40 en moyenne contre 0,25 sur les petits réseaux).

- > une croissance des recettes du Versement transport (à périmètre et taux inchangés), liée à la croissance du PIB (estimée à 1,3 % par an en euros constants sur la période 2010-2030).
- > des écarts beaucoup plus élevés entre les coûts de production par voyageur dans les petites et moyennes agglomérations (fortement croissants lorsque l'on veut desservir des zones à faible densité).

Le scénario tendancier combinerait un développement substantiel de l'offre de transport collectif (+1,3 % par an), un accroissement encore plus élevé des trafics (+2,5 % par an, concentrés dans les grandes agglomérations), une stabilité des tarifs (en euros constants, après une décroissance depuis 10 ans) et un taux de couverture R/D (recettes commerciales / dépenses de fonctionnement) qui décroît de -2 % par an.

Ce qui conduit à une augmentation du déficit de fonctionnement de l'ordre de 2,3 % par an (soit 2 % de dérive du ratio R/D à réseau constant, plus 0,3 % liés à l'augmentation de l'offre non couverte par les recettes supplémentaires du trafic). Compte tenu de la croissance du produit du versement transport (1,3 % par an), la dérive déficitaire (augmentation de la charge publique hors VT), serait de l'ordre de 30 millions par an, soit 6 milliards d'euros cumulés sur la période 2010-2030.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Plusieurs mesures complémentaires permettraient de réduire l'écart croissant entre recettes commerciales et dépenses d'exploitation des transports urbains :

- > La réduction des coûts d'exploitation des lignes de transport publics : on peut trouver des économies non négligeables en rationalisant les lignes (des autobus plus rapides avec des

rabattements un peu plus longs, mais mieux organisés), le matériel, l'organisation du travail, les fréquences aux heures creuses...

- > Une augmentation de la participation des usagers à la couverture des coûts d'exploitation, c'est-à-dire une croissance des tarifs de transports publics urbains supérieure à l'inflation, (2 % par an en euros constants, par exemple). Une telle mesure n'est envisageable que si elle va de pair avec l'augmentation du coût des déplacements en voiture (pour limiter le risque de perte de clientèle - Cf. ci-dessous), et des tarifs sociaux adaptés en conséquence.

Ces mesures seraient facilitées par des incitations à une utilisation plus forte des transports collectifs qui pénaliseraient la voiture individuelle dans les agglomérations denses : stationnement payant généralisé (et réellement contrôlé), itinéraires réservés aux autobus, péages urbains... Elles ne seront véritablement efficaces que si l'offre de transport collectif est quantitativement suffisante (places x kilomètres en période de pointe) et qualitativement crédible (fréquence, régularité, maillage et correspondances...), ce qui nécessitera des investissements limités, mais beaucoup de volonté politique.

L'objectif du scénario 2 serait de stabiliser à son niveau actuel la dépense publique liée au fonctionnement du transport collectif urbain (y compris le Versement transport), c'est-à-dire de trouver chaque année 2 à 3 % d'économies combinant les trois leviers d'action : sur la clientèle, sur les tarifs et sur les coûts de production des services. Ce qui exigera un effort minimal d'investissement (en sus des investissements de développement des réseaux – voir ci-dessous).

Si ces niveaux d'économies ne peuvent être atteints avec ces trois leviers, il sera nécessaire, dans ce scénario, de supprimer les services les plus déficitaires en périphérie (à remplacer par du covoiturage, par exemple).

/// INVESTISSEMENTS

Les comptes transport affichent en année 2009 une dépense d'investissement des collectivités locales en transports publics (hors transports départementaux et régionaux) de l'ordre de 2 milliards d'euros, relativement stable au cours des 4 dernières années.

Selon le rapport du 13 juin 2011 de la Cour des Comptes sur la dette publique locale, on peut estimer à 25 % la part des investissements publics des collectivités locales financés par emprunt, les 75 % restants étant autofinancés par le surplus de la section de fonctionnement des budgets publics locaux. De ce fait, tout accroissement de charges de fonctionnement (pour faire face à l'augmentation des déficits d'exploitation des transports publics, notamment) se traduit par une diminution à due concurrence de la capacité d'autofinancement, et donc l'accroissement de l'endettement public pour financer un même montant d'investissements.

Le projet de SNIT prévoit 29 milliards de projets de transports collectifs urbains, métros, tramways et BHNS (hors Ile-de-France), dont le financement s'effectue en totalité sur fonds publics.

Nous n'avons pas pu estimer les montants annuels d'investissements publics pour les réseaux de transport urbains, nécessaires à la régénération et à la modernisation des réseaux existants, en sus des projets du SNIT.

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

C'est la mise en œuvre du SNIT sur 25 ans, c'est-à-dire un volume d'investissements de 1,2 milliard par an pour les seuls projets de TCSP, auxquels s'ajoutent les autres dépenses d'investissement.

En l'absence d'informations plus précises, nous avons considéré que le maintien en euros constants de l'effort actuel de 1,6 milliard d'euros par an (dont une part de VT réévaluée de 1,3 % chaque année) permettrait de réaliser les projets du SNIT sans porter atteinte aux besoins normaux de régénération et de modernisation des réseaux existants.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Faut-il différer tous les investissements de développement du réseau (les TCSP) et ne conserver que ceux justifiés par des risques de dégradation du réseau, ou nécessaires à une exploitation plus performante ? Sans doute

pas, car de nombreux projets sont déjà « dans les tuyaux ». Dans ce contexte, il est proposé de limiter à 0,6 milliard par an (au lieu de 1,2 milliard) le rythme d'investissement des TCSP, soit un allègement cumulé de 12 milliards d'euros sur la période 2010-2030.

FICHE 7 - TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS - RÉCAPITULATIF

●●● Scénario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Transports collectifs urbains (Hors RIF)	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	2,2	Croissance (hors part VT) + 3, 5 à + 4 % par an	Déficit supplémentaire + 6 G€
Contribution publique d'investissement	1,6	Permet de financer le SNIT	Pas de déficit supplémentaire
TOTAL			Total déficit suppl. + 6 G€

●●● Scénario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Transports collectifs urbains (Hors RIF)	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	2,2	Stabilité du déficit (VT inclus)	Allègement charges budgétaires (hors VT) : - 4 G€
Contribution publique d'investissement	1,6	En baisse de 0,6 G€ / an (50 % du SNIT)	Allègement déficit : - 12 G€
TOTAL			Total allèg. déficit - 16 G€

FICHE 8 - TRANSPORTS COLLECTIFS EN ILE-DE-FRANCE

/// PÉRIMÈTRE

Transports publics en Ile-de-France organisés par le STIF : RATP (Métro, RER, Autobus Tramways), SNCF Francilien et Réseau OPTILE (Organisation professionnelle des Transports d'Ile-de-France : autobus et autocar périurbains).

La part des transports collectifs dans l'ensemble des déplacements effectués en Ile-de-France est de 20,5 % en 2007-2008 (pour un déplacement moyen en transport collectif de 12 kilomètres).

De 2001 à 2009, en huit ans, le trafic des voyageurs a progressé de près de 25 %. La croissance du trafic a cependant été moins forte sur la période récente en Ile-de-France que dans les grandes agglomérations de province, du fait du phénomène de rattrapage qui a marqué celles-ci. Ces dernières années, l'offre de trains et de métros, a progressé plus lentement que le trafic, en l'absence de mise en service d'infrastructures « lourdes » importantes.

/// FONCTIONNEMENT

Selon les données du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), la dépense de fonctionnement des transports collectifs en Ile-de-France s'est élevée à 8 milliards d'euros pour l'année 2010, en hausse régulière au cours des dernières années, essentiellement du fait de la croissance des coûts unitaires d'exploitation et du développement des services offerts. Cette dépense inclut une part d'environ 0,8 milliard d'euros d'amortissements. Selon le Rapport Carrez de septembre 2009, cette dépense a augmenté en moyenne de 2,3 points au dessus de l'inflation entre 2000 et 2008.

Les recettes tarifaires ont représenté 3,13 milliards d'euros en 2010 (dont 0,74 milliard de remboursement des employeurs aux salariés et hors compensations tarifaires des collectivités), soit 39 % des dépenses de fonctionnement. La part de cette contribution des voyageurs aux dépenses des transports collectifs d'Ile-de-France a diminué au cours des dernières années.

Le produit du versement transport (V.T., versé par les employeurs publics ou privés comptant plus de 9 salariés), a représenté 3 milliards d'euros en 2010, soit 37,5 % des dépenses de fonctionnement. Ce produit ne couvre qu'une partie du déficit de fonctionnement ; le solde de ce déficit est couvert par les budgets des collectivités publiques (y compris les compensations pour tarifs sociaux) à hauteur de 1,66 milliard d'euros en 2010, en augmentation rapide au cours des dernières années (de 4,1 points au dessus de l'inflation entre 2000 et 2008, selon le rapport Carrez).

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

Dans les prochaines années, la poursuite des évolutions récentes des transports en Ile-de-France serait caractérisée, en euros constants, par :

- > une croissance de la dépense de fonctionnement des transports, de l'ordre de 2,3 % par an,
- > une croissance de la recette des voyageurs de l'ordre de 2 % par an (dont 0,5 % de relèvement tarifaire et 1,5 % de croissance du trafic),
- > une progression des recettes du Versement transport (à périmètre et taux inchangés), liée à la croissance de la masse salariale en Ile-de-France et estimée à 1,3 % par an (le rapport Carrez avait évalué à 1,1 point au dessus de l'inflation cette progression entre 2000 et 2008).

Par différence, le besoin de financement supplémentaire (augmentations de la charge publique, hors VT), serait proche de 80 millions par an (+4,7 %), soit 16 milliards d'euros cumulés sur la période 2010-2030.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Plusieurs mesures complémentaires permettraient de réduire l'écart croissant entre recettes commerciales et dépenses d'exploitation des transports urbains :

- > La stabilisation des coûts d'exploitation des

lignes de transport publics en limitant à l'inflation la croissance des coûts unitaires d'exploitation et en organisant le redéploiement de l'offre (à moyens constants).

- > Les relèvements annuels des tarifs (et notamment des forfaits) à 2 % par an au dessus de l'inflation (au lieu de 0,5 %). Pour être acceptable, une telle mesure devrait aller de pair avec un programme d'investissement, ciblé sur l'augmentation de la capacité, du confort et de la fiabilité du réseau de transports collectifs (avec les coûts d'exploitation supplémentaires liés), et avec des tarifs sociaux adaptés en conséquence. Sous cette réserve importante, cette mesure apporterait une ressource financière complémentaire d'environ 45 millions par an, soit 9 milliards d'euros cumulés sur la période 2010-2030.

La combinaison de ces deux mesures permettrait de dégager, pour les dépenses d'investissement, les suppléments de recettes attendues du versement transport, d'un montant de l'ordre de 8 milliards d'euros cumulés sur la période 2010-2030.

/// INVESTISSEMENTS

La dépense d'investissement pour les transports collectifs en Ile-de-France a crû de près de 46 % en euros constants entre 2000 et 2008. Elle serait de l'ordre de 2,3 milliards d'euros en 2010 (dont 0,9 milliard financés par les amortissements inclus dans les 8 milliards de dépenses de fonctionnement).

Ces investissements devraient atteindre 3,7 Md€ sur la période 2010-2025 si l'on veut réaliser à la fois le programme d'extension des réseaux TCSP et la modernisation, ainsi que l'augmentation de capacité des lignes existantes.

●●● Scénario 1 - Tendancier ●●●

C'est la mise en œuvre sur 20 ans du plan de mobilisation pour les transports d'Ile-de-France et du réseau du Grand Paris, qui représentent un volume d'investissements de l'ordre de

40 milliards (soit 2 milliards d'euros par an) comprenant :

- > 15 milliards pour le plan de mobilisation pour les transports en Ile-de-France (hors Arc Express inclus dans le réseau Grand Paris). Ce plan, adopté par le conseil régional en juin 2009, comprend notamment la modernisation des lignes de RER et de la ligne 13 du métro, ainsi que les prolongements nord et sud de la ligne 14. Il prend en compte l'accélération de la mise en œuvre de projets déjà inscrits au contrat de projets Etat-région, notamment le prolongement du RER E vers La Défense (pour lequel il faut ajouter des provisions pour revalorisation du coût d'investissements et des charges d'exploitation).
- > 20 milliards pour le réseau de transport du Grand Paris. A ce montant affiché de 20,5 milliards d'euros, il serait nécessaire d'ajouter 2 à 3 milliards supplémentaires pour travaux non chiffrés (capacité des gares existantes en correspondance avec le réseau du grand Paris, par exemple), pour des investissements supplémentaires de modernisation et de développement du réseau à réaliser entre 2025 et 2030 (2,5 milliards d'euros) et des coûts supplémentaires d'exploitation nets des recettes supplémentaires des voyageurs (2 milliards d'euros).

- > 2 milliards d'opérations inscrites dans les contrats de projets Régions-Départements

Ce rythme d'investissement passant de 2,3 milliards d'euros à 3,7 milliards d'euros sur la période 2010-2030 représenterait une dépense publique annuelle supplémentaire de 1,4 milliard d'euros, soit une dérive déficitaire de l'ordre de 28 milliards d'euros sur la période 2010-2030.

●●● Scénario 2 - Désendettement ●●●

Compte tenu de la saturation d'un nombre important de lignes ferroviaires, il est difficilement envisageable de retarder les investissements de modernisation, ainsi que l'augmentation de capacité tels que prévus dans le plan de mobilisation pour les transports en Ile-de-France. Par contre, les investissements du

Grand Paris, pourraient être différés (sauf peut-être la partie sud d'Arc express).

Dans cette hypothèse, l'investissement de développement du réseau à financer sur 20 ans

ne serait plus de 40 milliards mais seulement de 20 milliards, **soit 1 milliard environ par an, ce qui apparaît compatible avec l'actuelle contribution publique d'investissement.**

FICHE 8 - TRANSPORTS COLLECTIFS ILE-DE-FRANCE - RÉCAPITULATIF

●●● Scénario 1 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1)) Transports collectifs Ile-de-France	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	1,66 (+VT 3,0)	Croissance (hors VT) + 4,7 % par an	Déficit suppl. +16 G€
Contribution publique d'investissement	1,4	Croissance : + 1,4 G€/an	Déficit suppl. + 28 G€
TOTAL			Total dette suppl. + 44 G€

●●● Scénario 2 - Récapitulatif des hypothèses et résultats (en milliards d'euros constants 2010) ●●●

(1) Transports collectifs Ile-de-France	(2) Base 2010	(3) hypothèses évolution 2010-2030	(4) résultat : dérive déficitaire publique de 2010 à 2030
Contribution publique de fonctionnement	1,66 (+VT 3,0)	Stabilisation coûts fonct. et tarifs + 2 % par an	Allègement déficit: - 9,0 G€ + VT suppl. : - 8 G€
Contribution publique d'investissement	1,4	Croissance : + 0,4 G€/an	Déficit suppl. +8 G€
TOTAL			Total allèg. déficit - 9 G€

FICHE 9 - TRANSPORT AÉRIEN

/// PÉRIMÈTRE

Aéroports et navigation aérienne.

/// FONCTIONNEMENT

Si l'on excepte le cas particulier de quelques aéroports d'outre-mer, il y a lieu de considérer que, très globalement, le secteur aérien s'autofinance.

Dans l'ensemble, les transporteurs aériens, les aéroports et le régulateur/autorité de contrôle/prestataire des services (DGAC) équilibrent leurs activités, sauf cas particulier des années de crise. Une part de 15 % sur 322 M€ de la taxe aviation civile due par les transporteurs aériens est même reversée au budget général (données 2012).

Les exceptions à ce principe concernent les aides allouées par l'Etat et les collectivités locales pour les dessertes de service public (Corse, lignes d'aménagement du territoire, dessertes outre-mer), et par les collectivités locales sur certaines petites plates-formes régionales et pour les lignes de certaine compagnie à bas coût (Ryanair). Hormis la desserte de la Corse, (62 M€ en 2009 soit 1/3 de la dotation totale) les sommes en jeu sont assez modestes.

Par ailleurs, des mécanismes de péréquation interne permettent de remédier aux problèmes financiers des petites plates-formes dans le domaine de la sécurité/sûreté d'une part, du coût du contrôle d'approche d'autre part.

/// INVESTISSEMENTS

La navigation aérienne et les aéroports (sauf les petits qui requièrent des concours des collectivités locales) assurent eux-mêmes le financement de leurs investissements, par autofinancement ou emprunt. Compte tenu des difficultés du secteur, l'endettement de la DGAC est toutefois passé de 740 M€ en 2005 à 1200 M€ en 2012.

Aéroport de Paris, entre 2007 et 2010, a réalisé 2,9 milliards d'euros d'investissements (dont 2 700 M€ sur le périmètre régulé) avait un ratio d'endettement net/ fonds propres de 72 % à fin 2009 et de 61 % à fin 2011. Sur la période 2011-2015, le montant sera inférieur (2 300 M€ sur le périmètre régulé ; pas de nouveau terminal prévu avant la prochaine décennie).

L'enjeu financier du secteur aérien dans le projet de SNIT reste marginal : il représente 1 % des dépenses de modernisation et 0,5 % des dépenses de développement du secteur des transports. Le SNIT affiche un programme d'investissement de 1,2 milliard pour la modernisation (à 100 % Etat), et de 0,75 milliard pour le développement (à 30 % Etat + collectivités territoriales), dont nous n'avons pas pu déterminer le contenu.

Les investissements aéroportuaires sont difficiles à remettre en cause. En particulier : pour l'Aéroport de Notre-Dame des Landes, le contrat de concession a été signé en décembre 2010 et le financement serait assuré par l'Etat (138,5 M€), les collectivités locales (115,5 M€) et le concessionnaire ; pour l'Aéroport de Mayotte, la nouvelle piste doit permettre le décollage à pleine charge des longs courriers et donc de relier directement la métropole sans rebroussement par La Réunion.

FICHE 9 - TRANSPORT AÉRIEN - RÉCAPITULATIF

Le transport aérien s'autofinance en quasi-totalité en fonctionnement. Les choix d'investissements ont un impact mineur sur la dépense publique. La présente étude n'a donc pas pris en compte le secteur aérien dans les scénarios de « dérive déficitaire ».

3^e partie

Contributions d'experts associés aux travaux

/// 1. POINT DE VUE SUR LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE

Joël MAURICE, ancien membre du Conseil d'Analyse Economique

/// 2. CONDITIONS MACROÉCONOMIQUES DU DÉSENNETEMENT

Ordres de grandeur pour la contribution des transports

Alain BONNAFOUS, Professeur Emérite de l'Université Lumière-Lyon2 - LET
à partir de la note de Joël MAURICE sur la définition des concepts et les équations qui les lient.

/// 3. LA CONTRIBUTION DES TRANSPORTS À LA DETTE PUBLIQUE

Rémy PRUD'HOMME, Professeur émérite à l'Université de Paris XII.

/// 4. EVALUATION DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Jean-Noël CHAPULUT, ingénieur général des ponts et chaussées honoraire.

Bernard SELIGMANN, Inspecteur général de l'Équipement honoraire.

/// ANNEXE

Recettes spécifiques des administrations provenant de la route

Extraits de « Faits et Chiffres 2011 - Statistiques de transports en France et en Europe »

Union Routière de France

1. POINT DE VUE SUR LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE

Joël MAURICE, ancien membre du Conseil d'Analyse Economique

/// 1. CONTEXTE DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE

1.1. La dette française (en points de PIB) résulte pour un tiers environ de la crise et pour les deux-tiers d'avant la crise. La première partie est la contrepartie des politiques qui ont été menées pour empêcher la crise ouverte en 2008 de dégénérer en Grande Dépression des années 1930 et il est incohérent de la critiquer. La deuxième partie en revanche a été accumulée au cours du temps par « insouciance » : la croissance a été financée « à crédit » et il est dans la nature des choses que le remboursement de ce crédit se traduise par une réduction du train de vie. La Cour des Comptes a montré que sans les diverses réductions d'impôts le déficit des finances publiques serait inférieur à 3 % et que le taux de dette serait inférieur à 60 %. (Un des épisodes caractéristiques de cette « insouciance » est celui de la « cagnotte » de 2001 où le Président Chirac a exigé du Premier Ministre Jospin que les excédents de rentrées fiscales procurées par la croissance soient « restituées » aux contribuables sous forme de baisses d'impôts ; ce qui a entraîné la démission de Christian Sautter, alors ministre des finances).

1.2. Il ne faut pas passer d'une extrémité à l'autre et verser dans une diabolisation des déficits et de la dette publique. A cet égard, le projet d'« accord international » en cours de négociation (PJ1) va trop loin, en plafonnant à 0,5 % du PIB le déficit structurel, en moyenne sur le cycle (et en prévoyant que la part de la dette supérieure à 60 % soit remboursée par 1/20^{ème} chaque année). Cette règle est critiquable parce qu'elle n'est pas soutenable sur le long terme : elle conduirait asymptotiquement à une dette publique nulle ; en effet le taux (en % du PIB) de déficit public qui stabilise le taux de dette publique (en % du PIB) est égal au taux de croissance « en valeur » de l'économie (PIB en valeur) multiplié par le taux de dette ; un taux de déficit inférieur à ce taux stabilisateur réduit le taux de dette. Or l'idée que le taux de dette publique devrait

être nul est phantasmagorique ; la dette publique constitue la partie la plus « profonde » et la plus « liquide » des marchés financiers ; depuis des siècles, elle joue un rôle central dans la fluidité de l'économie (je ne développe pas ici). Il est aussi déraisonnable de vouloir anéantir la dette publique que de la laisser proliférer. Inscrire une règle déraisonnable dans la Constitution ne paraît donc pas une réponse appropriée. Mais il reste qu'il faut traiter le problème du niveau désormais « excessif » de la dette publique.

1.3. De mon point de vue, il n'y a pas de sortie de crise vers le haut sans deux conditions :

- > une vraie mutualisation des dettes publiques des Etats membres de la zone euro, car sans cette mutualisation des marchés financiers vont continuer à « discriminer » entre les Etats membres ;
- > et l'instauration d'un rôle de « prêteur en dernier ressort » de la BCE (à l'instar de la FED et de la Bank of England).

Il faut en outre sans doute regarder sérieusement la proposition de Cinq Sages allemands de cantonner la part des dettes supérieures à 60 % des différents Etats membres dans une structure de défaisance.

1.4. Mais quoi qu'il en soit, il me semble probable que nous sommes partis à tort ou à raison pour une période de « vaches maigres » des finances publiques en zone euro en général et en France en particulier (en ce jour où j'écris ces lignes, la note de la France passe de AAA à AA+ !). Il faut donc en tirer les conséquences, d'où l'opportunité et la pertinence de votre démarche (avec le souci, que je recommande, de « ne pas en rajouter »).

1.5. Il peut être utile de « refaire l'histoire » en se demandant quelles sont les erreurs des politiques publiques passées qui nous ont conduits là. Mais comme je ne pense pas que nous préconisions de « faire défaut » sur les dettes accumulées, le retour sur le passé est

beaucoup moins important que les réflexions sur la conduite à tenir à partir de maintenant et jusqu'au retour à meilleure fortune.

1.6. Pour résorber les déficits publics, on peut soit augmenter les recettes, soit diminuer les dépenses. Le choix entre les deux est par essence politique. Tout comme est politique la répartition interne des recettes et des dépenses entre les différentes catégories sociales. Il est factuel que la France est aujourd'hui « sur le podium » des pays européens qui ont une part élevée des recettes publiques (et des dépenses publiques) par rapport au PIB. Et que la Cour des Comptes elle-même recommande de réduire les dépenses plutôt que d'augmenter les recettes.

/// 2. CONSÉQUENCES POUR LE SECTEUR DU TRANSPORT.

2.1. Il faut réfléchir à la meilleure façon de tenir compte de fonds publics qui, pour un certain temps, seront rares et chers.

2.2. Cette circonstance risque fort de prendre une acuité particulière, mais les réflexions sur les conséquences à en tirer n'est pas nouvelle. Elles ont alimenté tous les travaux du Commissariat général du Plan dès son origine ainsi que, au sein de notre secteur, ceux de Jacques Thédié. Il n'y a pas si longtemps une contribution aux réflexions a été apportée par la publication sous l'égide du PREDIT de l'ouvrage intitulé « Le calcul économique dans le processus de choix collectif des investissements des transports », 2007, Economica. (Voir les chapitres 8 et 9, non joints ici).

2.3. L'impératif logique consiste à revisiter la hiérarchisation des projets, en étendant le mot projets non seulement aux investissements nouveaux mais aussi au mode de gestion des systèmes de transports existants. Cette révision devrait tenir compte des perspectives de croissance telles qu'on peut les appréhender aujourd'hui, et qui peuvent être sensiblement plus faibles que celles qui étaient anticipées au moment de la réalisation des systèmes

existants ou des études sur les projets « dans le pipeline ». Il faut donc bien de nouveaux scénarios macroéconomiques (sur 30 ans ?). Problème : qui est « légitime » pour les construire ? Il ne paraîtrait guère raisonnable que chaque secteur élabore ses propres scénarios « dans son coin ». C'était jadis le job du Commissariat général du Plan ; ne faut-il pas se rapprocher aujourd'hui du CAS ?

2.4. Il faudrait ensuite une procédure d'évaluation qui ne soit pas « au doigt mouillé ». Le calcul économique est en principe un bon candidat, mais il est « has been ». Serait-il réactivé qu'il devrait être lui-même fondé sur les bases adaptées au contexte. Non seulement en termes de croissance économique, mais aussi en termes de méthode et de valeurs numériques. Un point essentiel selon moi serait d'introduire une chronique annuelle de « coût de rareté des fonds publics », selon les préconisations de l'ouvrage précité de 2007 ; là encore, cette chronique serait à déterminer dans une instance large (le CAS ou une autre). Mais il faudrait aussi passer en revue les valeurs des autres paramètres intervenant dans le calcul.

2.5. Quant au partage entre financement par l'impôt ou par le tarif, il est à apprécier au cas par cas, en fonction du caractère plus ou moins « bien public » ou « usage privatif », mais aussi en fonction de toutes les externalités (positives ou négatives).

2.6. Je pense que le premier critère du calcul économique pour le choix des projets publics reste celui du bénéfice actualisé, qu'il ne faut pas faire passer à la trappe pour lui substituer le critère de la rentabilité financière pour le gestionnaire. Ce second critère détermine seulement, selon moi, les incitations (subventions ou le cas échéant taxes) qu'il est justifié au regard de l'intérêt général de mettre en place pour que la décision du gestionnaire coïncide avec l'intérêt général. Bien entendu, il est d'autant plus impératif que le bénéfice actualisé soit déterminé sérieusement, sans truquer les perspectives de croissance, en tenant compte correctement des vraies externalités, et en intégrant le coût susmentionné de rareté des fonds publics.

2.7. Indépendance des évaluations. Je partage l'idée que les évaluations doivent être insoupçonnables donc ne pas être « incestueuses ». Je préférerais qu'elles relèvent d'une « magistrature » (genre Cour des comptes) que d'organismes privés dont la méthodologie posera inévitablement des interrogations.

2.8. « Relance keynésienne »

Quant à l'argument selon lequel des projets fussent-ils non rentables ont le mérite de soutenir la demande globale en période d'insuffisance de la demande privée, il a sa valeur, mais à condition de mettre ces investissements en regard d'autres possibles : Universités, recherche développement, réindustrialisation, construction de logements sociaux, rénovation des zones urbaines sensibles, etc.

/// 3. LIEN ENTRE DÉFICIT PUBLIC ET VARIATION DE LA DETTE PUBLIQUE

Le texte ci-dessous est une démonstration économique du lien entre le taux de déficit public et le taux de croissance de la dette publique par rapport au PIB. Il n'est pas besoin de l'équilibre budgétaire pour réduire le taux de dette publique : si ce taux est de 80 % et le taux nominal de croissance de l'économie est de 3 %, le déficit qui laisse inchangé le taux de dette publique est d'environ 2,4 % ; si le taux de dette publique est plus élevé, le déficit stabilisant le taux de dette publique est d'autant plus fort. Cela montre aussi que plus le taux de croissance de l'économie est faible, plus l'effort de résorption du déficit public doit être important.

●●● A. Déficit public et variation de la dette publique, en euros courants ●●●

L'année t , on définit les flux annuels suivants, exprimés en euros courants :

Y_t	PIB
X_t	Dépenses publiques
R_t	Recettes publiques
D_t	Déficit public

Ce déficit est comptablement égal à : $D_t = X_t - R_t$
Depuis 1975, on a : $X_t > R_t$: le déficit est ainsi un nombre positif.

Soit E_{t-1} le montant en euros courants de la dette publique (ou endettement public) au 31 décembre de l'année $(t-1)$.

Soit E_t le montant en euros courants de la dette publique (ou endettement public) au 31 décembre de l'année (t) .

La variation de la dette publique (en euros) d'une année à l'autre est comptablement égale au déficit public (en euros) :

$$E_t - E_{t-1} = D_t \text{ autrement dit : } E_t = E_{t-1} + D_t \quad (1)$$

Donc la dette en euros augmente d'une année sur l'autre tant que le déficit est positif.

Autrement dit : la dette en euro diminue si et seulement si le budget est en excédent.

●●● B. Déficit public et variation de la dette publique, en % du PIB nominal ●●●

Complétons les définitions du §A.

Soit e_{t-1} le ratio du montant en euros courants de la dette publique (ou endettement public) au 31 décembre de l'année $(t-1)$, rapporté au PIB nominal en euros courants de l'année :

$$\text{par définition : } e_{t-1} = \frac{E_{t-1}}{Y_{t-1}},$$

$$\text{autrement dit : } E_{t-1} = Y_{t-1} \cdot e_{t-1}$$

Soit d_t le ratio du montant en euros courants du déficit public au cours de l'année (t) , rapporté au PIB nominal en euros courants de l'année (t) :

$$\text{par définition } d_t = \frac{D_t}{Y_t},$$

$$\text{autrement dit : } D_t = Y_t \cdot d_t$$

Soit e_t le ratio du montant en euros courants la dette publique (ou endettement public) au 31 décembre de l'année (t) , rapporté au PIB nominal en euros courants de l'année (t) :

$$\text{par définition : } e_t = \frac{E_t}{Y_t},$$

$$\text{autrement dit : } E_t = Y_t \cdot e_t$$

En reportant ces trois expressions dans l'expression (1) de l'encadré précédent, on obtient : $Y_t \cdot e_t = Y_{t-1} \cdot e_{t-1} + Y_t \cdot d_t$

Appelons g_t le taux de croissance du PIB nominal de l'année t par rapport à l'année $(t-1)$ est :

$$g_t = \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}}, \text{ autrement dit : } Y_t = Y_{t-1} \cdot (1 + g_t)$$

Nota : g_t peut se décomposer en taux de croissance gv_t du PIB en volume et taux de croissance gp_t du PIB⁵ : $(1 + g_t) = (1 + gv_t) \cdot (1 + gp_t)$ d'où, avec une bonne approximation : $g_t = gv_t + gp_t$

En introduisant g_t dans (2), on obtient alors l'expression suivante : $e_t = e_{t-1} \cdot \frac{1}{1 + g_t} + d_t$

$$\text{autrement dit : } e_t - e_{t-1} = d_t - \frac{g_t}{1 + g_t} \cdot e_{t-1} \quad (3)$$

Donc la dette en % du PIB augmente d'une année sur l'autre tant que :

$$d_t \geq \frac{g_t}{1 + g_t} \cdot e_{t-1} \quad (4)$$

$\frac{g_t}{1 + g_t} \cdot e_{t-1}$ est appelé **niveau de déficit public** (en % du PIB) **stabilisant la dette publique** (en % du PIB).

La relation (3) s'interprète ainsi : d'une année sur l'autre, la dette (en % du PIB) augmente si le déficit public (en % du PIB) est supérieur au niveau stabilisant ; la dette (en % du PIB) diminue si le déficit public (en % du PIB) est inférieur au niveau stabilisant.

Ce niveau stabilisant est **positif**. Il n'est donc pas indispensable que le budget soit en excédent pour faire diminuer la dette publique (en % du PIB) ; un déficit budgétaire (exprimé en % du PIB), tant qu'il est inférieur au niveau de stabilisation, est compatible avec une certaine diminution (certes plus lente que si le budget était excédentaire) de la dette publique (exprimée en % du PIB).

Le niveau de déficit stabilisant est proportionnel au ratio e_{t-1} de la dette publique (au 31 décembre de l'année -1 , et on montre qu'il est d'autant plus fort que le taux de croissance g_t du PIB nominal est plus élevé.

Exemple : $e_{t-1} = 78,1\%$; $g_t = 3,1\%$ (résultant par exemple de $gv_t = 1,6\%$ et $gp_t = 1,5\%$)

Déficit critique = 2,3 % du PIB nominal.

Remarque : on peut en première approximation écrire le niveau de déficit stabilisant sous la forme simplifiée du produit $[g_t \cdot e_{t-1}]$. On obtient alors 2,4 % (au lieu de 2,3 %).

●●● C. Déficit public primaire et dette publique ●●●

Complétons les définitions du §A et du §B.

Soit INT_t le montant en euros courants des charges d'intérêt payées au cours de l'année t sur la dette publique.

On appelle **dépenses publiques primaires** les dépenses publiques hors charges d'intérêt : $XP_t = X_t - INT_t$

Le **déficit primaire** est alors : $DP_t = D_t - INT_t$ équivalent à : $D_t = DP_t + INT_t$ (5)

Les charges d'intérêt résultent de l'application de taux d'intérêts aux différents emprunts qui composent la dette publique, ce que l'on écrit sous la forme agrégée suivante⁶ : $INT_t = E_{t-1} \cdot r_t$

Dans cette relation, E_{t-1} est, comme déjà dit, la dette publique en euros au 31 décembre de l'année $(t-1)$ et r_t est le **taux d'intérêt nominal moyen sur la dette**.

Ce qui peut aussi s'écrire : $INT_t = Y_{t-1} \cdot e_{t-1} \cdot r_t$

En divisant les deux membres de (5) par Y_t on obtient la relation suivante entre ratios (notations évidentes) : $d_t = dp_t + \frac{r_t}{1 + g_t} \cdot e_{t-1}$

Reportons dans (4). Il apparaît alors que la **dette en % du PIB augmente d'une année sur l'autre tant que** : $dp_t \geq dp_t + \frac{g_t - r_t}{1 + g_t} \cdot e_{t-1}$ (5)

$\frac{g_t - r_t}{1 + g_t} \cdot e_{t-1}$ est appelé **niveau de déficit public primaire** (en % du PIB) **stabilisant la dette publique** (en % du PIB).

⁵ Le taux de croissance du prix du PIB peut être différent du taux de croissance de l'indice des prix à la consommation, notamment en cas de variation des termes de l'échange et en particulier du taux de change.

⁶ On fait ici abstraction des corrections relatives aux « intérêts courus » non échus.

La relation (5) s'interprète ainsi : d'une année sur l'autre, la dette (en % du PIB) augmente si le déficit public primaire (en % du PIB) est supérieur au niveau primaire stabilisant ; la dette (en % du PIB) diminue si le déficit public primaire (en % du PIB) est inférieur au niveau primaire stabilisant.

Ce niveau primaire stabilisant est **positif si et seulement si le taux de croissance du PIB nominal est supérieur au taux d'intérêt nominal moyen de la dette publique**. Par conséquent :

- Si $g_t \geq r_t$, alors il n'est pas indispensable que le budget primaire soit en excédent pour faire diminuer le ratio de la dette publique ; un déficit budgétaire primaire (en % du PIB), tant qu'il

est inférieur au niveau primaire stabilisant, est compatible avec une certaine diminution de la dette publique (en % du PIB).

- Mais si $g_t < r_t$, alors le niveau primaire stabilisant est **négatif**. Pour faire diminuer la dette (en % du PIB), il est nécessaire que le déficit primaire (en % du PIB) soit inférieur à ce niveau stabilisant, c'est-à-dire que le budget soit en **excédent primaire** (les dépenses primaires doivent être inférieures aux recettes publiques).

Remarque : on peut en première approximation écrire ce déficit primaire stabilisant sous la forme simplifiée du produit $[(g_t - r_t).e_{t-1}]$.

2. CONDITIONS MACROÉCONOMIQUES DU DÉSENDETTEMENT

Ordres de grandeur pour la contribution des transports

*Alain BONNAFOUS, Professeur émérite de l'Université Lumière-Lyon2 - LET
à partir de la note de Joël MAURICE sur la définition des concepts et les équations qui les lient*

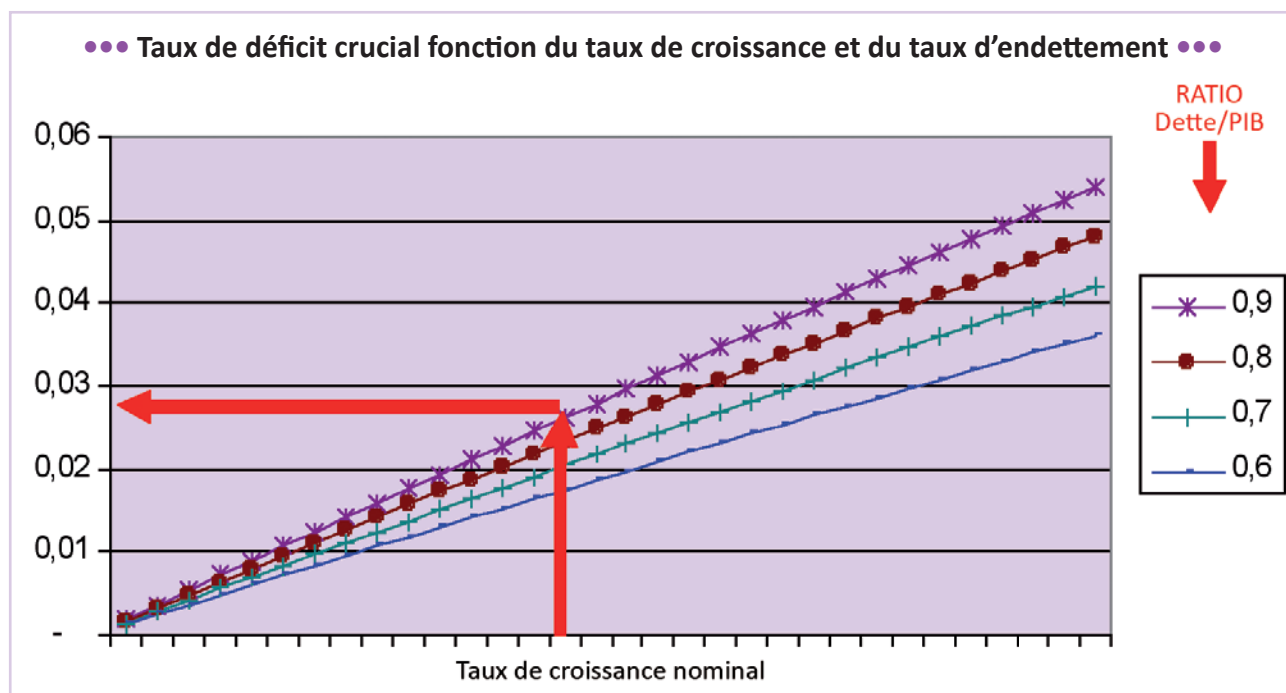
Les scénarios explorés dans ce rapport se traduisent par des différences de dépense publique pour les transports qu'il est utile de pouvoir situer par rapport aux grands enjeux de l'endettement. Au titre des engagements européens du pays comme à celui de l'approche économique standard, l'endettement est mesuré par le poids de la dette publique en % du PIB.

Tel que défini au sens de Maastricht, ce taux d'endettement a franchi en 2008 le seuil des 70 % pour l'Allemagne comme pour la France. Selon les dernières données de 2011, ce taux était proche de 85 % en RFA et de 87 % pour la France. Tout naturellement se pose donc le problème de la maîtrise de cet endettement et,

plus précisément, des conditions sous lesquelles la dette exprimée en % du PIB cesse d'augmenter d'une année sur l'autre.

... Quel taux de déficit faut-il atteindre ? ...

Ces conditions impliquent en premier lieu un niveau de déficit public inférieur à un certain seuil qui correspond à un déficit stabilisant, appelé ci-après déficit crucial. Il dépend mécaniquement⁷ du taux d'endettement de l'année antérieure qu'il s'agit de ne pas accroître et du taux de croissance nominal de l'économie (croissance réelle plus inflation). Ses variations fonction de ces deux variables sont représentées ci-dessous.



⁷ Il est aisé de montrer que le taux d'endettement e_t de l'année t diminue si d_t , le poids pour l'année t du déficit public dans le PIB, vérifie : $d_t \leq \frac{g_t}{1 + g_t}$. e_{t-1} (où g_t est le taux de croissance du PIB de l'année t).

Lecture du graphique : pour un taux d'endettement public de 90 % (0,9) et une croissance nominale de 3 %, le taux de déficit crucial est de 2,8 % (flèches rouges).

Ces relations et ordres de grandeur sont à rapprocher des engagements européens de la France avec un objectif de taux de déficit public de 5,7 % du PIB en 2011 (il a été probablement proche de 5,4 %), de 4,5 % en 2012 et de 3 % en 2013. Si ces objectifs venaient à être tenus, le taux d'endettement du pays serait stabilisé alentour de 90 % en 2013 et devrait lentement diminuer au-delà si l'effort de maîtrise de la dépense publique est maintenu.

●●● Déficit ou excédent primaire ? ●●●

A coté du poids de la dette qui est abondée par les déficits successifs, il importe de distinguer ce qui relève, dans ces déficits, de la charge d'intérêt de la dette de ce qui résulte d'un *déficit primaire*, c'est-à-dire d'un *déficit des comptes publics s'il n'y avait aucun intérêt d'emprunt à payer*.

Notons que l'on devrait parler de déficit ou d'excédent primaire. Ainsi, le déficit primaire enregistré en 2002, de l'ordre d'une dizaine de milliards a-t-il été progressivement résorbé pour devenir un excédent de quelques milliards en 2007 et pour replonger spectaculairement en 2009 à environ 100 milliards. Ce déficit primaire a été ramené à une quarantaine de milliards en 2011, l'objectif étant qu'il soit complètement résorbé en 2013 selon la loi de programmation

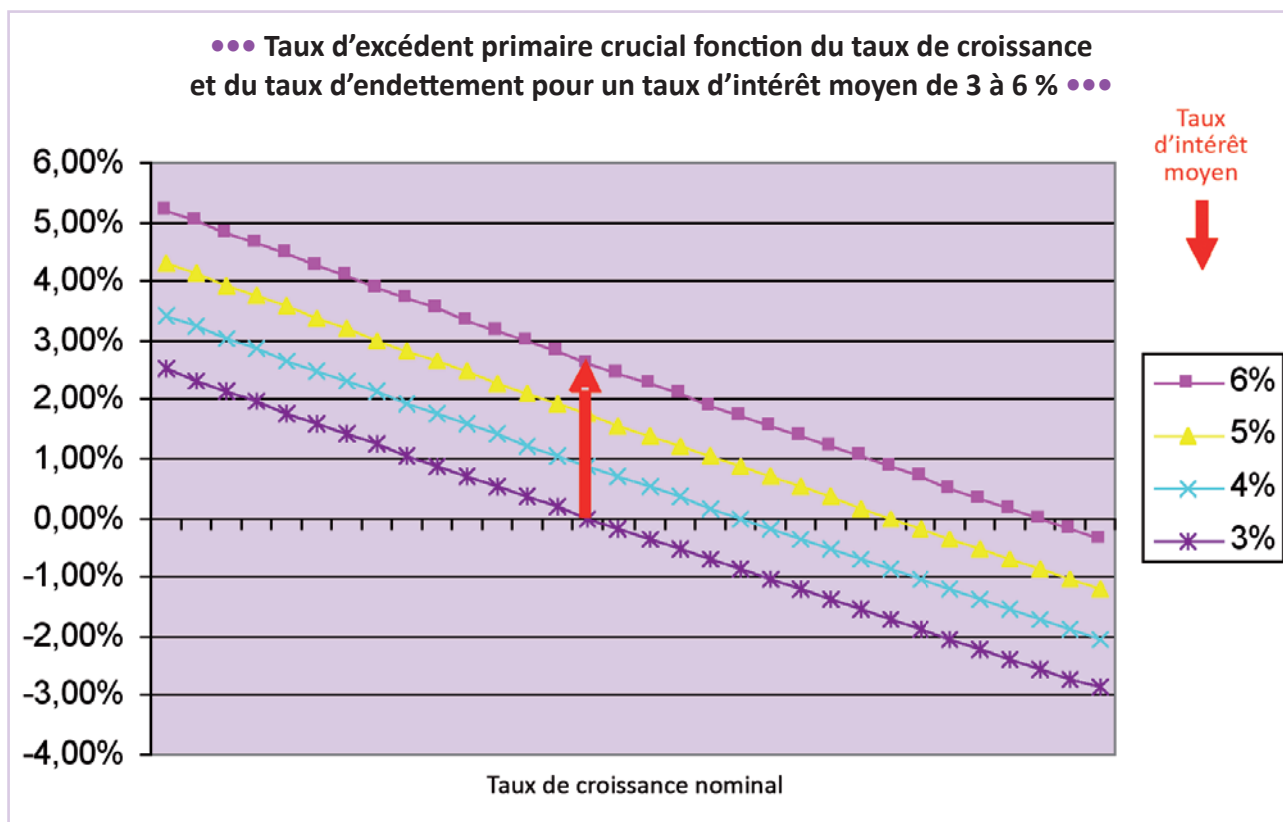
pour les finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Les perspectives de moyen ou long terme de nos finances publiques conduisent à imaginer ce que pourrait devenir l'objectif de déficit ou d'excédent primaire si la charge d'intérêt de la dette venait à s'accroître du fait d'une explosion des taux. Ce qui pèse évidemment est le taux d'intérêt moyen que la puissance publique doit acquitter sur l'ensemble de sa dette. Il était de 3,9 % fin 2011 mais il tend à baisser du fait des taux du marché pour les emprunts levés ces derniers mois par France Trésor. On peut évidemment imaginer (en songeant à ce qui a pu être évité en Europe ces derniers semestres) que divers scénarios fassent dériver spectaculairement ce taux à moyen ou plus long terme, auquel cas la pression sur le solde primaire serait très forte.

Cette pression éventuelle est représentée sur le graphique ci-après, sur lequel nous avons choisi de représenter, sous quatre hypothèses de taux d'intérêt moyen, (de 3 à 6 %) le niveau de déficit ou d'excédent primaire (dénommé crucial) qui stabilise le taux d'endettement : il dépend mécaniquement⁸ du taux de croissance nominale.

Le choix du taux d'intérêt moyen tient compte de l'inertie de ce taux moyen compte tenu des maturités des emprunts : une augmentation spectaculaire des taux qui les ferait bondir à 8 ou 10 % n'aurait d'effet sensible qu'au bout de plusieurs années et n'atteindrait que lentement le seuil de 6 %.

⁸ Il est aisé de montrer que le taux d'endettement e_t de l'année t diminue si dp_t , le poids pour l'année t du déficit primaire dans le PIB, vérifie : $dp_t \leq \frac{g_t - r_t}{1 + g_t} \cdot e_{t-1}$ (où g_t est le taux de croissance du PIB de l'année t et r_t le taux d'intérêt moyen de la dette à l'année t).



Lecture du graphique : Pour un taux d'intérêt moyen de 3 % et une croissance nominale à un taux identique (bas de la flèche rouge), l'excédent primaire peut rester nul. Si, pour la même croissance nominale, le taux d'intérêt moyen s'élevait à 6 % il faudrait un taux d'excédent primaire d'au moins 2,7 % (haut de la flèche rouge) soit 54 milliards à trouver.

Bien entendu, ces hypothèses sur les taux restent très aléatoires, mais leurs conséquences délivrent des ordres de grandeur sur les efforts qui pourraient être requis en termes de maîtrise de déficit ou d'obligation d'excédents primaires.

●●● Conclusion ●●●

Cette note n'a d'autre objet que de situer ce que pourraient être les contraintes de financement public en regard des scénarios de financement public du secteur des transports. On pourrait la résumer à cet effet en un ordre de grandeur : Un abaissement du déficit des comptes publics de 0,1 % (ou un accroissement de 0,1 % de l'excédent primaire) représente un effort de l'ordre de 2 milliards.

3. LA CONTRIBUTION DU SECTEUR DES TRANSPORTS À LA DETTE PUBLIQUE

Rémy PRUD'HOMME, Professeur émérite à l'Université de Paris XII

Le caractère dramatique de l'ampleur et de l'évolution la dette publique française est maintenant enfin évident pour tout le monde, ou presque. Ceux qui s'intéressent aux transports s'interrogent tout naturellement sur la responsabilité de leur secteur dans la situation actuelle et dans la situation prévisible. Cette note est un complément à l'étude préparée par un groupe de membres du Cercle des Transports. Elle en diffère sur trois points. Tout d'abord la note est largement rétrospective, alors que l'étude est prospective. Deuxièmement, la note tranche le débat sur la nature des impôts spécifiques sur le transport routier (TICPE, taxe sur l'assurance automobile, taxe sur les voitures de société, etc.), en les considérant comme des recettes publiques de la route, alors que l'étude évacue ce débat en se focalisant sur l'évolution différentielle des différentes dépenses et recettes du secteur. Troisièmement, cette note introduit des considérations générales sur la soutenabilité de la dette dans le secteur des transports.

/// 1. L'AMPLEUR DE LA DETTE TRANSPORT EN 2010

Pour une année donnée (n), la contribution d'un secteur, comme le secteur des transports, à la dette publique (ΔDET_n) est égale aux dépenses publiques bénéficiant au secteur (DEP_n) moins les recettes spécifiques contribuées par le secteur aux finances publiques (REC_n) :

$$\Delta DET_n = DEP_n - REC_n \quad (1)$$

Pour mettre en œuvre cette formule, il faut en spécifier le champ, et préciser le sens de l'adjectif « spécifique ».

Champs – Le secteur des transports comprend le transport routier, le transport ferroviaire, le transport urbain, le transport aérien, le transport fluvial et le transport maritime. On se limitera ici, au moins dans un premier temps aux trois premiers types de transport, qui sont, de

très loin, ceux qui impactent le plus les finances publiques.

Les composants du secteur des transports à considérer sont les administrations publiques (Etat, collectivités territoriales, autorités organisatrices, et les entreprises qu'elles contrôlent majoritairement, comme la SNCF. Le champ déborde donc la notion d'« administration » de la comptabilité nationale, et comprend des entités définies comme des entreprises. On fera comme si la SNCF faisait partie des administrations, et comme si ses recettes et ses dépenses spécifiques étaient le fait des administrations.

On ignorera les distinctions entre administrations publiques centrales (APUC), administrations publiques locales (APUL) et entreprises publiques. Du point de vue de la dette qui nous intéresse ici, ces distinctions n'ont guère d'intérêt du fait de la porosité financière qui existe entre ces entités. Les APUL, par exemple, tirent l'essentiel de leurs ressources des subventions que leur versent les APUC ; une augmentation des dépenses des APUL creuse la dette publique aussi sûrement qu'une augmentation des dépenses des APUC. De la même façon, si les dépenses d'entretien du réseau ferroviaire augmentent (ce qui est le cas actuellement) le fait qu'elles soient financées par une augmentation des subventions de l'Etat à RFF ou par une augmentation de la dette de RFF ne change rien à l'ampleur de l'endettement public. On ne cherchera donc pas à « localiser » la dette du ferroviaire : pour partie, elle apparaît dans les comptes de la SNCF, dans ceux de RFF, dans ceux du SAAD (Service Annexe d'Amortissement de la Dette de la SNCF), et pour l'essentiel, c'est-à-dire pour tout ce qui concerne les subventions et dotations accumulées au cours des ans ainsi que pour les dettes de la SNCF effacées ou reprises par l'Etat, dans les comptes de l'Etat. Dans un pays qui a toujours eu, année après année, un budget en déficit, c'est-à-dire financé par l'emprunt, une subvention augmente

nécessairement la dette, à la marge, en ce sens qu'une diminution de 100 de ladite subvention diminue le déficit – et la dette – de 100, et bien entendu qu'une augmentation de cette subvention augmente pareillement la dette.

La question de savoir si et comment les concessions autoroutières (Abraham 2011) doivent être incluses dans le champ de l'analyse mérite d'être posée. Avant les privatisations, la réponse aurait été clairement : oui. Après, on peut penser que la vente aux enchères a résolu le problème, et effacé en quelque sorte la dette publique afférente.

Spécifique - Les administrations (au sens strict) interviennent dans tous les secteurs de la vie économique dominés par des entreprises privées. Elles engagent des dépenses, par exemple en matière d'éducation ou de sécurité, qui sont utiles et même nécessaires à l'activité de ces entreprises. Elles prélèvent également des

impôts, comme la TVA, l'impôt sur les bénéfices, les taxes foncières, les contributions sociales) qui sont en France très lourds. Les entreprises du secteur des transports sont traitées comme les autres. Dans l'évaluation des dépenses et des recettes publiques du transport, on ignorera ces flux banaux, ordinaires, pour ne prendre en compte que ceux qui sont « spécifiques » au secteur. Tantôt il s'agira de dépenses ou d'impôts qui n'existent pas dans les autres secteurs, tantôt de contributions imposées à un taux différent du taux « normal ». Lorsque le taux est inférieur au taux normal, on parlera de dépense fiscale (le mot à la mode est niche fiscale).

Le tableau 1 présente la variation de la dette publique engendrée par le secteur des transports en 2010, pour les trois sous-secteurs considérés. Un solde positif dénote une augmentation de la dette. Un solde négatif signifie au contraire une contribution à la réduction de la dette.

●●● **Tableau 1 – Variation de la dette transport, 2010** (en milliards d'euros) ●●●

	Dépenses	Recettes	Solde (Δ Dette)
Transport routier	15,7 ^a	35,6 ^b	-19,9
Transport ferroviaire	21,6 ^c	10,2 ^d	11,4
Transport collectifs urbain	8,7 ^e	3,7 ^f	5,0
TOTAL TRANSPORTS	46,0	49,5	-3,5

Sources : URF 2011, pp. 112, 113, 120, 121 ; CCTN 2011, tome 1, p. 88 pour les transports collectifs urbains, y compris RATP.

Notes :

^a Dépenses des administrations publiques locales pour 14,6 GE, et des administrations publiques centrales pour 2,9 GE.

^b TICPE (ex TIPP) et TVA sur TIPCE pour 27,4 G€, et huit autres taxes spécifiques pour 8,2 GE.

^c Salaires et charges (8,7 G€) + charges externes et achats (6,1 G€) + impôts et taxes (0,9 G€) + dépense fiscale provenant de TVA à taux réduit (1,4 G€) + investissements (4,5 G€).

^d Recettes commerciales du trafic (8,8 G€) et des activités annexes (1,4 G€).

^e dont 3,9 G€ pour les TCU de province (hors investissements) et 4,8 G€ pour la RATP (y compris investissements).

^f dont 1,2 G€ pour les TCU de province et 2,5 pour la RATP. Les dépenses n'incluent pas les intérêts payés sur la dette ; le solde, lorsqu'il est une augmentation de la dette, est donc un solde « primaire ».

Trois points ressortent fortement de ce tableau. Le premier est que, globalement, les recettes publiques spécifiques du transport pèsent un peu plus lourd que les dépenses publiques du transport. En 2010, les transports n'ont donc pas contribué à l'aggravation de la dette de la France. Mais ce quasi équilibre rassurant est trompeur, car il cache deux réalités bien différentes.

L'une est que le transport ferroviaire, et à un moindre degré les transports collectifs urbains (bus, tramways, métros), ont creusé le déficit annuel et donc la dette d'environ 16 milliards d'euros. Ce chiffre est une sous-estimation, car il ne prend pas en compte les investissements des TCU de province (pour un montant inconnu de nous, qui doit dépasser le milliard d'euros), pas plus que la contribution du régime général de la sécurité

sociale aux caisses de retraite des travailleurs du ferroviaire (pour environ 3 milliards).

L'autre est que le transport routier est au contraire une excellente affaire pour les finances publiques. Les taxes spécifique qui grèvent cette forme de transport, et notamment la TIPP (rebaptisée TICPE) rapportent en effet près de 36 milliards, dont 27 pour la seule TIPP. C'est 20 milliards de plus que les dépenses publiques consenties, principalement par les collectivités territoriales d'ailleurs, pour rendre possible ce type de transport. La question de savoir si ces flux sont justifiés ou non n'est pas discutée dans ce paragraphe qui se limite à évaluer leur ampleur.

Du point de vue de son impact sur la dette publique de la France, l'année 2010 a-t-elle été une année exceptionnelle ? Non. Les chiffres du tableau 1 sont au contraire assez représentatifs de la réalité des vingt ou trente années précédentes. La contribution du secteur des transports à la dette actuelle de la France ne s'apprécie pas à partir d'une seule année, mais résulte de l'addition des variations (positives ou négatives) de dette annuelles depuis au cours des années passées. En d'autres termes, la dette est cumulative. Mais qui dit dette dit prêt, et qui dit prêt dit intérêts. Ce qui se cumule n'est pas seulement les variations annuelles de dette, mais ces variations augmentées des intérêts sur le stock croissant de dette. C'est bien ainsi que l'Office fédéral Statistique suisse procède pour évaluer le coût économique du ferroviaire (OFS 2009). Avec r_n le taux d'intérêt de l'année n , ΔDET_n la variation de dette au cours de l'année n , DET_n la dette de l'année n n'est pas seulement égale à $\sum_n \Delta DET_n$, mais s'écrit :

$$DET_n = DET_{n-1} * (1 + r_n) + \Delta DET_n$$

Pour le transport routier et ferroviaire, ainsi que pour la RATP, on dispose de séries annuelles de dépenses et de recettes presque complètes depuis 1980 (URF 2011) qui permettent de calculer des séries de ΔDET_n pour les années $n=1980$ à $n=2010$. Les chiffres manquants, relatifs à certaines des années de la décennie 1980, ont été intrapolés ou rétopolés. Pour les transports collectifs urbains de province, les données sont moins complètes ; pour les années antérieures à 1996, on a fait l'hypothèse – certainement discutable – que recettes et dépenses augmentaient comme celles de la RATP. Les trois séries figurent dans le tableau A1 en annexe. Les données sont en euros courants.

Pour les taux d'intérêt r_n la comptabilité nationale donne à la fois pour chacune des années n la dette des administrations publique et les intérêts payés par les administrations publiques. Le rapport des intérêts de l'année n à l'endettement de l'année $n-1$ donne le taux d'intérêt effectif de l'année n .

On supposera que le système transport n'était pas endetté en 1980, et donc que pour $n=1980$, DET_{n-1} était égal à zéro. Cette hypothèse revient à sous-estimer la dette (positive ou négative) de toutes les années postérieures, y compris la dette actuelle. Mais cette sous-estimation n'est sans doute pas considérable parce que les excédents ou les déficits des années antérieures à 1980 n'étaient probablement pas énormes. Si l'on veut s'exprimer avec plus de rigueur, on dira que la dette transport ici examinée est la dette accumulée au cours de la période 1980-2010 (plutôt que la dette transport en 2010). Les résultats apparaissent au tableau 2.

●●● **Tableau 2 – Contribution des transports à la dette publique de 2010, par type de transport, 1980-2010 (en milliards d'euros)** ●●●

Transport routier	- 1 141
Transport ferroviaire	494
Transport collectifs urbain	210
TOTAL TRANSPORTS	- 437

Sources et notes : D'après des données annuelles compilées par URF 2011 pour le routier et le ferroviaire. Pour les transports collectifs urbains, on a construit une série en prenant 41 % de la contribution du transport ferroviaire, ce qui est une estimation grossière. Le signe – dénote une contribution à la diminution de la dette publique française, le signe + une contribution à l'augmentation de la dette.

Ces chiffres sont à rapprocher du montant de la dette publique française à la fin de 2010, qui s'élevait à 1600 milliards d'euros. On voit que globalement, les transports et les politiques publiques de transports, ont au cours des trente années écoulées, contribué à réduire la dette de plus de 400 milliards. En l'absence de transports (hypothèse assez absurde), ou avec une politique des transports fiscalement neutre (hypothèse un peu moins absurde puisqu'elle correspond à peu près à la situation d'un pays comme les Etats-Unis), la dette publique de la France serait fin 2010, toutes choses égales par ailleurs, de 2000 milliards.

Cette contribution globalement positive cache la contribution très positive du transport routier et la contribution très négative du transport ferroviaire. Grâce principalement à la TIPP, le transport routier a réduit la dette de près de 1100 milliards. Si cette contribution n'existait pas, la dette de la France s'élèverait à 2700 milliards.

Le transport ferroviaire, au contraire, a creusé la dette publique d'environ 500 milliards, ce qui représente plus de 30 % de la dette publique de la France. Les chiffres relatifs aux transports collectifs urbains font apparaître une contribution à la dette d'un peu plus de 200 milliards. La politique des chemins de fer et du transport collectif urbain explique à elle seule environ 700 milliards, plus de 40 % de la dette publique française actuelle.

/// 2. LA QUALITÉ DE LA DETTE TRANSPORT

La « dette transport », ou plutôt les dettes transport - celle du routier qui réduit la dette publique et celle du ferroviaire qui l'aggrave – sont donc considérables. Mais cela ne signifie pas nécessairement qu'elles sont condamnables. La qualité d'une dette, c'est-à-dire sa capacité à générer les recettes qui la remboursent, et à se soutenir, est en effet très variable d'une dette à une autre.

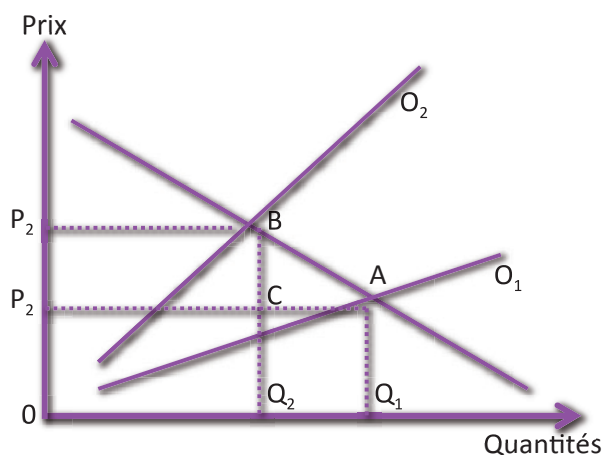
●●● Transport routier ●●●

Commençons par la contribution du transport routier à la dette. Les impôts payés aux administrations par le transport routier ont constamment été plus élevés que les dépenses des administrations pour ce même transport. Faut-il s'en inquiéter, d'un point de vue économique et d'un point de vue sociétal ?

D'un point de vue économique et fiscal, la surimposition du transport routier a pour effet de déplacer la courbe d'offre O_1 vers la courbe O_2 , l'équilibre de A vers B, d'élever le prix du transport routier de P_1 à P_2 et donc d'en diminuer la quantité consommée de Q_1 à Q_2 , comme le montre le très classique schéma 1. Elle entraîne une double perte d'utilité.

Tout d'abord, on a une perte de surplus ABC. Par ailleurs, l'impôt collecté P_1P_2BC n'est en principe pas une perte d'utilité : il est une perte pour les utilisateurs du transport routier, mais la dépense publique qu'il permet est un gain pour la société. On estime cependant que ce glissement engendre des pertes d'efficacité, évaluée à 30 %.

Figure 1 – Coût en bien-être de la surtaxation routière



Le point essentiel est que la perte de surplus ABC engendrée par les impôts spécifiques sur le transport routier est probablement moins grande que celle qui serait engendrée par la plupart des autres impôts. On doit cette observation à Ramsey, dans les années 1930. Ramsey définit la fiscalité optimale (il ne considère que la

fiscalité sur la consommation) comme celle qui minimise les pertes de surplus. Et il montre qu'elle est atteinte lorsque le taux des impôts sur les différents produits est inversement proportionnel à l'élasticité-prix de la demande des produits⁹. Au regard de cette théorie, il est donc désirable qu'un produit à la demande très inélastique comme le transport routier soit lourdement taxé. Beaucoup de ministres des Finances, qui n'avaient pas tous lu Ramsey, sont également arrivés à cette conclusion, et l'ont mise en œuvre.

D'un point de vue sociétal, on peut noter que le transport routier donne lieu à des externalités (pollution, congestion, accidents) qu'il est désirable d'internaliser au moyen d'une fiscalité spécifique. La question de savoir si la surtaxation actuelle est bien en termes d'assiette le bon moyen de procéder à cette internalisation est ouverte (la réponse est oui pour la pollution, et non pour la congestion et les accidents). La question de savoir si le niveau de la sur-fiscalité est en ligne avec l'ampleur de ces externalités est également ouverte (nos estimations suggèrent que non).

●●● Transport ferroviaire ●●●

La politique du transport ferroviaire a fortement contribué à la dette publique française. Est-ce bon ou mauvais pour la France ? Deux observations générales préliminaires d'imposent. La première est que l'endettement n'a en soi rien de critiquable. Nombreuses sont les entreprises ou les nations qui ont bâti leur prospérité sur leur endettement, en particulier en matière d'infrastructures. Considérons une entreprise qui se crée et qui réalise un investissement lourd. Elle engage des dépenses qui dans un premier temps ne rapportent rien du tout et commence donc par s'endetter. L'investissement terminé, sa mise en œuvre va normalement engendrer des recettes, souvent croissantes. Si les dépenses de fonctionnement sont moins élevées que ces recettes, l'entreprise va dégager un bénéfice qui va permettre au fil du temps le désendettement de l'entreprise. Deux exemples évidents peuvent

être cités. A deux reprises, EDF a engagé des investissements très lourds (dans l'hydraulique dans les années 1950, dans le nucléaire dans les années 1970 et 1980), financés par un endettement très élevé, qui a ensuite été résorbé par la vente d'une électricité produite à un coût supplémentaire faible. Il en a été de même pour les concessions autoroutières, qui ont engagé des investissements initiaux considérables, financés par des emprunts également très élevés, qui ont généré des péages suffisants pour réduire cette dette au fil des ans. Les inquiétudes exprimées par la Cour des Comptes, qui a dix fois fustigé « l'endettement insoutenable » des concessionnaires autoroutiers étaient totalement infondées.

La deuxième observation est que l'investissement en infrastructure financé par l'endettement n'est pas nécessairement souhaitable. La chose est évidente, et on ne la mentionne que parce qu'on entend ou lit tous les jours le contraire. Il y a un mythe des « investissements d'avenir » qui donnent au politique qui les décide l'image d'un visionnaire éclairé (avec en prime un effet de relance keynésienne). De beaux esprits ont été jusqu'à réclamer que ces investissements, en particulier les investissements dans les transports ferroviaires, soient exclus des estimations du montant de l'endettement du pays ! En réalité, on peut gaspiller l'argent public dans la dépense d'investissement aussi facilement que dans la dépense de fonctionnement, et on ne s'en prive pas.

On a considéré les investissements de transport (ferroviaire et routier) d'un échantillon de huit pays européens. On a fait une moyenne sur cinq années prises dans un passé ni trop récent ni trop lointain (2000-2004), et on l'a rapportée au PIB de l'année médiane (2002). Les résultats, présentés au tableau 3, sont frappants. Les quatre pays qui ont le plus investi dans les transports sont le Portugal, la Grèce, l'Espagne, et l'Italie. Chacun sait bien que ce sont les quatre pays qui connaissent aujourd'hui les pires difficultés économiques de la zone euro, et dont la dette souveraine est la moins bien notée (de A à CC).

⁹ Après la guerre, Marcel Boiteux redécouvrit ce théorème en se demandant comment tarifier les différents types d'électricité ; on parle de tarification à la Ramsey-Boiteux.

On trouve ensuite la France notée dorénavant AA+. Puis les trois pays les moins touchés par la crise que sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, et la Suède, ou en tout cas qui bénéficient d'une dette souveraine notée AAA. Une relation sur huit points pour un phénomène multi causal a

évidemment une force démonstrative faible. Elle donne néanmoins à réfléchir, et montre à tout le moins que l'investissement en transport n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante.

●●● Tableau 3 – Investissements en transport et qualité de la dette souveraine ●●●

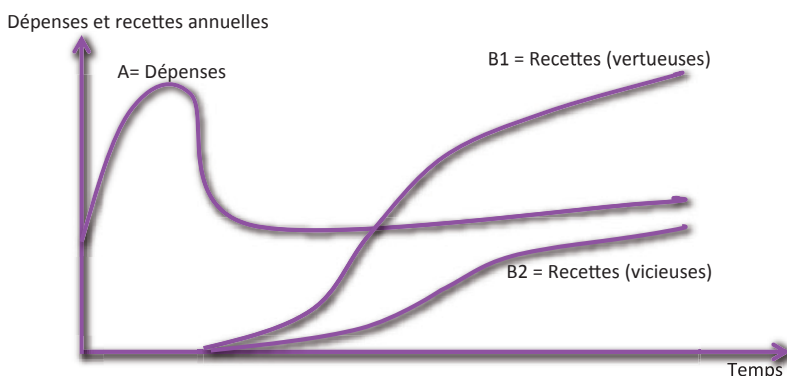
Invnt 2000-2004	Qualité dette /PIB 2002	souveraine 2012
Portugal	1,79 %	BB
Grèce	1,75 %	CC
Espagne	1,22 %	A
Italie	1,21 %	BBB+
France	1,06 %	AA+
Allemagne	0,95 %	AAA
Royaume-Uni	0,89 %	AAA
Suède	0,89 %	AAA

Sources : pour les investissements : International Transport Forum ; pour la qualité de la dette souveraine : Standard & Poors.

L'endettement peut donc être la meilleure ou la pire des choses, selon que les investissements qu'il finance génèrent ou non assez de recettes pour l'effacer dans le moyen ou le long terme. La figure 2 schématise un endettement vertueux, qui s'élimine, et un endettement vicieux, qui s'aggrave. Dans les deux cas, on a la même courbe des dépenses A, caractérisée par un pic initial, qui correspond à l'investissement, suivi par un plateau bien inférieur correspondant aux dépenses de fonctionnement. Dans le premier cas, on a une courbe des recettes B1 engendrées par l'investissement ; elles ne commencent que lorsque l'investissement est terminé et en état de fonctionner, montent rapidement en puissance, et dépassent rapidement le montant des dépenses, générant les profits qui vont permettre de rembourser la dette contractée durant la période initiale. C'est l'endettement vertueux. Dans le

deuxième cas, on a une courbe des recettes B2, qui a l'allure de la courbe B1, mais qui ne croise jamais la courbe A. Le système ne génère que des déficits. L'endettement s'accroît indéfiniment. C'est l'endettement vicieux. Le premier cas correspond évidemment à un investissement dont le TRI est largement positif. Le second à un investissement non-rentable. La question est de savoir si l'endettement ferroviaire est vertueux ou vicieux. Elle admet plusieurs réponses.

Figure 2 – Endettement vertueux et endettement vicieux



On peut d'abord donner une réponse financière. L'examen des chiffres montre que le ferroviaire est en France exactement dans le cas de l'endettement vicieux. Pendant toute la période 1980-2010, les recettes sont bien inférieures aux dépenses. Elles sont même constamment inférieures aux seules dépenses de fonctionnement. Le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes, qui était de 70 % en 1980, décline d'une façon à peu près continue, et atteint 60 % en 2010. Les investissements réalisés, qui représentaient environ 25 % des recettes au début des années 1980 ont eu beau augmenter (ils ont dépassé 55 % dans les années 1991-93, et atteignent aujourd'hui environ 45 %), ils ont complètement échoué à augmenter le taux de couverture des seules dépenses de fonctionnement par les recettes, et a fortiori celui des dépenses totales. Le système ferroviaire français est donc dans une impasse à la grecque. Il ne se soutient que grâce à un recours constant à la subvention et à l'endettement, c'est-à-dire à l'augmentation de l'endettement des administrations.

Peut-on donner une réponse économique différente ? On peut en effet en théorie imaginer que le développement du ferroviaire entraîne un développement du bien-être ou de l'économie, qui génère à son tour des recettes fiscales, contribuant ainsi indirectement à réduire la dette publique d'une façon non prise en compte dans les calculs effectués. Il y a certainement des usagers (ménages et entreprises) qui sont prêts à payer 150 le billet ou le transport de marchandises qu'on leur facture 100, et qui bénéficient ainsi d'un surplus – qui n'apparaît pas dans la colonne « recettes » du transport ferroviaire. Admettons - généreusement - pour fixer les idées, que ce surplus représente 50 % des recettes, soit 5 milliards en 2010. On peut cependant faire trois observations.

La première est que ce surplus se réduit avec le perfectionnement de la tarification. Le yield management est un mangeur de surplus. C'est même sa justification. Admettons que la moitié du surplus potentiel est ainsi incorporée dans les tarifs. Voilà qui réduit le surplus effectif à 2,5 milliards.

La seconde observation est que ce surplus n'est pas totalement assimilable à du PIB. Il consiste principalement en gains de temps. Une partie de ces gains de temps, celle qui correspond aux gains de temps des personnes qui se déplacent pour leur travail, peut sans doute être assimilée à des gains de PIB. Cette partie est à peu près certainement minoritaire. Supposons, toujours généreusement qu'elle représente les 2/5 du surplus. Le gain de PIB serait alors de 1 milliard d'euro.

La troisième observation est qu'une augmentation du PIB de 1 milliard engendre des recettes fiscales inférieures à 50 %, c'est-à-dire en l'espèce à 0,5 milliard.

La prise en compte des retombées fiscales indirectes du ferroviaire n'augmenterait que faiblement le PIB et les recettes fiscales spécifiques. Elle ne changerait pas significativement les conclusions de l'analyse purement fiscale ci-dessus.

Les données manquent pour conduire la même analyse avec le transport public urbain. Il y a des raisons de penser que les mêmes causes produiraient pour l'essentiel les mêmes effets. On doit cependant noter que dans les très grandes agglomérations, et notamment en Ile-de-France, l'existence d'un bon système de transport public a pour effet d'augmenter la taille effective du marché de l'emploi, et donc la productivité de ces agglomérations. Les transports publics créent donc une externalité d'agglomération, qui se traduit par une augmentation du PIB de ces villes, qui engendre elle-même des augmentations de recettes fiscales globales. Il est très difficile de chiffrer précisément cet effet, mais on ne peut pas exclure qu'il soit important, notamment dans l'agglomération parisienne.

En conclusion, on peut formuler trois remarques. La première est que la contribution du secteur des transports à l'augmentation ou à la diminution de la dette publique de la France a été – et continue d'être – considérable. La seconde est que cette contribution est très contrastée selon le mode : le ferroviaire augmente la dette, le routier la diminue. La troisième est qu'il est très difficile de percevoir la dette ferroviaire comme une dette vertueuse, finançant des investissements

qui vont produire des ressources permettant de payer « intérêt et principal » comme disait la cigale. Cela est évident en termes financiers, et très probable en termes économiques. Bien entendu, il n'y a pas que les considérations financières, ni même que les considérations économiques, qui comptent dans la vie d'une nation. Les considérations environnementales, redistributionnelles, industrielles, etc. doivent également être prises en compte dans la définition des politiques de transport. Mais dans la conjoncture actuelle, les considérations financières ne peuvent plus être ignorées.

●●● Références ●●●

Abraham, Claude. 2011. Les Autoroutes concédées en France 1955-2010. Celce. 184 p.

CGDD (Commissariat Général au Développement durable). 2011. Les Comptes des transports en 2010 (tome 1, 48ème Rapport à la Commission des comptes des transports de la nation). 165p.

Office fédéral de Statistique [de Suisse]. 2009. Le compte ferroviaire suisse 2007. 14p.

URF. 2011. Faits et Chiffres – Statistiques des transports en France et en Europe. 128p.

4. EVALUATION DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

*Jean-Noël CHAPULUT, ingénieur général des ponts et chaussées honoraire
Bernard SELIGMANN, Inspecteur général de l'Équipement honoraire*

La Loi d'orientation des transports et ses textes d'application obligent les maîtres d'ouvrage à inclure dans le dossier d'enquête d'utilité publique des opérations de plus de 83 M€ réalisées ou aidées par l'Etat, une évaluation de la rentabilité économique, sociale et environnementale puis à présenter 3 à 5 ans après la mise en service un bilan ex-post. La méthodologie, prescrite dans des circulaires successives, est devenue de plus en plus sophistiquée et peut être considérée comme assez bien au point.

Son application se heurte toutefois à de bien nombreux obstacles qu'il faudra surmonter pour que les décisions de réalisation d'une infrastructure nouvelle tiennent compte d'une analyse objective de son efficacité rapportée à son coût :

- > Omission très fréquente de l'analyse (pourtant prévue par les textes) de l'impact des projets sur les finances publiques, de leur faisabilité et de leur rentabilité financière alors même que le mur de la dette publique est devant nous et que l'argent public sera de plus en plus rare et devra donc être utilisé le mieux possible.
- > Absence de toutes règles méthodologiques s'imposant pour l'évaluation des investissements de transports réalisés par les collectivités locales ou pour leur compte ou avec leur contribution financière, alors même que ces investissements représentent désormais la majeure partie des investissements dans les transports.
- > La portée juridiquement et politiquement limitée des règles d'évaluation (simples instructions ministérielles ne reposant donc pas sur des dispositions d'ordre réglementaires adoptées dans le cadre interministériel qui est pourtant le cadre naturel d'examen de ces projets).
- > Perfectionnisme excessif se traduisant par

la recherche de méthodes toujours plus sophistiquées mais de moins en moins rigoureusement appliquées. Trop d'énergie consommée à améliorer les règles existantes (quitte à dénigrer les insuffisances réelles ou supposées de celles qui existent) ; pas assez d'énergie et de constance pour veiller à leur application systématique.

- > Querelles d'experts improductives quant à la portée des résultats des études (le rôle du TRI par exemple), la place relative du calcul économique et de l'analyse multi-critères (pourtant évidemment complémentaires), quant aux modalités de valorisation économiques des impacts environnementaux (santé comprise), la distinction entre ce qui est monétaire et ce qui est monétarisable dans la présentation des avantages et des coûts des projets.

Les disputes entre experts nourrissent le scepticisme des décideurs et du public.

- > Incapacité des responsables des évaluations économiques à présenter aux décideurs et au public des résultats intégrant clairement sous une forme ou sous une autre la diversité de leurs propres préoccupations.
- > S'y ajoutent les inévitables contestations des résultats déplaisants avec la mise en cause de la compétence et de l'objectivité de leurs auteurs, réduits au qualificatif péjoratif de technocrates ignorants des réalités et des utilités demandées par les populations et leurs élus.
- > Mise en exergue depuis quelques années des seuls objectifs environnementaux du développement durable au détriment des volets économiques et financiers de ce même développement durable désormais positionnés en second plan ; avec en plus une place excessive dévolue au critère de l'impact des projets sur le seul objectif de réduction du CO₂.

> Inégale qualité des études, notamment quant aux volets essentiels que sont les coûts d'investissement, les prévisions de trafic et les charges récurrentes de fonctionnement générées par les projets ; dans certains cas, pas les moindres en importance, les études présentées par le maître d'ouvrage confinent à la malhonnêteté intellectuelle.

> La pratique nouvelle des PPP tend à éclipser la réflexion sur le coût et la faisabilité financière des grands projets.

> Pour les plus grands projets, le passage « en force » via la loi pour les imposer se fait en autorisant des évaluations incomplètes par dérogation aux règles alors même que l'importance de l'enjeu devrait imposer des évaluations plus approfondies (ex le métro du grand Paris ou le projet international de Lyon-Turin).

> La généralisation des procédures progressives de débat public a des effets pervers : on débat de la nécessité et/ou de l'utilité des projets et on tranche sur leur opportunité et leur urgence avant de disposer de la mesure de leur utilité économique et de leur faisabilité financière. Pour les débats publics, il n'y a généralement pas d'élément d'évaluation de l'opération. Si des ordres de grandeur de coût sont avancés, le dossier est généralement très succinct sur les avantages qu'apporterait l'opération, en particulier sur les trafics.

De manière plus générale, le débat public a pris une part prépondérante dans la prise de décision ce qui conduit à privilégier les éléments ressentis par le public et les élus sur les facteurs objectifs dont l'analyse et surtout la synthèse sont de moins en moins pris en compte. De plus la recherche du consensus et du désarmement des oppositions de toutes sortes conduit inexorablement à un renchérissement excessif des projets.

Chacun de ces errements exige une correction.

On se concentrera ci-après sur quelques propositions significatives.

1. La création d'une Autorité indépendante d'évaluation des grands projets d'infrastructure de transports, du type de l'ARAF, donnerait plus de crédibilité aux évaluations. Son rôle ne serait pas de faire les évaluations mais de s'assurer de leur existence et de leur pertinence. La compétence et l'indépendance permettraient d'apporter plus de souplesse dans la méthodologie. Au besoin, l'Autorité pourrait commander des contre-expertises sur tel ou tel élément des dossiers qui lui paraîtrait notoirement insuffisant.

2. L'efficacité d'un projet se mesure d'abord au rapport entre le trafic concerné et le coût de l'investissement : une infrastructure avec une faible densité de trafic a peu d'intérêt. Mais d'autres éléments interviennent : l'impact sur l'environnement, les effets sur le développement économique, les conséquences sur l'aménagement. Les études ex-post réalisées montrent que si ces effets sont réels, il ne faut pas les surestimer. Globalement, il existe plusieurs bonnes pratiques d'évaluation de ces projets qui sont dans l'ensemble convergentes.

3. Les dossiers de débat public devraient comporter un minimum d'évaluation du projet. Assez simpliste, elle pourrait ne comporter qu'une fourchette de coût, une fourchette de prévisions de trafic et une description des autres avantages. Des ratios sommaires, par exemple le temps gagné par les voyageurs rapporté au coût de l'investissement, permettrait une première appréciation de l'opération. Attendre de disposer de ce minimum pour lancer le débat serait probablement une contrainte utile. L'Autorité d'évaluation devrait être saisie.

4. Les évaluations devraient être périodiquement réévaluées. Quand la décision est prise plusieurs années après le bilan socio-économique, ce qui est souvent le cas, l'étude devrait être préalablement réactualisée (exemple : Lyon-Turin. SEA). Il en est de même pour les concertations publiques qui durent plusieurs années (exemple LGV PACA).

5. Réaffirmer et faire respecter l'obligation que les évaluations comprennent bien un volet financier (analyse de la faisabilité et de la rentabilité financière du projet- impact du sur les finances publiques de l'Etat et des collectivités territoriales.

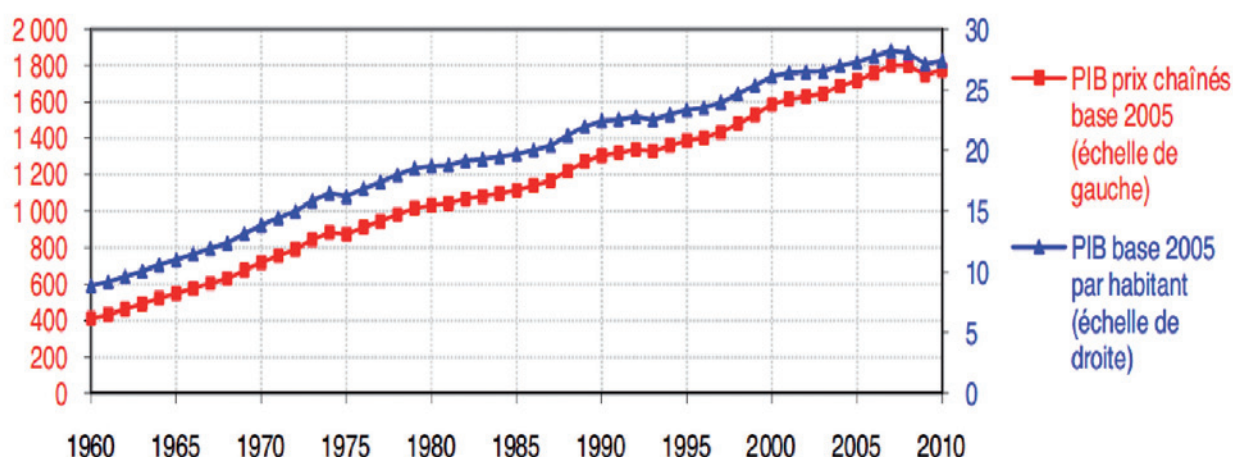
6. Rendre les résultats des évaluations plus percutantes et plus convaincantes. Montrer dans une présentation multicritère la balance des avantages et des inconvénients de toutes nature générés par le projet. Mettre en exergue les ratios les plus significatifs de la rentabilité économique, sociale, environnementale et financière.

ANNEXE - RECETTES SPÉCIFIQUES DES ADMINISTRATIONS PROVENANT DE LA ROUTE

Extraits de « Faits et Chiffres 2011 - Statistiques de transports en France et en Europe »
Union Routière de France

→ Produit intérieur brut en volume base 2005

(milliards d'euros et milliers d'euros par habitant) (euros constants)



Source : INSEE

→ Valeur ajoutée du transport dans l'économie (milliards d'euros courants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transport routier de marchandises	13,4	15,1	15,6	15,9	15,6	16,8	17,5	19,3	19,7	17,3	20,0
Transport routier et urbain de voyageurs	9,5	10,2	10,5	10,9	11,2	11,5	11,9	12,4	12,7	12,8	13,2
Transport ferroviaire	5,0	5,0	5,1	4,7	5,7	6,2	6,3	6,4	6,5	6,5	6,7
Transport fluvial et maritime	0,9	1,0	1,0	1,1	1,8	2,1	1,9	2,5	2,6	2,3	2,8
Transport aérien	4,3	4,1	4,9	5,1	5,6	6,0	6,8	7,0	7,7	7,7	7,2
Auxiliaires de transport et autres	18,2	18,7	19,6	20,3	21,3	22,1	23,0	24,3	25,4	24,4	27,3
Total valeur ajoutée branche transports	51	54	57	58	61	65	67	72	75	71	77
Transport routier de marchandises pour compte propre des entreprises	5	6	6	6	6	6	7	7	7	6	7
Transport routier de voyageurs pour compte propre des entreprises (*)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Transport individuel en automobile (compte propre des ménages)	106	108	110	111	117	124	127	133	137	129	135
Dépenses des administrations (**)	37	39	41	40	43	45	46	48	48	48	49
Valeur ajoutée totale du transport	200	209	215	217	228	241	248	261	267	256	270
Produit intérieur brut (PIB)	1 440	1 496	1 543	1 588	1 656	1 718	1 798	1 887	1 933	1 889	1 933

(*) chiffre provisionnel pour mémoire

(**) Les dépenses des APUL sont supposées avoir augmenté de 3,5 % entre 2009 et 2010.

Sources : INSEE, SOeS (comptes satellites 1992, 1996 et 1998) et estimations URF pour le compte propre des entreprises

→ **Recettes spécifiques des administrations provenant de la route**
(milliards d'euros courants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Certificats d'immatriculation (cartes grises)	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,6	1,8	1,9	2,0	1,9	1,9
Vignettes (1)	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0				
Taxes sur l'assurance automobile	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,3
Taxe sécurité sociale sur l'assurance automobile (2)	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Taxe sur les voitures de sociétés	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
Taxe à l'essieu	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Taxes spécifiques sur les carburants (3)	26,4	26,6	27,1	26,6	27,2	27,1	27,3	28,1	27,5	27,1	27,4
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) (4)						0,02	0,00	0,03	0,06	0,1	0,1
Redevance domaniale (autoroutes concédées) (5)	0,13	0,14	0,14	0,14	0,15	0,15	0,16	0,17	0,17	0,18	0,19
Taxe d'aménagement du territoire (ar concédées) (6)	0,43	0,45	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,53	0,52	0,53	0,54
Total fiscalité automobile spécifique	33,1	33,3	34,2	33,9	34,5	34,6	35,3	35,9	35,5	35,3	35,6
<i>Taxes totales sur les carburants (p.m.)</i>	<i>28,7</i>	<i>28,0</i>	<i>29,0</i>	<i>28,3</i>	<i>28,9</i>	<i>29,6</i>	<i>30,1</i>	<i>31,4</i>	<i>31,1</i>	<i>29,6</i>	<i>30,7</i>
<i>Dividendes des sociétés mixtes d'autoroutes</i>		<i>0,15</i>	<i>0,08</i>	<i>0,07</i>	<i>0,14</i>	<i>0,30</i>					
<i>Amendes forfaitaires de la circulation (7)</i>	<i>0,33</i>	<i>0,28</i>	<i>0,26</i>	<i>0,48</i>	<i>0,64</i>	<i>0,71</i>	<i>0,53</i>	<i>0,57</i>	<i>0,61</i>	<i>0,58</i>	<i>0,60</i>

(1) Au profit des départements ; totalement supprimée en 2006 ; une taxe à l'achat a été instituée en 2008

(2) versée au budget général en 2004, à la Sécurité sociale à partir de 2005

(3) TICPE, TVA sur TICPE ; à partir de 2003, une partie de la TICPE est reversée aux départements (environ 5 milliards d'euros) au titre de la prise en charge du RMI ;

à partir de 2006, les régions prélèvent directement un supplément de TICPE plafonné à 1,77 c€/l pour le supercarburant et 1,15 c€/l pour le gazole

(4) En fonction du taux d'incorporation d'agrocaburant

(5) Au profit de l'AFITF à partir de 2005

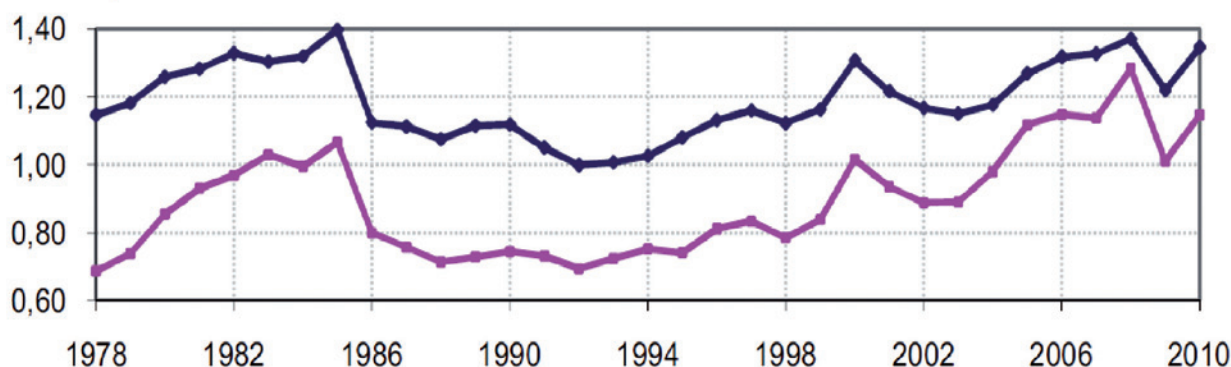
(6) Au profit du FITTVN jusqu'en 2000, du budget général à partir de 2001, puis de l'AFITF à partir de 2006

(7) Les amendes forfaitaires sont reversées en général aux communes, et en Ile-de-France aux communes, à la région et au STIF

Les amendes au titre du contrôle-sanction automatisé sont partiellement versées à l'AFITF (voir tableau ci-dessous)

Sources : SOeS, CPDP, FFSA, CCFA, DGR et estimations URF

→ **Carburant : prix à la pompe en monnaie constante, moyennes annuelles**
(euros par litre)



Source : CPDP ; calculs URF, coefficient déflateur : indice de prix du PIB (INSEE)

RÉFÉRENCES STATISTIQUES ET BIBLIOGRAPHIQUES

ARF (ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE)

L'observatoire des politiques régionales – Transports

<http://www.arf.asso.fr/observatoire-des-politiques-regionales/observatoire-des-politiques-regionales-transports>

CAS (CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE)

Rapport sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs (octobre 2011)

<http://www.strategie.gouv.fr/content/dossier-de-presse-rapport-ouverture-la-concurrence-du-transport-ferroviaire-de-voyageurs>

CESE (CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL)

Les liens entre «infrastructures de transport, mobilité et croissance» – rapport de MM Michel Didier et Rémy Prud'homme (2007)

COUR DES COMPTES

> rapport particulier sur transports collectifs urbains (2005)

> rapport public thématique sur le transfert aux régions du transport express régional (TER) Novembre 2009

<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport-thematique-TER.pdf>

> rapport public thématique sur les transports ferroviaires régionaux en Ile-de-France (novembre 2010)

http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_transports_ferroviaires_regionaux_ile_de_france_novembre_2010.pdf

> rapport particulier sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2011)

> rapport public annuel 2012.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Commissariat général au Développement durable: les Comptes transport

http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/References/2011/Comptes_transport/References%20rapport%20int%C3%A9gral%20CCTN%202010.pdf

SNIT avant-projet consolidé du schéma national d'infrastructures de transport - octobre 2011

http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNIT_08022011.pdf

SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

Le projet http://www.societedugrandparis.fr/fr/l-acte-motive-et-le-schema-d-ensemble-_24.html

STIF (SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ILE-DE-FRANCE)

Les transports en chiffres

<http://www.stif.info/les-transports-aujourd-hui/observation-mobilite/les-transports-commun-chiffres/2009-3823.html>

Le compte déplacements

<http://www.stif.info/les-transports-aujourd-hui/observation-mobilite/compte-deplacements-voyageurs-ile-france/compte-transport-3864.html>

URF (UNION ROUTIÈRE DE FRANCE)

Faits et Chiffres : Statistiques des Transports en France et en Europe

<http://www.unionroutiere.fr/faits-et-chiffres/faits-et-chiffres-france?2b1ec995bd59c47b5238fd206cbaf1e0=87f233d822839625a87efdd5b4b353ac>

UTP (UNION DES TRANSPORTS PUBLICS ET FERROVIAIRES)

Les chiffres clés du transport public urbain 2010