



Infrastructures de transport : vers un nouveau modèle de financement

Yves Crozet

► To cite this version:

Yves Crozet. Infrastructures de transport : vers un nouveau modèle de financement. Transports, Infrastructures & Mobilité, 2017, 505, pp.22-28. halshs-01653587

HAL Id: halshs-01653587

<https://shs.hal.science/halshs-01653587>

Submitted on 1 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



par Yves Crozet, professeur émérite,
Université de Lyon (LAET)

Infrastructures de transport: vers un nouveau modèle de financement

Depuis le début du XXI^e siècle, la volonté de développer les infrastructures de transport demeure forte du côté des responsables politiques. Pourtant de nombreux facteurs, environnementaux, financiers ou sociaux, ont conduit à une obsolescence évidente des anciennes logiques de programmation. Mais la refonte des procédures prend du temps, tout comme l'acceptation d'objectifs intégrant les nouvelles contraintes liées à une rareté croissante des fonds publics. Pour cette raison, les politiques publiques tâtonnent. La transition vers un nouvel âge de la programmation et du financement n'est pas achevée. Dans quelle mesure les orientations fixées à l'été 2017 par le nouveau gouvernement pourront-elles aider à l'émergence d'un nouveau modèle français de programmation et de financement des infrastructures ? Un modèle qui cessera de privilégier les nouveaux projets pour se concentrer sur l'entretien et la modernisation des réseaux existants.



Ligne à grande
vitesse
Méditerranée
(© RFF).

Au sein de l'Union européenne (UE), la France fait figure de bon élève en matière d'investissements dans les infrastructures de transport. Alors que la plupart des pays d'Europe occidentale n'y consacrent que 0,6 ou 0,7 % de leur PIB, la France respecte les recommandations du Forum International des Transports (OCDE) en atteignant, depuis de nombreuses années, 1 %. De ce fait, elle a réussi en quelques décennies à développer un dense réseau autoroutier, mais aussi de façon pionnière en Europe, plusieurs lignes ferroviaires à grande vitesse. Ce succès marquant de la fin du XX^e siècle est notamment dû à l'existence de mécanismes éprouvés de programmation dont nous résumerons les points clés en nous référant aux emblématiques « schémas directeurs ».

La tarification est au cœur de la stratégie française de programmation et de financement des nouvelles infrastructures de transport.

□ L'âge d'or des « schémas directeurs » et la question du financement

La France est un pays où l'intervention de l'Etat est ancienne⁽¹⁾ et multiple. Les administrations centrales ont ainsi joué un rôle clé dans le développement des canaux, des routes et plus tard des lignes de chemin de fer ou des aéroports. Mais il ne faut pas oublier le rôle des élus locaux qui ont su développer un important « pouvoir périphérique ». Comme l'a expliqué P. Gremion⁽²⁾, en

cumulant des mandats d'élus locaux et d'élus nationaux au Parlement, les « notables » ont su attirer sur leur territoire les fonds publics et privés nécessaires à la modernisation et au développement des infrastructures.

La logique des schémas directeurs

La présence d'une administration centrale forte, bien relayée dans les territoires par le pouvoir des préfets d'une part et des élus locaux d'autre part, a débouché sur des programmes cohérents de planification des infrastructures de transport à un horizon de 15 ou 20 ans. Ainsi, dès 1971, était établi un « schéma directeur » organisant, sur la base de cartes détaillées, le développement du réseau autoroutier et la mise aux normes du réseau routier national. Ces schémas directeurs ont été ensuite régulièrement actualisés en fonction de l'état d'avancement des projets. Limité à quelques centaines de kilomètres en 1971, le réseau autoroutier dépassait 15 000 km au début des années 2000, dont près de 10 000 km d'autoroutes à péage. Le succès de cette procédure dans le domaine routier a conduit à l'appliquer, avec moins de succès, à d'autres modes de transport.

→ Dès 1985, était établi un schéma directeur des voies navigables qui insistait sur la nécessité d'entretenir et de rénover les liaisons existantes. Il évoquait aussi la moder-

nisation de certains grands axes (Seine-Nord et Seine-Est).

→ En 1992, était établi un schéma directeur des lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV). Ce réseau, qui approchait alors les 1 200 km, devait à terme atteindre 4 700 km. En 2017, en comptant les lignes opérationnelles depuis juillet, le réseau LGV atteint 2 600 km et aucune nouvelle ligne n'est actuellement en chantier. A l'instar des voies navigables (le projet Seine-Nord n'a toujours pas démarré), la réalisation des LGV se révèle plus aléatoire que celle des autoroutes, notamment pour des raisons financières.

De la programmation au financement

Dans la planification des nouvelles infrastructures de transport, l'étape clé est en France celle de la déclaration d'utilité publique (DUP). Cet acte administratif autorise le lancement du chantier, mais il faut souvent des années pour l'obtenir. De plus, une fois la DUP validée, il faut encore trouver les financements.

En amont de la DUP, un double processus est à l'œuvre.

→ Le premier consiste à évaluer la rentabilité socio-économique du projet pour la collectivité. L'analyse coût-avantage a été très tôt utilisée par le ministère des transports et les méthodes sont régulièrement enrichies pour tenir compte de l'évolution des valeurs du temps, des coûts externes, des risques etc. Cette prise en compte du calcul économique a permis de développer les réseaux en commençant par les tron-

çons les plus pertinents et en repoussant, parfois définitivement, certains projets coûteux caractérisés par un faible trafic potentiel (canal Rhin-Rhône, Autoroute A51, LGV Poitiers-Limoges...).

→ Le second réside dans la concertation qui accompagne l'enquête d'utilité publique. Cette concertation se fonde sur des études d'impact qui ont été progressivement enrichies, notamment pour les effets sur l'environnement. Une fois la DUP obtenue et validée par le Conseil d'Etat en cas de recours des opposants au projet, la question clé est celle du financement. Il arrive donc fréquemment qu'une DUP soit validée mais que le projet tarde à démarrer car les financements ne sont pas au rendez-vous. C'est notamment le cas des projets les plus coûteux, notamment les LGV⁽³⁾.

Une bonne façon d'assurer le financement d'un projet est de faire participer directement les usagers. C'est ce qui a été fait avec les autoroutes à péage mais aussi avec les LGV. La grande vitesse ferroviaire a été considérée comme une activité commerciale. Les péages ferroviaires des LGV, instaurés en 1997 au moment de la création de RFF, devaient donc, comme les péages autoroutiers, couvrir le coût complet de l'infrastructure. Les subventions croisées entre sections rentables et non rentables étaient possibles, et même nécessaires. Depuis 2000 (Loi Sapin), cette pratique dite de l'adossement est pourtant interdite pour les nouvelles sections autoroutières. L'adossement avait en effet

Pour ne pas céder à la tentation de certains groupes de pression, l'Etat a instauré des garde-fous pour guider ses choix et se protéger de lui-même.

L'ANCIEN MODÈLE FRANÇAIS DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES : ACQUIS, LIMITES ET DÉRIVES

Acquis

La France est souvent perçue comme un modèle en matière d'infrastructures de transport⁽¹⁾. Conformément aux recommandations de l'OCDE (FIT) elle investit chaque année dans les transports environ 1 % du PIB, dont, la moitié pour les transports collectifs en 2016 contre un tiers en 2000.

- Elle dispose d'un réseau routier dense (1 M de km) et de bonne qualité.
- En quelques décennies elle a développé un réseau autoroutier remarquable mais aussi un réseau de LGV qui atteint désormais plus de 2 600 km. Pour ces deux infrastructures, le principe de l'utilisateur-payeur a été au fondement du succès. Les péages autoroutiers et ferroviaires ont protégé les budgets publics.

Limites

- La tarification des autoroutes et des LGV a permis de développer le réseau grâce à des mécanismes de péréquation (adossement, hausse des péages ferroviaires) qui rencontrent désormais des limites (la loi Sapin, la rente autoroutière n'est plus disponible, la hausse des péages ferroviaires ne peut se poursuivre⁽²⁾)

Le réseau autoroutier est aujourd'hui sur-tarifé alors que 99 % du réseau, d'accès gratuit, n'est pas tarifé et manque de plus en plus de fonds comme le montre sa lente dégradation.

- La mobilité urbaine n'a pas appliqué le principe de l'utilisateur-payeur : pas de péage urbain pour les VP, tarification erratique du stationnement, très faible tarification des TC grâce à la « rente » du Versement Transport. D'où la double crise actuelle de la mobilité urbaine, environnementale et financière.

Dérives

- La tendance à la fiscalisation est la principale dérive.
- Le rêve des élus et des utilisateurs des infrastructures est de faire tout financer par l'impôt : hausse du VT, subventions publiques massives pour les nouveaux projets autoroutiers et ferroviaires (plus de 8 Md€ pour les 4 LGV du Grenelle), création de nouvelles taxes.
- Sans oublier le lobbying pour des projets pharaoniques à l'utilité sociale faible, voire négative. Nous sommes dans une logique de fuite en avant pour l'extension des réseaux mais les réseaux existants sont ignorés.

(1) <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/strategic-infrastructure-planning.pdf>, voir les pages 35-42

(2) Mais baisser fortement les péages est une autre histoire car qui paiera la facture, quels contribuables ? Quels impôts ?

Assises de la mobilité

Avenir du ferroviaire : augmentation des subventions, reprise de la dette, réduction de la taille du réseau, les options sont sur la table.

deux défauts majeurs. D'une part il favorisait les entreprises déjà en place et empêchait la concurrence. D'autre part il poussait à la construction de sections non rentables, exigeant des transferts de plus en plus massifs en provenance des anciens tronçons. En d'autres termes il poussait à l'abandon de la logique du coût complet et à la course aux subventions⁽⁴⁾.

Le principe du coût complet ne manque pourtant pas d'atout car il a protégé le décideur des projets les plus mauvais et il assure des revenus suffisants pour la maintenance. Ainsi les TGV payent annuellement 2 Md€ de péages, soit plus des deux tiers des revenus commerciaux du gestionnaire d'infrastructure. Du côté des autoroutes à péage, le chiffre d'affaires annuel approche les 9 Md€, dont près de 40 % se retrouvent dans les caisses de l'Etat par le biais des divers prélèvements fiscaux ou sociaux. La tarification est donc au cœur de la stratégie française de programmation et de financement des nouvelles infrastructures de transport, y compris sous la forme de subventions croisées entre différents segments du réseau mais aussi entre les différents modes. Une partie des recettes issues de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2005, a été affectée au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont les plus grosses dépenses concernent les infrastructures de transport ferroviaire. Mais ce n'était pas exactement ce qui avait été prévu lors de la création de l'AFITF. Les changements de pied imposés à cet organisme révèlent que les pouvoirs publics tâtonnent quand il s'agit de changer de modèle.

□ Transition inachevée vers un nouvel âge de la programmation et du financement

Dès la fin des années 1990, des changements étaient nécessaires dans le processus de programmation et de financement des infrastructures de transport. De nouvelles contraintes ont été instaurées pour ralentir la fuite en avant, mais bien que ces contraintes soient explicites dans les méthodes d'évaluation des projets, la nostalgie de l'âge d'or des schémas directeurs domine encore largement la scène. La transition vers une approche « durable » de la programmation des infrastructures de transport a été engagée mais pas achevée.

Nouvelles contraintes

La première contrainte qui marque la fin de l'âge d'or résulte du fait que la France est un pays déjà bien équipé. Les nouvelles sections autoroutières ou les nouvelles LGV demandées par les élus locaux sont hypothéquées par une faible rentabilité, voire par une valeur actualisée nette (VAN) négative. Leur réalisation suppose donc de mobiliser, outre les utilisateurs, beaucoup d'argent public⁽⁵⁾. Or celui-ci est de plus en plus rare du fait de la persistance des déficits des administrations et de l'explosion de la dette publique. Même en demandant une contribution aux collectivités territoriales, comme cela est de plus en plus le cas, les tours

de table sont difficiles à boucler. Il faut s'en réjouir tant se multiplient les mauvais projets.

Les mauvais projets sont ceux dont le coût n'est pas compensé par des gains économiques ou environnementaux significatifs comme en atteste le niveau faible, voire négatif de la VAN. Pour ne pas céder à la tentation de certains groupes de pression, l'Etat a instauré des garde-fous pour guider ses choix et se protéger de lui-même :

→ En 2005, il a introduit dans le calcul coût-avantage un coût d'opportunité des fonds publics qui vient minorer la rentabilité des projets gourmands en subventions.

→ Dans le même temps, il a défini un indicateur permettant de classer les projets par ordre décroissant de rentabilité : la VAN par euro public investi. La logique voudrait que l'on donne la priorité aux meilleurs projets, ceux qui ont le meilleur ratio.

→ En 2010, a été créé un Commissariat Général à l'Investissement (CGI) qui doit donner son accord sur tous les grands projets nationaux. Il a par exemple rendu en 2016 un avis défavorable sur le projet d'autoroute ferroviaire Atlantique qui a depuis été mis en sommeil. Il a aussi critiqué certaines lignes du Grand-Paris-Express et ce projet reste sous surveillance au sein du CGI, notamment du fait de coûts de construction qui ont été sensiblement sous-estimés.

Aux contraintes financières s'ajoutent les enjeux environnementaux et territoriaux. Comme dans d'autres pays, ils se manifestent par une opposition, parfois virulente, à certains grands projets. Ces mouvements ne sont pas seulement le fruit d'un mécanisme de NIMBY⁽⁶⁾, ils révèlent une évidence : il est de plus en plus difficile de définir avec certitude ce qu'est l'intérêt général. Il suffit pour s'en convaincre de raisonner sur le long terme. Alors que les pays industrialisés se sont engagés à réduire significativement leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), est-il logique de poursuivre le développement autoroutier ou de créer de nouveaux aéroports ?

Les menaces et les incertitudes liées au dérèglement climatique nous rappellent que des objectifs ambitieux ont été fixés par le livre blanc de l'Union européenne (2011) : transférer sur le rail ou la voie d'eau 30 %, puis 50 % des marchandises effectuant plus de 300 km, multiplier par 3 la longueur du réseau européen de LGV, développer en zone urbaine des transports en commun capables de rivaliser avec la voiture individuelle etc. Mais ces objectifs sont-ils réalistes ? En misant tout sur le report modal vers les modes de transport moins émetteurs de GES, n'est-on pas simplement en train d'alimenter la passion des notables qui se traduit par un coûteux fétichisme des infrastructures ?

Le tâtonnement des politiques publiques face à la rareté croissante des fonds publics

Face à ces nouvelles contraintes, les politiques publiques ont réagi assez vite en France. Dès la fin des

années 1990, les schémas directeurs par mode étaient remplacés par des « schémas collectifs des services de transport ». Etablis par l'Etat en concertation étroite avec les Régions, ils visaient à développer une approche multimodale, plus centrée sur la notion de service que sur l'ambition de développer de nouvelles infrastructures. C'était sans compter sur le « pouvoir périphérique ». Lors du changement de majorité politique en 2002, un intense lobbying des élus locaux conduisait en 2004 à la mise en place de l'AFITF qui devait être alimentée par les bénéfices des sociétés d'autoroutes, lesquelles étaient alors détenues très majoritairement par l'Etat. La rente autoroutière allait-elle permettre de se libérer de la rareté des fonds publics tout

LA ROUTE DE 5^E GÉNÉRATION : UN DÉFI POUR LES ÉLUS LOCAUX

La recherche et l'innovation portant sur les véhicules sont très développées et encouragées par les pouvoirs publics. En revanche, les infrastructures sur lesquelles ces véhicules seront amenés à se déplacer sont largement oubliées alors que la révolution digitale annonce une nouvelle génération. La 1^{ère} génération fut le chemin de terre, la 2^e la voie romaine empierrée, la 3^e la chaussée en macadam, puis en bitume et la 4^e est l'autoroute, à chaussées séparées. La 5^e génération va traiter conjointement plusieurs problèmes :

- La lutte contre le réchauffement climatique : le carbone de la construction et l'entretien d'une chaussée est actuellement évalué à 5 % de l'impact global (y compris le trafic) ; c'est 15 % pour un ouvrage d'art. Comment réduire ces effets ?

- La qualité de service suppose que la gestion du trafic et l'information en temps réel soient organisées entre les différents réseaux car l'utilisateur enchaîne l'utilisation de différents segments.

- Le déploiement d'innovations qui rendra la route de plus en plus intelligente : échangeur de chaleur, fournisseur d'énergie, alerte sur accident, déverglaçage, informations de géolocalisation, capacité de dépollution, etc.

Comme pour le transport ferroviaire, infrastructures et véhicules sont amenés à évoluer ensemble. Les réflexions sur les autoroutes électrifiées sur lesquelles les nouvelles générations de poids lourds pourraient basculer sur un mode électrique sans avoir à porter de batteries illustrent parfaitement cette situation et le besoin de faire évoluer l'ensemble du système. Mais les autoroutes ne sont pas les seules à être concernées. Le reste du réseau le sera aussi et les élus locaux, qui en gèrent 99 %, doivent être incités à organiser un financement fléché des nouvelles fonctionnalités de la route.

en se présentant en conformité avec les objectifs du Livre blanc de l'UE puisque la majorité des projets étaient ferroviaires (LGV et fret⁽⁷⁾) ?

Mixant la nostalgie des schémas directeurs et l'objectif du report modal, un schéma national des infrastructures de transport (SNIT) était présenté en 2009 en vue de son annexion à la loi Grenelle 1. Le SNIT listait 20 nouvelles LGV (Plus de 100 Md€), 49 projets autoroutiers (24 Md€), 9 projets « fret ferroviaires » (5 Md€), 3 projets « voies navigables » (21 Md€), 8 projets portuaires (2,5 Md€), etc. Derrière le paravent du report modal, la passion des élus locaux pour les infrastructures l'avait emporté.

Mais la victoire fut de courte durée. D'une part car la privatisation complète des concessions autoroutières en 2005 priva l'AFITF de ressources abondantes et pérennes. D'autre part car le changement de majorité conduisait en 2012 à mettre en place une nouvelle logique de programmation. Elle a été proposée par la Commission Mobilité 21, présidée par Philippe Duron⁽⁸⁾, dont le rapport a été rendu public en juin 2013 et validé par le gouvernement. La commission classait les projets en 3 groupes, par ordre de priorité décroissante mais elle proposait aussi 2 scénarios, l'un plus optimiste que l'autre. Pour ce dernier, celui d'une croissance économique faible⁽⁹⁾, qui s'est concrétisé depuis 2012, aucune LGV n'était classée en première priorité. La commission recommandait de changer d'époque en plaçant au sommet de l'agenda d'une part l'entretien de l'existant et d'autre part l'investissement dans les zones saturées comme les nœuds ferroviaires. Dans le même temps, le rôle de la route était revalorisé.

Tout cela a été confirmé par les politiques suivies depuis 2012 avec notamment la libéralisation du transport de voyageurs par autocars, le plan de relance autoroutier centré sur des élargissements ou des améliorations locales de voirie, le lancement d'études pour l'extension des capacités ferroviaires à Paris, Marseille ou Lyon. A ce jour, aucune LGV nouvelle n'a pu être programmée faute de financement.

Mais la pression du pouvoir périphérique reste prégnante. Les ministres des transports de M. Hollande ont continué à promettre des LGV lors de leurs déplacements en province. Avec le relais des financements de l'UE, deux projets très coûteux, deux « monstres » d'un autre âge⁽¹⁰⁾, sont en passe d'être lancés : le tunnel ferroviaire entre la France et l'Italie (9 Md€ dont plus de 2 Md€ à la charge de la France) et le Canal Seine-Nord Europe (5 Md€ dont 60 % pour la France)⁽¹¹⁾. Nous pourrions aussi citer la pétition récemment lancée par des élus de la Loire pour demander le maintien du projet A-45 (Saint-Etienne – Lyon), la mobilisation des maires de Toulouse et Bordeaux pour que GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest) soit poursuivi. Tous rêvent de pouvoir décliner sur leur territoire le mode de financement spécial adopté pour la Société du Grand Paris (SGP) et le Grand Paris Express, à savoir une nouvelle taxe affectée pour financer un projet non finançable par les voies habituelles.



Autoroute A63
dans les Landes
(© Egis).

Route : de 2011 à 2016, les dépenses d'investissement des administrations publiques locales ont baissé de 6 % par an alors que dans le même temps les recettes publiques provenant de la route ont progressé.

Assises de la mobilité

Ces exemples illustrent à l'envi le fait que la France reste un pays où domine le fétichisme des infrastructures et la croyance selon laquelle la dépense publique est toujours bénéfique alors que la recette publique n'aurait pas de coût. C'est pourquoi les recommandations du calcul économique ne sont pas entendues tout comme sont refusées localement les conclusions de la Commission Mobilité 21. La donne a semble-t-il changé depuis l'arrivée aux affaires de nouveaux leaders, au premier rang desquels figure le président de la République. Les discours de MM. Macron et Hulot lors de l'inauguration des nouvelles LGV le 1^{er} juillet dernier ont marqué les esprits. Elisabeth Borne, ministre des Transports, a clairement indiqué qu'il fallait changer de logiciel. Mais en prenons-nous le chemin lorsque le Premier ministre propose pour le canal Seine-Nord un système de nouvelle taxe, sur le modèle de la SGP, ouvrant la porte à toutes les fantaisies ? Cette faiblesse en début de mandat ne va pas faciliter la tâche de la Commission Duron. Face aux coûts exorbitants des nouveaux projets, comment pourra-t-elle mettre en musique la préférence pour le renouvellement et la modernisation du réseau existant ?

□ Redonner la priorité aux réseaux existants

Nous allons nous concentrer sur les deux principaux réseaux de transport, la route et le chemin de fer. Dans l'un comme dans l'autre cas, dominent les déséquilibres et le manque de recettes affectées. Pour y remédier, il est nécessaire de rentrer dans une logique marchande. Le ferroviaire l'a fait en partie depuis la création de RFF (1997) et l'instauration de péages ferroviaires. Ce système n'est pas parfait, mais il montre un chemin intéressant que la route devrait emprunter, celui du service public marchand.

Des financements déséquilibrés

Le financement du réseau ferroviaire existant n'est pas assuré en France. En témoigne la croissance de la dette de SNCF-Réseau, environ 3 Md€ par an, dont une grande partie liée aux frais de rénovation. Lors de la signature, au printemps 2017, du contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau, l'ARAFER s'est d'ailleurs publiquement inquiétée de son manque de réalisme : hypothèses trop optimistes sur les engagements de l'Etat d'une part et surestimation des recettes de péage d'autre part. Ces dernières ont légèrement baissé en 2016, à 5,7 Md€, car le nombre circulations ferroviaires a diminué et la hausse des prix unitaires n'a pas suffi à compenser la baisse des volumes. Malgré des subventions d'investissement à hauteur de 1,6 Md€, les comptes de SNCF-Réseau ne sont pas équilibrés. La dette (45 Md€) représente 22 fois la marge opérationnelle alors que la « règle d'or » instaurée par la loi d'août 2014 fixait un maximum de 18.

Péages ferroviaires : problème identifié

Dans ce paysage inquiétant, le rôle des péages est

important car ce sont eux qui font de SNCF-Réseau une entreprise commerciale et pas une administration. Même si les recettes de péage ne couvrent pas le coût complet de l'infrastructure, le fait que tous les trains qui utilisent le réseau paient un prix pour cela est une bonne façon de savoir ce que coûte le ferroviaire et qui le finance. Les deux contributeurs les plus importants sont les TGV d'une part, un peu plus de 2 Md€ et l'Etat d'autre part, pour un montant du même ordre de grandeur couvrant les péages des TER. Même en y ajoutant les péages versés par les autres utilisateurs du réseau (fret, TET, Transiliens) cela ne suffit pas à équilibrer les comptes du gestionnaire d'infrastructures, mais au moins connaît-on l'ampleur du fossé qui sépare les ambitions publiques pour le réseau d'une part et ce que paient les utilisateurs d'autre part. A charge pour la puissance publique actionnaire de dire ce qu'elle est prête à faire pour combler ce fossé : augmentation des subventions, reprise de la dette, réduction de la taille du réseau. Les options sont sur la table, les chiffres sont connus et l'ARAFER s'est chargée de porter le fer dans la plaie lorsque, pour placer l'Etat devant ses responsabilités, elle a récemment refusé les hausses tarifaires proposées pour 2018. Le casse-tête du financement des infrastructures ferroviaires n'est pas résolu mais nous savons quelles sont les données du problème.

VOCABULAIRE

Coût complet : l'accès à une infrastructure de transport peut-être gratuit comme c'est le cas aujourd'hui sur 99 % du réseau routier. Lorsqu'on décide de faire participer l'usager à la couverture des coûts, on peut choisir entre le coût complet, appelé aussi grand équilibre, et le coût variable ou petit équilibre. Dans le premier cas, les péages doivent couvrir l'intégralité des coûts. Dans le second, seuls les coûts de fonctionnement sont concernés. On parle alors de coût marginal, assimilé au coût variable. Il existe aussi une tarification au coût marginal social qui ajoute aux coûts variables les coûts externes (pollution, bruit, insécurité...).

Valeur actualisée nette (VAN) : afin d'évaluer et de comparer l'utilité des projets, le calcul économique définit une VAN qui, pour chacun, compare année après année les dépenses et les recettes. Elles sont établies sur la base d'un taux d'actualisation qui tient compte du fait que les euros d'aujourd'hui, par exemple pour la construction, ont une valeur supérieure aux euros récupérés dans 10 ou 20 ans avec les péages. Une VAN négative montre qu'un projet détruit de la valeur.

Coût d'opportunité des fonds publics (COFP) : lorsque l'Etat doit subventionner un projet, il doit prélever des impôts qui impactent l'activité économique. De fait, 1 euro d'impôt retire plus qu'un euro de la richesse nationale. Dans le calcul de la VAN, les subventions publiques sont majorées en les multipliant par exemple par 1,2 ou 1,3.

Le Premier ministre propose pour le canal Seine-Nord un système de nouvelle taxe, sur le modèle de la SGP, ouvrant la porte à toutes les fantaisies. Cette faiblesse en début de mandat ne va pas faciliter la tâche de la Commission Duron.

La TICPE et ses limites

Les choses sont beaucoup plus obscures en ce qui concerne la route dans la mesure où, à l'exception des ouvrages à péage, la gestion et le financement du réseau routier est fait par des administrations qui n'ont pas de recettes affectées pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement (5,7 Md€ en 2016) et d'investissement (7 Md€). Les utilisateurs de la route paient pourtant des taxes qui dépassent, hors TVA, 41 Md€, mais celui qui encaisse les recettes de la route n'est pas celui qui en supporte le coût. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement routiers sont pour 80 % d'entre elles à la charge des collectivités territoriales qui gèrent 98 % du réseau lequel accueille 66 % du trafic. Mais elles ne perçoivent pas de recettes spécifiques. Une rétrocession partielle de la TICPE existe, mais pour financer des dépenses qui n'ont rien à voir avec les transports. Ainsi, en 2016, la TICPE a rapporté 27,9 Md€. Sur ce total, l'Etat en a conservé un peu plus de la moitié (15). 5,8 Md€ ont été transférés aux régions pour les aides aux entreprises, 6,1 aux départements pour les aides sociales, 10,7 aux Odac (« Organisme divers d'administration centrale », essentiellement l'AFITF) et 0,11 à certaines communes. Ces transferts vont encore progresser car le gouvernement a promis aux nouvelles régions une nouvelle part de TICPE laquelle devient une sorte de « poule aux œufs d'or » fiscale. Tous les élus souhaitent puiser dans cette corne d'abondance dont le flux va croître avec la hausse des taxes sur le diesel, mais personne ne songe à fléchir, au moins en partie, ces recettes.

Ainsi, la TICPE est déjà largement redistribuée aux collectivités territoriales mais la route n'est pas bénéficiaire des transferts. Le résultat est que de 2011 à 2016, les dépenses d'investissement des administrations publiques locales ont baissé de 6 % par an alors que dans le même temps les recettes publiques provenant de la route ont progressé. Il n'est alors par surprenant de constater une dégradation tendancielle du réseau et le recul de la France dans le classement des meilleurs réseaux routiers.

Economie de rente

La route fonctionne sur la base d'une économie de rente qui alimente le budget général sans que personne ne songe à poser la question du financement du réseau existant. Sur ce point, le silence de l'Association des Départements de France (330 000 km de réseau) et de l'Association des Maires de France (650 000 km) est très significatif. Ils lorgnent sur la rente de la TICPE pour le budget général tout comme l'Etat lorgne sur la rente autoroutière. Et lorsque des élus souhaitent utiliser la TICPE ou recréer un péage poids-lourd, ils ne le font pas pour entretenir les routes, mais pour financer des projets nouveaux, le plus souvent ferroviaires, très coûteux et d'utilité sociale faible ou négative pour la collectivité. Cette obsession des grands projets ferroviaires ou fluviaux est totalement inadaptée au moment où la

route revient au centre du jeu avec le développement des nouvelles mobilités associées à la révolution digitale. Le covoiturage, les autocars, les véhicules autonomes... la grande majorité des nouveaux services de mobilité utilise la route pour déployer leur activité. Cela ne se fera pas à coût nul car les infrastructures devront être adaptées à ces nouvelles pratiques. Il est donc grand temps de rapprocher les recettes et les dépenses liées à l'exploitation de la route, de substituer progressivement la redevance à l'impôt, c'est-à-dire d'entrer dans une logique marchande.

Un service public marchand pour moderniser la route

La route contribue fortement aux budgets publics sous la forme de taxations diverses mais elle en bénéficie de moins en moins car les élus ont d'autres priorités, notamment sociales et économiques. Il est donc nécessaire de protéger la route en obligeant les pouvoirs publics à lui affecter des recettes sanctuarisées. Après le Grenelle de l'environnement (2009) et la loi sur la transition énergétique et la croissance verte (2015), n'est-il pas paradoxal de voir la route rester hors du champ de la responsabilisation des utilisateurs ?

Pour les ordures ménagères ou l'eau (adduction et assainissement), la loi a contraint les collectivités territoriales à créer des budgets spécifiques équilibrés (l'eau paie l'eau !). Pour ces deux services publics, la redevance (et non la taxe) payée est modulée en fonction des coûts engendrés. Rien n'a été fait de tel pour la route, pourtant jugée responsable de multiples nuisances (insécurité, bruit, pollution, gaz à effet de serre). Autre paradoxe, dans toutes les industries de réseau (énergie, télécom, chaleur, chemin de fer), il existe une tarification spécifique qui fait supporter à l'utilisateur le coût de l'infrastructure. Il n'en est rien pour 99 % du réseau routier.

Comme le font nos voisins allemands, anglais ou suisses, nous allons devoir sensibiliser les utilisateurs de la route à son coût. Deux objectifs s'imposent pour les années à venir. Plus précisément, un objectif final et un objectif intermédiaire. L'objectif final est que les routes doivent sortir du champ des services non marchands pour entrer progressivement dans une logique de services marchands. L'objectif intermédiaire se manifeste sous la forme d'une redevance distincte de la TICPE. A terme, avec le développement des nouvelles technologies, une tarification systématique, modulée en fonction de la distance et du niveau de nuisance sera possible, notamment en zone urbaine. Mais en attendant il serait aisé d'instaurer une redevance annuelle de type vignette, laquelle peut être fortement modulée en fonction des performances environnementales des véhicules.

« Tarification-contractualisation »

Parler de service public de la route n'empêche pas de faire confiance aux relations contractuelles pour préciser les engagements des uns et des autres. Pour cela nous proposons de créer un établissement public qui

Après le Grenelle (2009) et la loi sur la transition énergétique et la croissance verte (2015), n'est-il pas paradoxal de voir la route rester hors du champ de la responsabilisation des utilisateurs ?

Assises de la mobilité

serait en charge de la supervision de l'ensemble du réseau routier. Il percevrait directement une part de la TICPE plus, éventuellement, une redevance forfaitaire payée par les propriétaires des véhicules. Ces ressources seraient affectées exclusivement à l'entretien et au renouvellement du réseau routier. Doté d'un contrat de performance avec l'Etat, cet établissement public contracterait également avec les collectivités territoriales. Ces dernières, pour bénéficier des aides de l'établissement public, qui pourrait s'appeler « Routes de France », devaient créer un budget spécifique afin d'aller vers une logique simple : « la route paie la route » ! Sur cette base, les collectivités territoriales pourraient entrer plus facilement dans le monde de la route de 5^e génération en mobilisant les compétences du secteur privé, surtout si, du fait de la digitalisation et de la décarbonation, sont largement transformées les dépenses d'entretien et de renouvellement. De même qu'une clarification est nécessaire entre les missions des différentes collectivités territoriales en matière routière (région, département, intercommunalités, communes), de même une autre répartition est possible entre acteurs publics et privés. Certains services de voirie pourraient procéder à un allotissement conduisant à confier certaines parties du réseau à des opérateurs innovants en la matière. Ce n'est pas aux administrations de produire les applications de la révolution numérique qui accompagnent la digitalisation de la mobilité. Ce ne sont pas non plus les administrations qui peuvent s'engager dans les processus innovants en maîtrisant l'intégralité de la chaîne de production. Suite à l'échec de l'écotaxe PL, il est fondamental de préciser qu'il ne s'agit en aucun cas de recréer une taxe dont le bénéficiaire serait l'AFITF et in fine quelques projets pharaoniques. Faire entrer la route dans le champ des services marchands est la condition d'un financement pérenne et adapté aux nouveaux usages du million de kilomètres qui irrigue nos territoires. Sur la base du couple « tarification-concession », les autoroutes à péage ont permis une modernisation accélérée du service public de la route. Le nouveau couple que nous proposons, « tarification-contractualisation » (contractualisation entre acteurs publics et avec les acteurs privés), permettra de saisir les opportunités que représente la route de 5^e génération et de répondre aux contraintes de la mobilité routière, qui restera dominante au cours du XXI^e siècle.

□ Une double exigence

Les dépenses (investissement et fonctionnement) des administrations publiques liées à la route ont atteint 15,2 Md€ en 2015, soit 0,75 % du PIB de la nation. C'est un peu plus que dans des pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, mais notre réseau est plus de 2 fois plus étendu que le réseau britannique et 60 % plus grand que le réseau allemand. Il est donc nécessaire non pas de conserver ce niveau, mais, comme dans le cas du réseau ferroviaire, de l'accroître puisque ces dépenses ont baissé de plus de 2 Md€

depuis 2007 (-13 %). Si l'on tient compte des investissements que va demander la route de 5^e génération, une nouvelle approche est nécessaire qui devra aussi prendre en compte la tarification des coûts externes laquelle doit devenir explicite dans la perspective du respect des engagements de la COP 21.

Comme le ferroviaire, la route est confrontée à une double exigence :

Premièrement définir officiellement ce que sont les coûts de la route pour savoir ce qui relève des coûts externes (insécurité et environnement) d'une part et des coûts de fonctionnement et d'investissement d'autre part. La commission des comptes transport de la nation peut faire ce travail avec ses partenaires habituels.

Deuxièmement définir un nouveau système de tarification qui fera de la route un service marchand comme c'est le cas de toutes les autres industries de réseau (ferroviaire, énergie, télécommunications).

De même que le financement du réseau ferroviaire est entré depuis 20 ans dans une logique marchande avec la mise en place des péages, de même le service public de la route doit-il évoluer vers une tarification explicite. ■

- (1) John Locke (1632-1704) affirmait déjà que l'interventionnisme étatique était une « maladie française ».
- (2) Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*. Éditions du Seuil, 1976.
- (3) Le gouvernement de M. Valls a par exemple signé la DUP pour la LGV Bordeaux-Toulouse, mais personne ne sait qui financera les 8 Md€ nécessaires. Cette DUP a ensuite été annulée par le tribunal administratif pour des raisons environnementales et financières. Un cas d'école !
- (4) Ainsi, la section Balbigny-Lyon de l'A89 a été adossée au réseau d'Autoroutes du Sud de la France (ASF), mais il a quand même fallu une subvention couvrant presque la moitié du coût.
- (5) Plus de 50 % pour le projet d'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Etienne, près de 50 % pour la LGV Tours-Bordeaux, 100 % pour la LGV CNM (Contournement Nîmes-Montpellier)
- (6) NIMBY, Not in my backyard, l'expression désigne l'opposition de ceux qui ne veulent pas d'une infrastructure proche de chez eux.
- (7) Depuis le début des années 2000, le trafic ferroviaire de fret a diminué de 40 % en France. Depuis 2008, la progression du trafic TGV est faible, +0,5 % par an. La réalité des trafics n'a pas confirmé les espoirs du Grenelle de l'environnement.
- (8) Nommée en septembre 2012, cette commission indépendante comprenait 10 membres, 6 parlementaires de différentes sensibilités politiques et 4 experts dont l'auteur de ces lignes.
- (9) Depuis l'ouverture de la LGV-Est en 2007, la Lorraine et l'Alsace ont perdu respectivement 5 et 3,5 % de leurs emplois. Le TGV n'est pas une baguette magique.
- (10) Le caractère monstrueux de ces projets ne provient pas seulement de leur coût pharaonique eu égard aux trafics potentiels (voir ce qu'en dit la Cour des comptes). Il se manifeste aussi par leur côté archaïque (XVIII^e siècle pour la voie d'eau, XIX^e pour le tunnel ferroviaire), fondé sur le rêve d'un report modal massif. Le fétichisme se nourrit de chimères !
- (11) Comme il s'agit de projets transfrontaliers, ces deux projets n'ont été examinés ni par la commission Mobilité 21, ni par le CGI.

Parler de service public de la route n'empêche pas de faire confiance aux relations contractuelles pour préciser les engagements des uns et des autres.