

Nouvelles Visions

Pour une société de la connaissance

Une étude de la FONDATION CONCORDE (*)

Réduction de la dépense publique

PLAIDOYER POUR UNE NOUVELLE
POLITIQUE DES TRANSPORTS

Juin 2009

**(*) Responsable du groupe de travail et rapporteur :
Professeur Remy Prud'Homme**

Dossier édité par la Fondation Concorde

Toute correspondance est à adresser au :

9, rue de Téhéran – 75008 Paris

Tél : 01.45.61.16.75

Fax : 01.45.61.15.19

Email : info@fondationconcorde.com

www.fondationconcorde.com

Directeur de la publication : M. Rousseau

SOMMAIRE

PREAMBULE	4
INTRODUCTION	6
PREMIERE PARTIE : Les politiques actuelles et leurs conséquences budgétaires	10
Chap. I - Les politiques actuelles	10
Chap. II - Les conséquences budgétaires.....	13
Chap. III - Implications budgétaires d'un transfert modal massif	20
Chap. IV - Les conséquences extrabudgétaires.....	22
Chap. V - Réchauffement climatique et glissement modal	26
DEUXIEME PARTIE : Plaidoyer pour une nouvelle politique des transports.	33
Préconisation I – La nécessité de l'intervention publique	33
Préconisation II – La neutralité modale et le développement de l'Optimodalité.....	34
Préconisation III – La vérité des prix	36
Préconisation IV – La carte de la concurrence	39
Préconisation V – L'analyse de projet.....	41
Préconisation VI – L'appui à l'innovation.....	43
CONCLUSION	45
PRECEDENTES PARUTIONS DE NOUVELLES VISIONS EDITIONNEES PAR LA FONDATION CONCORDE	46

PREAMBULE

Cette étude illustre nos pistes de réflexion pour les prochains mois : traiter successivement des différents secteurs qui structurent notre potentiel économique national sous l'angle de la dépense publique. En effet, la crise passée, notre pays ne pourra conserver son rang parmi les nations prospères du globe, sans allègement de notre dette. L'augmentation du niveau de vie des français est à ce prix. Le secteur des transports est un exemple parmi les secteurs à étudier.

La fausse rivalité entre fer et route ne doit pas aboutir à condamner l'un au bénéfice de l'autre sous des prétextes idéologiques. L'objectif prioritaire suivi par notre groupe de travail était de faciliter la mobilité au moindre coût pour nos concitoyens et l'Etat.

La critique du fer n'implique pas nécessairement une critique de la SNCF. Il y a sans doute des gisements de productivité à exploiter à la SNCF, mais leur importance est difficile à apprécier et n'est pas aussi considérable qu'on peut le croire. En effet, il y a déjà beaucoup de boulons bien serrés. Les salaires, par exemple, stagnent ou diminuent en termes réels depuis vingt ans. Personne ne peut s'en réjouir et cela ne pourra certainement pas durer.

C'est l'usage de la technologie du fer plus que la gestion de la SNCF qui explique l'essentiel du gouffre entre les recettes et les coûts. La plupart des autres chemins de fer européens ne font guère mieux. Néanmoins, au regard des finances publiques, nous avons un problème : peut-on envisager, comme il est annoncé avec le doublement recherché du transport ferroviaire, le doublement automatique des subventions au fer et aux infrastructures du fer ?

Les sommes évoquées dans cet ouvrage par nos meilleurs économistes sont tout simplement inenvisageables au regard de nos moyens ; elles vont d'ailleurs contre les intérêts des cheminots dont il sera alors bien difficile de réévaluer les rémunérations face à ces déficits colossaux.

L'information et la transparence des coûts seront demain nécessaires pour faire des choix compatibles avec les moyens de la nation. Cet ouvrage qui ouvre la discussion doit y contribuer.

INTRODUCTION

Le secteur du transport est un secteur compliqué pour au moins trois raisons.

1. Des marchés distincts

La première est que le transport est pluriel. Il n'y a pas un marché du transport mais des marchés du transport qui sont largement indépendants les uns des autres. Ce qui est vrai pour l'un est souvent faux pour l'autre. Juger des transports, ou même des transports urbains, à partir des transports dans le centre des villes (qui représentent 3% du total ou un peu plus de 10% des transports urbains de personnes) c'est s'exposer à de dangereux contre-sens.

2. Des informations incomplètes souvent erronées

Il est vrai que l'information sur les transports est souvent biaisée, et les perceptions dominantes diffèrent fréquemment des réalités dans des proportions à peine croyables.

Premier exemple : **La pollution**

- A la question suivante, posée par l'IPSOS en avril 2008 : « A propos de la pollution de l'air dans nos grandes villes, diriez vous qu'actuellement cette pollution augmente beaucoup, augmente un peu, reste stable, diminue un peu, diminue beaucoup ? », 5% des sondés disent ne pas savoir, mais 41% répondent que la pollution augmente beaucoup, 27% qu'elle augmente un peu, 22% qu'elle reste stable, 5% qu'elle diminue un peu - et moins de 1% qu'elle diminue beaucoup. En réalité l'amélioration de la qualité de l'air dans les villes de France est générale, constante et spectaculaire. En dix ans, de 1966 à 2006, à Paris, les concentrations ont pratiquement diminué de moitié. Elles ont diminué de 72% pour le benzène, de 61% pour le monoxyde de carbone, de 42% pour les oxydes d'azote, de 25% pour les particules, de 47% pour les oxydes de soufre, et de 100% pour le plomb qui a pratiquement disparu. On peut considérer que les concentrations d'aujourd'hui sont encore trop élevées et chercher à les réduire, mais il n'y a aucun doute sur l'évolution et son ampleur au cours des années passées, et la perception de l'opinion est donc totalement erronée.

Deuxième exemple : **la rapidité des transports**

- La majorité des Français pensent que les déplacements en ville sont beaucoup plus rapides en transport en commun qu'en voiture particulière. En réalité, en Ile-de-France, la vitesse moyenne de porte-à-porte des déplacements en voiture particulière est supérieure de 50% à celle des déplacements en transport en commun (Enquête Générale de Transport 2004). Dans les autres agglomérations françaises, la différence est encore plus grande : 85% à Lille-Roubaix-Tourcoing (CERTU 2002).

3. Des objectifs multiples

La pluralité des objectifs assignés aux transports complique encore la question des transports. On en relève au moins huit, qui sont tous légitimes mais parfois contradictoires :

1. favoriser la mobilité des biens et des personnes à un coût aussi bas que possible, et par là contribuer au développement économique ;
2. réduire les rejets de CO₂ qui contribuent à l'effet de serre ;
3. lutter contre les inégalités interpersonnelles en développant des politiques qui favorisent, ou du moins qui ne défavorisent pas, les citoyens les plus pauvres ou ceux qui sont handicapés ;
4. diminuer la pollution locale ;
5. assurer la meilleure sécurité possible des personnes et des biens transportées ;
6. contribuer à l'aménagement du territoire et à la réduction des inégalités entre les différents espaces du pays ;
7. contribuer à la politique industrielle de la France en soutenant l'activité et l'emploi dans les secteurs liés au transport ;
8. ménager les finances publiques en évitant dans la mesure du possible les politiques qui impliquent des dépenses des administrations, et donc des augmentations des impôts ou de la dette.

La tentation est grande de ne viser qu'un seul objectif, et d'engager la politique qui permettra de l'atteindre, en négligeant les impacts parfois très négatifs qu'une telle politique aura sur les autres objectifs. C'est ce qui est souvent fait actuellement avec l'objectif de réduction des rejets de CO₂. Il suffit qu'une mesure entraîne ou semble entraîner une réduction des rejets de CO₂ pour qu'elle soit considérée comme bonne, quelle que soit l'importance de la réduction, et le coût de la mesure en termes de mobilité, de finances publiques, ou d'équité.

Un impact financier futur négligé

Si on a classé en dernier l'objectif de ménagement des finances publiques, c'est pour souligner le fait qu'il est sans doute celui qui compte le moins dans la définition des politiques de transport dans la France d'aujourd'hui. Ces politiques de transport sont presque toujours discutées et arrêtées sans référence à leur impact sur les budgets des administrations. De même que dans la bonne bourgeoisie française on ne parle pas argent à table, il est politiquement incorrect de parler argent en matière de transport.

C'est ce tabou que l'on cherchera à mettre en question ici, en abordant les politiques de transport sous l'angle de leurs implications financières et fiscales. Cet angle, répétons le, n'est pas le seul qui compte. Il n'est pas forcément dans notre esprit le plus important ou le plus prioritaire. Si nous devons définir la finalité de la politique des transports, nous dirions volontiers qu'elle doit maximiser la mobilité des biens et des personnes, sous la contrainte des sept autres considérations. Mais dans la situation actuelle des finances publiques de la France, la dimension fiscale doit, ou devrait, compter davantage.

On examinera d'abord les politiques actuelles, mettant en évidence leur caractéristique principale : la lutte anti-route. On étudiera ensuite les conséquences budgétaires et fiscales de cette politique, qui sont lourdes et inquiétantes. On s'interrogera aussi sur les conséquences de cette politique au regard des sept autres objectifs mentionnés ci-dessus, dans l'espoir qu'elles pourraient justifier le coût exorbitant de la lutte anti-route. On s'appuiera sur ces considérations pour esquisser les grandes lignes d'une politique souhaitable des transports, avant de conclure.

Première partie

Les politiques actuelles et leurs conséquences budgétaires

Chapitre I : Les politiques actuelles

La caractéristique majeure de la politique des transports en France, et du reste en Europe, c'est la volonté de réduire la part du transport automobile et par camion (pour faire bref, et un peu improprement, on dira parfois ici : la route). Ce n'est pas la seule caractéristique. On en mentionnera brièvement trois autres.

Les trois autres caractéristiques de la politique des transports

Sous l'influence de la Commission Européenne, des efforts ont été faits pour introduire **davantage de concurrence** dans le secteur des transports. Ils ont porté des fruits dans les sous-secteurs du transport routier de marchandises et du transport aérien. Mais ils sont très lents dans les sous-secteurs du transport ferroviaire ou du chargement-déchargement dans les ports, qui restent très monopolistiques.

En partie aussi sous l'influence de la Commission, de **nombreuses normes ou interdictions ou réglementations** ont été introduites, en particulier en ce qui concerne les rejets polluants locaux et la sécurité. Ces normes ont donné des résultats spectaculaires. En matière de rejets polluants, les normes européennes (Euro 1, Euro 2, jusqu'à Euro 6)¹ ont

¹ Les normes Euro fixent les limites maximales de rejets polluants pour les véhicules légers neufs.

entraîné des baisses considérables. En matière de sécurité, les normes ont accéléré les progrès des véhicules, des routes et des comportements ; avec des résultats remarquables.

Une réelle décentralisation est également intervenue en France au cours des deux ou trois dernières décennies. Les transports publics urbains relèvent de la compétence d'autorités organisatrices locales. Pour l'essentiel les infrastructures routières sont dorénavant entre les mains des départements et des communes. Les transports ferroviaires régionaux sont dorénavant gérés par les régions.

Le rééquilibrage modal

Mais ces importants éléments des politiques de transports pèsent moins lourd que la volonté de réduire la part du transport routier privé, qui est véritablement la pierre angulaire des politiques françaises et européennes. Cette volonté se manifeste classiquement dans la multiplication des taxes, redevances et impôts qui frappent le transport routier, et dans la multiplication des subventions d'investissement et de fonctionnement dont bénéficient les transports publics et la voie d'eau.

Neuf taxes spécifiques sur le transport routier²

Spécifiques veut dire : qui frappent cette activité en sus des taxes (comme la TVA) qui frappent le transport routier au même titre que les autres activités en France. En comparaison, concernant les subventions

² Les taxes spécifiques qui frappent la route sont : les certificats d'immatriculation, la taxe sur l'assurance automobile, la taxe de sécurité sociale sur l'assurance automobile, la taxe sur les voitures de société, la taxe à l'essieu, la TIPP (la taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui est la plus importante), la TVA sur TIPP, la redevance domaniale payée par les sociétés d'autoroutes concédées, la taxe d'aménagement du territoire payée par les sociétés d'autoroutes concédées.

au fer, on compte une douzaine de subventions diverses³. Taxes routières et subventions ferroviaires ne cessent de s'alourdir. C'est ainsi, par exemple que **la Loi dite du Grenelle de l'environnement prévoit une taxe nouvelle sur les camions qui empruntent les voies autoroutières non concédées, ainsi que la construction de 2000 km de lignes TGV, d'autant de lignes de tramway, de lignes spéciales pour le fret ferroviaire, et de canaux, investissements qui impliquent tous des subventions nouvelles.**

La volonté de « rééquilibrage modal » se manifeste également par des traitements discriminatoires. La création de lignes régulières d'autocars est en pratique interdite, depuis les années 1930, afin de protéger le fer de la concurrence de la route. On a le droit de créer une ligne d'autobus régulière de Paris à Varsovie, mais pas de Paris à Caen.

Les partisans de l'accélération du rééquilibrage modal n'aiment pas voir posés et discutés les problèmes de transport en termes de concurrence modale. Mais force est de constater que les politiques de transport sont principalement définies en termes de glissement du mode routier et individuel vers les modes ferroviaires et collectifs. C'est pourquoi il est légitime et même indispensable d'analyser les conséquences de ce glissement programmé, et d'abord leurs conséquences pour les finances publiques.

³ Les subventions dont bénéficient le transport ferroviaire sont : les compensations tarifaires, les subventions de fonctionnement à la SNCF, la contribution du STIF, les dépenses de la SAAD, les dotations des plans fret, les subventions d'investissement de la SNCF, la contribution aux charges d'infrastructures, la contribution au désendettement de RFF, la subvention aux travaux de régénération, les subventions d'investissement de RFF, sans même parler de la contribution aux charges de retraite et la surcompensation des régimes spéciaux payées ou supportées par la Sécurité Sociale. Le transport ferroviaire bénéficie également d'une TVA nulle ou réduite pour les ventes de billets, qui est assimilable à une subvention.

Chapitre II - Les conséquences budgétaires

La politique française que l'on vient de définir a des conséquences aussi importantes que négligées sur les finances publiques. **D'un côté, le transport routier rapporte beaucoup d'argent aux budgets publics. D'un autre, le soutien aux transports publics pèse lourdement sur ces mêmes budgets.**

La route rapporte 20 milliards par an

Le tableau 1 montre la contribution nette du transport routier aux finances publiques. Nous ne prenons ici en compte que les recettes spécifiques qui touchent le secteur, soit 36 milliards d'euros prélevés, dont la plus importante, 27 milliards, est de loin la TIPP. En retour, les administrations dépensent environ 16 milliards pour l'investissement (10 milliards), et le fonctionnement (6 milliards) des routes.

Tableau 1 - Dépenses et recettes publiques du transport routier, 2007

	(en G€)
Recettes : taxes routières spécifiques	35,9
Dépenses : des administrations pour la route	-16,5
Solde : contribution nette du transport routier	19,4

Source : URF. 2008. *Faits et chiffres*. p. III-12 et 13, citant la DGCP (Direction générale de la comptabilité publique) et le SESP (Service économique de statistique et prospective) du ministère du Développement Durable.

La différence, c'est-à-dire la contribution de la route aux finances publiques s'élève annuellement à 20 milliards d'euros. Elle augmente chaque année, parce que les dépenses des administrations stagnent, et que les recettes (les impôts) augmentent, même si la TIPP n'augmente plus depuis 2004.

Certes, la présentation est financière et non économique. Elle ignore les externalités de la route (comme les pollutions) ainsi que le surplus des

usagers. La dimension finances publiques n'est pas la seule à prendre en compte : elle n'en est pas moins importante.

Cette contribution de 20 milliards aux « budgets publics » cache une contribution de 24 milliards au budget de l'Etat et une contribution de -4 milliards aux budgets des collectivités territoriales. **Il se trouve en effet que les dépenses sont principalement (à 70%) le fait des collectivités territoriales alors que l'essentiel (80%) des recettes bénéficie à l'Etat. Le transport routier coûte aux administrations locales, alors qu'il rapporte (beaucoup) à l'administration centrale.**

Le rail coûte 10 milliards par an aux contribuables

Il n'est pas très facile (mais pas non plus impossible) de savoir ce que le transport ferroviaire signifie pour les finances publiques. La séparation intervenue en 1996 entre RFF, propriétaire du réseau, et la SNCF, opérateur du service, impose des consolidations. L'intervention de la SNCF en dehors du transport ferroviaire (la SNCF est un gros transporteur routier⁴), intervention qui va croissant, complique également l'analyse. L'habitude prise d'effacer les dettes du rail de temps en temps aussi. Deux approches peuvent être utilisées pour estimer l'importance des subventions dont bénéficie le transport ferroviaire en France.

La première est comparable à celle qui a été utilisée pour la route. A la rubrique recettes, il n'y a rien, puisque le rail n'est grevé d'aucune taxe spécifique. Ou plutôt, il y a un chiffre négatif, puisque le transport ferroviaire de personnes bénéficie d'une TVA au taux réduit de 5,5% au lieu de 19,6%, ce qui peut s'analyser comme une subvention de 1 milliard d'euros. A la rubrique dépenses, on a les différentes subventions dont bénéficient la SNCF et RFF.

⁴ Le chiffre d'affaire du transport de fret de la SNCF par fer est inférieur au chiffre d'affaire du transport de fret de la SNCF (par sa filiale Geodis) par la route.

Tableau 2 - Dépenses et recettes publiques du transport ferroviaire, 2007 (en milliard d'€)

Recettes : Réduction de TVA sur transport passagers	-1	
Dépenses : concours publics identifiés		
A la SNCF		
Rémunération STIF	-0,9	SAAD -0,4
Subvention d'investissement	-1,1	
Subvention des régions pour les TER	-2,8	
A RFF		
Contribution aux charges d'infrastructures	-0,8	
Contribution au désendettement	-0,7	
Subvention aux travaux de régénération	-1	
Subvention d'investissement	-1,2	
Total	-9,9	

Source : URF. 2007. *Faits et chiffres*. p. III-22 et 13, citant le SESP

Ce tableau fait apparaître une contribution des finances publiques de près de 10 milliards au transport ferroviaire. Ce chiffre est une sous-estimation, pour au moins deux raisons. Il n'inclut pas la contribution du régime général de sécurité sociale aux charges de retraite des retraités de la SNCF, qui s'élève à 2,9 milliards. Il ne prend pas en compte non plus la variation de la dette de RFF, qui augmente d'un peu plus de 1 milliard chaque année, et ne sera jamais remboursée par les recettes de RFF, mais bien un jour effacée par une subvention spéciale de l'Etat.

Une deuxième approche, peut-être plus parlante, consiste à considérer les dépenses et les recettes du transport ferroviaire, comme on le ferait pour une entreprise ordinaire. Elle est illustrée par le tableau 3. On voit que les recettes du ferroviaire ne couvrent même pas la moitié de ses dépenses. Une entreprise ordinaire qui aurait un compte de résultats comparable serait évidemment en faillite. En fait, les seuls salaires du rail (8 milliards) sont du même ordre de grandeur que les paiements des usagers (9 milliards). Qui paye tout le reste, des achats d'énergie aux investissements, si ce n'est le contribuable ou l'augmentation de la dette ? Les contributions publiques apparaissent ici voisines de 11

milliards d'euros. Ce chiffre ne comprend pas la subvention cachée dans le taux réduit de TVA (1 milliard) qui apparaissait dans le tableau précédent, ni bien entendu les subventions au titre des retraites de la SNCF (2,9 milliards), mais inclut l'augmentation de la dette.

Tableau 3 - Dépenses et recettes du transport ferroviaire, 2007
(en milliard d'€)

Dépenses :	
Salaires	8
Charges externes et achats à l'extérieur	5,5
Investissements	4
Frais financiers	2
Impôts et taxes (non spécifiques)	0,8
Total	20
Recettes :	
Voyageurs	7,7
Fret	1,7
Autres	0,2
Total	9,6
Différence = contributions publiques ou dette	10,7

Source : URF. 2007. *Faits et chiffres*. p. III-20-23, citant le SESP

Note : Les comptes de la SNCF et de RFF ont été consolidés pour éviter les double-comptes.

Les deux méthodes, qui se rapportent à des concepts de « contributions publiques » légèrement différents, convergent pour montrer que le ferroviaire est subventionné à plus de 50%, pour un montant annuel de plus de 10 milliards d'euros, sans compter les 3 milliards payés au titre des retraites.

Des données secrètes

Il serait très intéressant de savoir comment ces subventions se répartissent entre les différents types de transports ferroviaires. Les données qui le permettraient ne sont malheureusement pas publiques ; même le ministère de tutelle et les organismes de contrôle ne peuvent pas les obtenir. On sait cependant que les recettes des TGV couvrent

une large partie de leur coût (peut-être 90%), que les trains grandes lignes sont dans la moyenne (peut-être 50%), et que les TER et le fret sont à la traîne (peut-être 30%).

Le rail : une activité subventionnée à 50% par le contribuable

Tout cela n'empêche pas la SNCF d'affirmer qu'elle fait des bénéfices (1 milliard). Comment ? Elle joue tout d'abord sur l'existence de RFF, sur qui elle rejette l'essentiel des dépenses d'investissement, tout en faisant ou laissant croire que le rail c'est la même chose que la SNCF. Elle considère ensuite les subventions dont elle bénéficie comme faisant partie de son chiffre d'affaire. Au final nombreux sont ceux qui pensent que le rail est en France une activité rentable, alors qu'il s'agit d'une activité subventionnée à plus de 50%.

Ce trou, et cet appel aux contributions publiques, ne diminuent pas au cours du temps. On aurait pu croire que le développement des TGV, réputés plus rentables, qui se substituent aux trains grandes lignes, réputés moins rentables, aurait réduit l'écart entre dépenses et recettes ferroviaires. Il n'en est rien, et cet écart augmente d'année en année.

Questions aux spécialistes

Qui, des usagers ou des contribuables, paye les infrastructures ?

Pas de transport sans infrastructures. Qui, des usagers ou des contribuables, les financent ?

Pour la route, ce sont les usagers. Par l'intermédiaire de la TIPP, qui est grossièrement proportionnelle à l'usage des routes. Le montant payé est presque le double du montant dépensé par les administrations pour l'investissement, l'entretien et le fonctionnement du réseau routier. Même si l'on considère que la TIPP paye aussi les externalités (par exemple les pollutions) de la route

S'agissant des autoroutes concédées, l'utilisateur paye même deux fois. Il paye des péages, assez élevés pour couvrir toutes les dépenses d'investissement et de fonctionnement puisque les sociétés d'autoroutes font des profits. Et il paye également la TIPP.

Pour le rail, ce sont les contribuables. La SNCF et au-delà les usagers payent bien des péages (3 milliards) à RFF propriétaire du réseau ferroviaire. Mais ces péages ne couvrent même pas les dépenses d'entretien (un peu plus de 3 milliards), qui sont d'ailleurs insuffisantes pour maintenir la qualité du réseau. La SNCF est comme un locataire qui ne payerait que les charges de copropriété, et serait donc logé gratuitement.

Malgré ces évidences, beaucoup pensent encore que le transport routier bénéficie d'infrastructures gratuites alors que le transport ferroviaire paye pour les siennes.

Les transports publics locaux sont subventionnés à 75%

Le cas des transports publics locaux (bus, tramways, métros) est, toujours du point de vue des finances publiques, encore pire que le cas du transport ferroviaire, comme le montre le tableau 4. Les paiements des usagers couvrent seulement le quart des dépenses. Les subventions, qui correspondent donc aux trois-quarts des dépenses, s'élèvent à 6,2 milliards d'euros par an. Elles ne cessent d'augmenter. Un nombre croissant d'« autorités organisatrices » - c'est le nom des groupements de communes qui gèrent les transports urbains - envisagent ou préconisent sérieusement la gratuité totale, c'est-à-dire un taux de subvention de 100%. L'essentiel de ces subventions provient du « versement-transport » qui est une taxe sur les salaires des

entreprises de plus de 10 employés, dont le montant est actuellement de 5,1 milliards. Les « autorités organisatrices » fixent le taux de la taxe dans la limite d'un plafond fixé par le gouvernement (et variable selon la taille de la ville). La plupart des autorités organisatrices ont choisi le taux plafond, et elles réclament, en arguant des engagements du Grenelle de l'Environnement, un relèvement de ce taux.

Tableau 4 - Dépenses et recettes du transport public urbain, 2004
(en milliard d'€)

	RATP	Province	Total
Dépenses	4,6	4	8,6
Recettes (paiement des usagers)	1,7	0,7	2,4
Solde = contributions publiques	2,9	3,3	6,2
Contributions/dépenses (en %)	63%	82%	72%

Sources : Pour la RATP : Statistiques annuelles. Pour les entreprises de province : CCTN et Cour des comptes.

Chapitre III - Implications budgétaires d'un transfert modal massif

Situation actuelle

La politique des transports consiste à ponctionner le transport routier à hauteur de 20 milliards, et à subventionner les transports collectifs pour plus de 16 milliards par an. Mais la politique affichée et réaffirmée jour après jour veut aller beaucoup plus loin. Pour le fret, pour les TGV, pour les TER, on parle de multiplication par deux ou même par quatre du « trafic ».

Pour fixer les idées, considérons un objectif de doublement du transport ferroviaire, plutôt en retrait sur les visées de la politique actuelle, et supposons, pour le moment, que cet objectif soit réalisable. Qu'impliquerait-il pour les finances publiques de la France ?

Le doublement recherché du transport ferroviaire impliquerait, à productivité constante, au moins un doublement des subventions au fer, c'est-à-dire une dépense publique supplémentaire d'au moins 16 milliards d'euros par an.

En réalité, il impliquerait une dépense plus importante. On doit en effet supposer que le trafic ferroviaire actuel est celui qui est le plus rentable (ou le moins déficitaire). On ne pourra l'augmenter (et le doublement est une forte augmentation) qu'en augmentant l'offre à un coût global croissant ou/et en baissant les tarifs - c'est à dire en dépensant plus et en encaissant moins. Même la gratuité ne permettrait pas un doublement de la fréquentation sur les lignes actuelles. Il faudra ouvrir de nouvelles lignes (de bus, de tramway ou de métro) dans des zones moins denses avec des taux de remplissage bien inférieurs aux taux actuels et donc des coûts unitaires – et des subventions – plus élevés que les coûts actuels. Le chiffre de 16 milliards par an de dépenses publiques supplémentaires engendrées par la politique engagée est donc fortement sous-estimé.

Parallèlement, le transfert prévu de la route vers le rail entraînerait une diminution des contributions fiscales de la route aux finances publiques. Toutefois, le poids du ferroviaire dans les transports est faible et le doublement du ferroviaire impliquerait un recul du routier — et de ses contributions — assez faible. Le fer représente moins de 11% des déplacements de personnes (en voyageurs*km) et environ 11% des déplacements de marchandises (en tonnes*km, une unité qui surestime grossièrement son importance), soit en moyenne 11%. Un doublement du ferroviaire impliquerait donc une diminution d'environ 12% du transport routier. Soit une diminution de la contribution fiscale de la route d'un peu plus de 2 milliards d'euros.

Chapitre IV - Les conséquences extrabudgétaires

Les conséquences budgétaires des politiques de transport actuelles sont donc lourdes et fortement négatives. Le glissement souhaité et programmé de la route vers le rail (« route » signifie : transport routiers de personnes et de marchandises) implique une ponction de 16 milliards d'euros supplémentaires par an sur les finances publiques (rappelons que ce chiffre est fortement sous-estimé). Cela ne suffit pas à condamner cette politique et son inflexion actuelle. Le respect des finances publiques n'est que l'un des huit objectifs des politiques de transports évoqués ci-dessus, et personne ne prétend qu'il doit passer avant tous les autres. Ces dépenses publiques considérables sont peut-être justifiées par des gains également considérables dans les sept autres domaines. C'est ce qu'il convient d'examiner brièvement.

Mobilité

Favoriser la mobilité des personnes et des biens est le premier objectif, la raison d'être, des politiques de transport. La politique anti-voiture actuelle contribue-t-elle à atteindre cet objectif ? D'une façon générale, non. La part de la route dans la mobilité est telle qu'une politique anti-route est mécaniquement une politique anti-mobilité.

Il faut bien voir que, dans à peu près tous les compartiments du « transport », les ménages et les entreprises préfèrent la voiture et le camion, à un degré totalement sous-estimé en France.

C'est vrai des déplacements quotidiens dans les grandes agglomérations, qui sont bien connus grâce aux « enquêtes transports » effectuées périodiquement, et recensées par le CERTU. La part des transports en commun urbains dans les déplacements mécanisés est partout sauf à Paris (26%) inférieure à 20%. Même dans des grandes agglomérations comme Lyon (18%), Marseille (14%) ou Lille (7%), et dans des agglomérations célèbres pour leurs politiques de transports en

commun, comme Strasbourg (12%), Nantes (17%) ou Grenoble (19%)⁵. Pourquoi ? Mais parce que les déplacements en voiture en ville sont très généralement plus confortables et surtout plus rapides.

Le phénomène est encore plus marqué pour les transports de marchandises. Les entreprises veulent généralement livrer et être livrées rapidement. De porte à porte, le camion fonctionne à 60 ou 70 km/h, le train à 15 km/h. Le résultat est que le rail assure 11% des déplacements de marchandises mesurés en tonnes*km.

Cette disproportion entre le routier (90% pour simplifier) et le ferroviaire (10%) a trois implications.

Tout d'abord, elle suggère que la préférence pour le routier a des justifications profondes, et qu'il est difficile d'obtenir des changements modaux. C'est seulement sur certains sous-marchés (déplacements internes aux centres villes, ou périphérie-centre, déplacement d'affaires, transport de marchandises sur longues distance) que les politiques de changement modal peuvent espérer obtenir des résultats.

Deuxièmement, à supposer que le résultat des politiques anti-route et pro-fer engendre un report d'un mode vers l'autre, une très forte augmentation du ferroviaire est nécessaire pour obtenir une petite diminution du routier. Comme il est facile de le calculer, dans l'hypothèse d'un report modal intégral, un doublement du ferroviaire entraîne une diminution du routier d'environ 10%.

⁵ Ces chiffres proviennent de CERTU. 2002. *La Mobilité urbaine en France : les années 90*. Ministère de l'Équipement. p.87 seq. Ils se rapportent à la fin des années 1990. Ils n'incluent pas les «autres transports en commun» qui sont principalement les déplacements en taxis, ni les déplacements en vélo ou en deux roues motorisés.

Diminution de la mobilité

Troisièmement, cette hypothèse d'un report modal intégral est malheureusement bien trop optimiste. Dans beaucoup de cas, l'augmentation des contraintes sur le transport routier entraîne non pas une augmentation concomitante du ferroviaire, mais une diminution de la mobilité.

On dispose pour les agglomérations de Lyon et de Lille de données sur l'évolution de la mobilité (définie comme le nombre de déplacements par jour ouvrable) selon les modes. Dans les années 1985-1995, tout augmentait : la mobilité en transports en commun, la mobilité en voiture, et donc la mobilité totale, ce qui était excellent pour le développement économique. La période suivante (1995-2006) est caractérisée par de vigoureuses et coûteuses politiques anti-voitures et pro-transports en commun. Ces politiques ont porté leurs fruits : la mobilité en transports en commun a augmenté et la mobilité en voiture a diminué. Mais la somme des deux mobilités, la mobilité motorisée totale⁶, a fortement diminué dans les deux villes : -11% à Lyon et -8% à Lille. En termes de mobilité, le résultat est désastreux.

⁶ On ignore la marche à pied, qui n'est guère affectée par les politiques de report modal, et qui porte sur de courtes distances, et le vélo, qui augmente en pourcentage, mais qui reste marginal : 3% des déplacements motorisés dans les deux villes en termes de nombre de déplacement, mais certainement moins de 1% en termes de passagers*km.

Encadré 2 : Comment a évolué la mobilité à Lyon et à Lille au cours des dix dernières années ?

Les données diffusées par le CERTU sur son site (www.certu.fr) permettent de connaître l'évolution de la mobilité à Lille et à Lyon au cours de la décennie passée. Elles ne se réfèrent pas aux centres villes mais aux agglomérations (communauté urbaine à Lille, Grand Lyon à Lyon). Elles s'expriment en nombre de déplacements par personne et par jour ouvrable, et distinguent les déplacements en transports en commun (TC) des déplacements en voiture.

Type de mobilité :	TC	voiture	motorisée
Lille :			
1998 (déplacements/personne/jour)	0,23	2,4	2,63
2006 (idem)	0,32	2,1	2,42
Variation 1998-2006 (idem)	0,09	-0,3	-0,21
Variation 1998-2006 (%)	39%	-13%	-8%
Lyon :			
1995 (déplacements/personne/jour)	0,47	1,9	2,37
2006 (idem)	0,51	1,6	2,11
Variation 1995-2006 (idem)	0,04	-0,3	-0,26
Variation 1995-2006 (%)	9%	-16%	-11%

Elles montrent dans les deux cas un important recul de la mobilité motorisée. Le report modal est faible. Sur 100 personnes qui abandonnent leur voiture, seule une minorité (30 à Lille, 13 à Lyon) se reporte sur les transports en commun ; les autres (70 à Lille, 87 à Lyon) renoncent à se déplacer.

La politique suivie est peut-être justifiée par d'autres considérations. Mais elle joue contre la mobilité des biens et des personnes, et donc contre l'efficacité économique qui va avec cette mobilité.

Chapitre V - Réchauffement climatique et glissement modal

La lutte contre les rejets de gaz à effet de serre (GES), et en particulier le CO₂, est devenue un objectif majeur de toutes les politiques. Dans quelle mesure et à quel coût le glissement modal voulu va-t-il réduire les rejets de GES ?

Les transports routiers sont souvent présentés comme la cause principale du réchauffement climatique. Au niveau mondial - qui est le seul valable pour le réchauffement climatique - les transports sont responsables de 12% des rejets de GES et de 14 % des rejets de CO₂. Ce n'est pas négligeable, mais c'est deux fois moins que la production d'électricité. En France, où les rejets liés à la production d'électricité sont faibles du fait de l'importance du nucléaire, la responsabilité des transports routiers est plus importante : 25% des rejets de GES et 30% des seuls rejets de CO₂, en ignorant la déforestation et les émissions des trafics aériens et maritimes internationaux. Les rejets du transport routier en France en 2006 sont estimés à 129 millions de tonnes. Les rejets des autres modes de transports (hors trafic maritime et aérien international) sont faibles, estimés à 8 millions de tonnes, notamment parce que l'électricité qui alimente les trains est principalement d'origine nucléaire.

Une vision erronée

La vision dominante est que les rejets de CO₂ du transport routier augmentent d'une façon exponentielle, et donc que seul un transfert modal massif peut nous sauver de la catastrophe. Dans un pays comme la France, cette vision est profondément fausse.

Le transport routier augmente très lentement

Entre 2001 et 2007, le trafic total a augmenté de moins de 3% (en six ans) . Ensuite, et surtout, les rejets de CO₂ par kilomètre parcouru diminuent régulièrement. Il en résulte que les émissions de CO₂ de la circulation routière qui avaient augmenté dans les années 1990, ont atteint un point haut en 2001, et diminuent depuis cette date. Tout laisse à penser que ce mouvement va se poursuivre, et s'accélérer, avec la mise sur le marché de véhicules de moins en moins consommateur de carburant, et/ou de véhicules utilisant des carburants moins polluants en CO₂.

Quel serait alors l'effet sur les rejets de GES de notre hypothétique doublement du transport ferroviaire et fluvial entraînant, on l'a vu, une diminution du transport routier d'environ 12% ? Les rejets du transport routier diminueraient de 15 Mt ; ceux des autres modes augmenteraient de 8 Mt ; la réduction nette serait de 7 Mt par an. Elle serait obtenue à un coût pour les finances publiques que l'on a estimé à plus de 20 milliards d'euros par an. Contentons-nous d'une estimation basse de 20 milliards. Cela met le coût de la tonne de CO₂ évitée à 2800 euros.

Ce coût est exorbitant. Le rapport Stern estime que les objectifs de réduction de rejets nécessaires pourraient être atteints si toutes les actions de réduction des rejets qui coûtent moins de 20 euros la tonne étaient entreprises. Les chiffres officiels français qui sont plus ambitieux sont inférieurs à 40 euros la tonne. Chacun peut acheter des réductions de CO₂ (obtenues par des investissements notamment forestiers dans des pays en développement) pour compenser ses rejets de CO₂ (de voyages en avion par exemple) à un prix inférieur à 20 euros la tonne.

La politique de transfert modal apparaît donc comme une façon particulièrement inefficace de réduire les rejets de GES. Elle est de ce fait contre-productive pour la lutte contre le réchauffement climatique. En dépensant dix fois moins d'argent public autrement, on pourrait réduire dix fois plus les rejets de CO₂ et ce grâce au développement les véhicules dits propres.

Equité

Un argument parfois avancé en faveur de la politique anti-transport routier est que cette politique favorise les plus pauvres. Il n'en est malheureusement rien. Cette politique est au contraire particulièrement régressive. La raison en est que l'usage de la voiture augmente moins vite que le revenu alors que l'usage du chemin de fer augmente plus vite que le revenu, comme le montre le tableau 5.

Tableau 5 – Impôts et subventions liés au transport en fonction du revenu des ménages, 2001

Quintiles	1	2	3	4	5
Revenu moyen (€/an)	11.687	18.170	23.572	31.307	53.936
<hr/>					
Impôt spécifique sur les carburants :					
Montant de l'impôt (€/an)	383	583	699	827	864
Impôt/revenu (%)	3,28	3,21	2,97	2,64	1,6
<hr/>					
Subventions au chemin de fer :					
Montant subvention (€/an)	26	30	37	59	112
Subvention/revenu (%)	0,23	0,16	0,16	0,19	0,21

Sources et notes : INSEE. 2004. Le budget des familles en 2001 (Résultats – Société n° 29). Les quintiles sont créés à partir du classement des ménages selon le revenu par unité de consommation. Le montant de l'impôt spécifique sur les carburants est obtenu à partir de la dépense des ménages en carburants (pour le transport) multipliée par le poids de l'impôt spécifique (65%) dans le prix des carburants. Pour le chemin de fer, calculs de REXECODE à partir des données détaillées de l'INSEE sur les budgets des ménages. La subvention a été obtenue en multipliant la dépense par un (prudent) taux de subvention de 40%.

La part du revenu consacrée aux dépenses de carburant est plus élevée chez les pauvres que chez les riches. Les lourds impôts sur les carburants de la politique anti-voiture dominante pèsent donc bien plus sur le budget des pauvres que sur celui des riches : deux fois plus si l'on compare les 20% les plus pauvres aux 20% les plus riches. C'est la définition même d'un impôt régressif.

Des subventions ferroviaires qui bénéficient aux riches

La consommation de chemin de fer augmente avec le revenu, et même plus vite que le revenu. Les subventions ferroviaires bénéficient bien plus aux riches qu'aux pauvres, non seulement en valeur absolue mais même en pourcentage du revenu⁷. C'est la définition même d'une subvention régressive.

Loin de réduire cette régressivité, le développement des TGV l'aggrave. Les « cadres » supérieurs ou intermédiaires, qui représentent 15% des Français, sont 65% des utilisateurs des TGV. Ils voyagent dans le TGV 11 fois plus que les ouvriers et employés !

Tableau 6 – Qui utilise le TGV ?
(en % du total)

Catégorie socio-professionnelle	Pop. Française	TGV Nord	TGV Med
	1999	2000	2003
Dirigeants, cadres supérieurs	6	46	39
Professions intermédiaires	10	17	27
Commerçants, artisans	3	2	2
Employés et ouvriers	26	12	9
Retraités	18	4	10
Autres inactifs, y compris étudiants	38	19	12
Total	100	100	100

Source : Conseil Général des Ponts et Chaussées. 2008. Bilan LOTI de la LGV Méditerranée. P. 105

⁷ Pour être précis et complet, on notera que les 20% les plus pauvres, s'ils reçoivent moins que les autres en euros de subventions ferroviaires reçoivent cependant un peu plus relativement à leurs revenus.

Autres objectifs

On passera plus rapidement sur les quatre autres objectifs des politiques de transport que sont la pollution, la sécurité, l'aménagement du territoire, et la politique industrielle. Ces objectifs sont-ils bien servis par les politiques suivies et engagées en France ?

Pollution

Le transport routier rejette un certain nombre de polluants locaux nocifs : des oxydes d'azotes (NOx), du monoxyde de carbone (CO), des composés organiques volatils (COVNM), du dioxyde de soufre (SO₂), du plomb (Pb), des particules, etc. La part du transport routier dans les rejets totaux varie avec le polluant (moins de 20% pour les particules, 5% pour le SO₂, 24% pour les COVNM, sauf pour les NOx (47%)) et réduire ces rejets est un objectif légitime des politiques de transport. A cet effet, la première méthode qui vient à l'esprit est de réduire le transport routier. Toutes choses égales par ailleurs, une réduction de 10% du transport routier réduirait de 10% ces rejets polluants, à un coût considérable, on l'a vu.

Mais il existe une autre méthode : réduire les rejets unitaires (au km parcouru) du transport routier, grâce à des innovations technologiques. Cette autre méthode n'est pas une vue de l'esprit. Elle a au contraire été appliquée, grâce aux normes édictées par l'Union Européenne, et avec un succès considérable. Les véhicules neufs mis sur les routes aujourd'hui rejettent de 4 à 50 fois moins (selon le polluant considéré) que les véhicules mis sur les routes il y a 15 ans. L'impact sur les rejets totaux est moins marqué, mais cependant considérable. En France, au cours des dix dernières années, les rejets du transport routier ont diminué à des taux annuels de 6% pour le SO₂, de 4% pour les NOx, de 5% pour les COVNM, de 3% pour les particules. Pour la réduction des rejets polluants la technologie, stimulée par les normes, fait tout les deux ou trois ans ce qu'un transfert modal massif pourrait faire. Mais elle le fait à un coût nul pour les finances publiques et à un coût faible pour l'économie.

Sécurité

Le problème se pose dans les mêmes termes pour les accidents. Chaque année, des milliers de personnes se tuent sur les routes, sans parler de ceux qui se blessent, parfois grièvement. Traiter ce drame national est à juste titre un objectif majeur des politiques de transport. Là encore, la première méthode qui vient à l'esprit pour y parvenir est de réduire le transport routier. Toutes choses égales par ailleurs, une diminution de 10% du transport routier entraînerait une diminution de 10% des accidents.

Les actions portant sur les véhicules, les routes, et les comportements ont pourtant donné des résultats spectaculaires. En sept ans, le nombre de tués a diminué de 50%, à un coût faible, bien plus que ne le ferait diminuer la réduction de circulation à un coût considérable.

Aménagement du territoire

La politique des transports doit aussi contribuer à l'aménagement du territoire. Elle doit garantir partout un bon niveau d'accessibilité, c'est-à-dire relier tous les territoires au reste du pays et du monde à un coût modeste en temps et en argent. Il est assez évident que la route, qui va partout, y parvient mieux que le fer. Cela est encore plus vrai des transports de marchandises que des transports de voyageur. Les objectifs d'accessibilité, du reste, se définissent en termes d'accès à une autoroute en moins d'une demi-heure. Les habitants des régions enclavées (comme l'Ariège ou les Hautes Alpes) et leurs élus le savent bien : ce qui peut les sauver du déclin économique, ce sont des autoroutes, pas des lignes de chemins de fer.

Politique industrielle

L'année 2008 a vu le début d'une grave crise de la demande dans le secteur automobile. L'Etat a dû intervenir financièrement pour contenir les dommages. Il serait excessif d'attribuer cette crise à la seule politique anti-voiture. Mais on ne doit pas non plus faire semblant d'ignorer que notre politique anti-automobile contribue aux difficultés de l'industrie automobile.

Conséquences du recul du transport routier sur l'industrie automobile

Inciter les Français à moins rouler en voiture, c'est évidemment les inciter à acheter moins de voitures. Programmer le recul du transport routier, c'est forcément programmer le déclin de l'industrie automobile. On a le droit d'estimer que le jeu en vaut la chandelle et qu'une diminution des rejets de CO2 de 15 millions de tonnes vaut bien 200000 suppressions d'emplois dans l'industrie automobile et le transport routier, en espérant que ces pertes seront compensées par des emplois supplémentaires dans les chemins de fer. Mais on ne peut pas vouloir une chose (moins de transport automobile) et son contraire (autant de production automobile). La politique de transport affirmée et engagée joue contre la politique industrielle affichée.

Finalement, les mesures anti-route pratiquées et préconisées ne nous éloignent pas seulement des objectifs de finances publiques. Elles sont également fortement négatives vis à vis des objectifs de mobilité, d'équité, d'aménagement du territoire, et de sauvegarde de l'industrie automobile. Elles peuvent certes contribuer aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique, de pollution et de sécurité. Mais leur contribution à ces objectifs importants est très faible et très coûteuse, alors qu'il existe des mesures normatives qui engendrent des réductions bien plus importantes (facilement 50%) à des coûts très faibles, mesures qui sont heureusement mises en œuvre avec des résultats spectaculaires.

Deuxième partie

Plaidoyer pour une nouvelle politique des transports

On a vu que les politiques engagées ont un coût considérable pour les finances publiques, et des performances médiocres au regard des autres objectifs d'une politique des transports. Cette analyse débouche naturellement sur des préconisations. On en formulera six.

Préconisation I – La nécessité de l'intervention publique

S'il y a un domaine où l'intervention publique est indispensable, c'est bien celui des transports.

Tous les économistes, y compris les plus libéraux, en conviennent. Ils pensent en effet que le marché est un instrument très efficace - lorsqu'il fonctionne. Mais le marché ne fonctionne pas toujours, et il connaît parfois des pannes. Dans ces cas-là, le marché ne peut pas nous conduire à des solutions optimales, et une intervention correctrice est légitime. Donc, pour de multiples raisons, personne ne met en doute le principe d'intervention publique dans le domaine des transports. Il est du reste appliqué partout. Il y a des pays sans ministère de l'enseignement supérieur (les Etats-Unis, par exemple) ; il n'y a pas de pays sans ministère des transports.

L'intervention peut et doit prendre des formes diverses. Elle ne doit pas s'interdire d'engager des dépenses publiques indispensables en matière d'infrastructures ou de recherche. Sans oublier que l'argent public provient de l'impôt (qui est généralement un frein à la croissance) ou de

la dette (qui est un poids pour les générations futures), et qu'il doit être dépensé avec parcimonie et efficacité.

Un financement innovant pour les infrastructures et matériels de transport

Afin de préserver les finances publiques, un mode de financement innovant pourrait être mis en œuvre : la création d'un dispositif d'avances remboursables sur les futurs Crédits Carbone.

Ainsi, dès lors qu'un projet présenterait des perspectives de réductions d'émission de CO₂, les financeurs pourraient se voir attribuer une avance remboursable sur les crédits carbone générés à terme. Ce principe permettrait de substituer ou compléter l'approche actuelle, purement subventionnelle, par un mécanisme de marché.

Cela suppose que la législation évolue pour permettre la monétisation des crédits carbone issus de la chaîne de transport, au même titre que ceux de l'industrie.

Préconisation II – La neutralité modale et le développement de l'Optimodalité

Un deuxième principe peut être avancé. La politique doit être neutre vis-à-vis des différents moyens de transport. Il faut en finir avec l'actuelle guerre menée contre le transport routier privé au nom du transport ferroviaire public, qui constitue la pierre angulaire de notre politique des transports. Il y a place pour tous les modes. La demande de transport est très diversifiée. Pour tel segment de cette demande, c'est le rail qui est le mieux capable de répondre, au meilleur coût pour la société. Pour tel autre segment, c'est la route. Pour tel autre encore le fluvial ou l'aérien. Les différents modes sont en fait plus complémentaires que concurrents. Ils ne sont concurrents qu'à la

margin, sur certains segments, relativement peu importants. Et il faut se réjouir de cette concurrence, qui incite les opérateurs des différents modes à innover, à renouveler ou à améliorer leur offre, pour mieux répondre à la demande, et qui est donc un facteur de productivité et de progrès.

Il n'y a pas à décréter tel ou tel partage modal. Personne ne connaît « le bon » partage modal. Il dépendra de l'évolution de la demande, qui dépendra elle-même de l'évolution de la démographie, de l'économie, des modes de vie, d'un côté, et de l'évolution de la demande, qui sera modifiée à son tour par les innovations, le prix des énergies, les changements sociaux, d'un autre côté.

Développer le concept d'Optimodalité

Destiné principalement aux transports sur plus de 500 km, l'Optimodalité⁸ consiste à choisir le mode ou la combinaison de modes de transports (aérien, ferroviaire, fluvial, maritime, routier) la plus efficace pour aller d'un point à un autre **en optimisant la performance économique, technique et environnementale**. A titre d'exemple, les transporteurs express pourraient transférer leur flux aériens courts courriers sur des TGV dédiés qui seront - sur leurs propres infrastructures peu utilisées la nuit - aussi rapides, plus économiques et bien plus respectueux de l'environnement que les avions actuellement utilisés par ces transporteurs.

⁸ www.optimodality.eu

Préconisation III – La vérité des prix

Un troisième principe, classique, se réfère à la vérité des prix. Les utilisateurs du transport doivent être confrontés à un système de prix qui reflète aussi fidèlement que possible le coût pour la société des différents modes ou types de transport qui leur sont proposés. Cette vérité des prix est la condition pour que leurs choix soient conformes à l'intérêt de la société toute entière. Les coûts que doivent refléter les prix sont bien entendu les coûts externes autant que les coûts internes.

Coûts externes

On appelle coûts externes (ou externalités) des effets qui ne passent pas par les prix. L'exemple classique de l'externalité est la pollution : celui qui la cause engendre un coût chez celui qui la subit, un coût pour lequel le pollueur ne paye rien, en l'absence d'une intervention publique. Une intervention qui met ce coût à sa charge (les économistes parlent alors d'internalisation de l'externalité) est à la fois juste et efficace. Le transport, et en particulier le transport routier et aérien, causent des externalités. Les principales concernent les rejets de CO₂, les pollutions locales (NO_x, HC, etc.), le bruit, la congestion, les accidents. Il est parfaitement justifié que le prix de l'offre de transport intègre ces coûts externes.

Ce principe est malheureusement difficile à mettre en œuvre. L'importance de certaines de ces externalités (congestion, bruit, pollution locale, etc) varie beaucoup selon le lieu et l'heure. En théorie, le coût externe à imposer devrait varier à l'infini, ce qui n'est ni possible ni efficace. Par ailleurs, dans certains cas, la vertu de l'internalisation des coûts externe entre en conflit avec d'autres objectifs également légitimes comme l'équité. Par exemple, les voitures les plus polluantes sont souvent les plus anciennes et elles sont généralement utilisées par les plus pauvres. Les faire payer davantage est une mesure régressive. Enfin, on peut dire que, dans certains cas au moins, comme celui des

externalités de l'usage de la route, il existe déjà un mécanisme d'internalisation : la TIPP, qui est proportionnelle à la consommation de carburant et donc aux externalités liées à cette consommation, comme les rejets de CO2.

Le principe de l'intégration des coûts externes dans les prix doit néanmoins être réaffirmé et poursuivi avec constance.

Un exemple d'internalisation d'externalité : le péage urbain

Péage urbain - Le péage urbain est une façon d'internaliser l'externalité de congestion qui mérite attention. En théorie, la mesure est excellente. En pratique, elle pose de nombreux problèmes.

Les coûts de perception du péage sont, comme on l'a bien vu à Londres et à Stockholm, actuellement considérables, et mangent une bonne partie du gain social engendré par la mesure. Le péage ne peut pas varier beaucoup selon l'heure et la rue, et ne colle donc que très imparfaitement à la réalité changeante de la congestion. Le péage élimine les plus pauvres, et est donc régressif. Il peut, à moyen terme, affaiblir la vitalité des centres-villes où il est instauré et inciter entreprises et ménages à s'installer en dehors de la zone péagère, augmentant ainsi la longueur de leurs trajets et les externalités associées. Il engendre un report modal sur les transports en commun, qui peut, si ceux-ci sont saturés, causer une congestion des transports en commun qui est elle-même une externalité et qui a un coût. Le péage urbain n'est donc pas une panacée. Il ne peut pas être une politique nationale. Il ne devrait pas être introduit sans une étude approfondie menée au niveau local. Les cas où un péage urbain est justifié sont sans doute moins nombreux qu'on le croit parfois. Mais cela n'est pas une raison pour empêcher les collectivités locales qui le souhaitent de s'engager dans cette voie.

Coûts internes

La vérité des prix doit également concerner les coûts internes, c'est-à-dire les coûts ordinaires de travail, de capital, d'énergie, d'entretien. On a vu qu'on en est loin en France dans les transports ferroviaires et publics, où les prix couvrent en moyenne un peu moins de la moitié des coûts.

Il serait très désirable que les prix affichés et payés par les utilisateurs couvrent ces coûts internes. Une certaine forme de coût moyen est donc désirable. Elle est indispensable lorsque l'on souhaite recourir à un financeur privé, qui entend évidemment recouvrer le capital qu'on lui demande d'investir dans l'infrastructure de transport.

Par ailleurs, des externalités positives – élargissement du marché du travail, augmentation de la productivité de l'agglomération, diminution du nombre d'accident – peuvent justifier une éventuelle subvention totale ou plus généralement partielle de la part de l'autorité publique. Des considérations d'équité peuvent également aller dans le même sens. Il faut cependant se méfier des systèmes de subventions aveugles qui poussent certaines entités à la dépense plutôt qu'à l'efficacité. On citera à cet égard le cas du versement-transport.

Des subventions inefficaces ?

Les transports publics urbains, on l'a vu, sont actuellement subventionnés à un taux de plus de 75%. Certaines agglomérations pratiquent même la gratuité, et d'autres envisagent de le faire. Ces largesses ne sont pas très efficaces puisque les transports publics n'assurent que 10% des déplacements motorisés quotidiens des Français. Mais elles sont coûteuses. Elles passent pour l'essentiel par le versement-transport, un impôt sur les salaires (des entreprises privées de 10 salariés et plus) d'un montant de plus de 5 milliards d'euros chaque année. Le taux de cet impôt est décidé par les autorités organisatrices de transport (ce qui en fait l'un des rares cas d'impôts décidés par des dirigeants non élus directement au suffrage universel), dans le respect de plafonds décidés par le législateur. Les autorités

organisatrices demandent le relèvement de ces plafonds. Plutôt que d'améliorer la productivité des entreprises qu'elles contrôlent, et d'éliminer les gaspillages, les autorités organisatrices préfèrent augmenter le taux de l'impôt.

Une autre idée est de faire apparaître le vrai coût sur les billets des transports subventionnés, à l'instar des coûts qui figurent sur les bulletins de salaire. Si l'utilisateur d'un autobus ou d'un TER lisait sur son ticket que le service qu'il achète un euro coûte en réalité quatre euros à la collectivité, il pourrait être conduit à mieux réfléchir sur la politique des transports. Définir ce vrai coût serait difficile, et donnerait lieu à d'âpres débats. Mais justement, ces débats auraient un heureux effet pédagogique. Ils contribueraient à révéler non seulement les vrais coûts, mais leur structure et leur justification.

Préconisation IV – La carte de la concurrence

Un quatrième principe des politiques de transport est de jouer la carte de la concurrence. De la concurrence inter-modale comme de la concurrence intra-modale. Bruxelles y pousse fortement. Dès lors que les prix reflètent ou reflètent mieux les vrais coûts, et donc que les combats se livrent à armes égales, la concurrence est un puissant moyen d'augmenter l'efficacité des producteurs de transport, de diminuer le coût global du transport, pour le plus grand bénéfice de la société et de l'économie. On en donnera deux exemples.

- Libéraliser le transport public régional par autocar

L'offre de TER se développe rapidement grâce à la générosité des régions (soutenue pour l'essentiel par une dotation du budget de l'Etat) qui subventionnent à cet effet la SNCF à hauteur de 3 milliards par an. En dépit des tarifs très bas que permettent ces subventions et

celles dont bénéficient par ailleurs la SNCF et RFF, la demande de TER reste faible. Seuls 1% des habitants de province de plus de 25 ans prennent un TER régulièrement (au moins une fois par semaine) et 97% ne les utilisent jamais ou presque. La SNCF elle-même avoue 800 000 trajets par jour pour l'ensemble des TER, soit le trafic de la ligne 1 du métro de Paris. Il s'ensuit que le taux d'occupation moyen des TER est d'environ 20%. Le calcul du taux de subvention des TER (la part du coût économique du service qui n'est pas couverte par le paiement des usagers) est difficile à faire compte tenu de la discrétion qui entoure les comptes de la SNCF, mais il est certainement supérieur à 75%. En dépit ou à cause de tout cela, les régions envisagent très sérieusement d'augmenter très fortement « l'activité » des TER, et les subventions qui vont avec, et réclameront certainement de l'argent à l'Etat à cet effet.

On peut réaliser des économies considérables en autorisant la création de lignes régulières d'autocars. De telles lignes existent dans à peu près tous les pays du monde, sauf en France. Une loi est nécessaire pour aligner la France sur les autres pays, et sur les principes de concurrence professés par l'Union Européenne. Elle suffirait pour que le secteur privé propose la création de lignes d'autocars en substitution des lignes ferrées actuelles, avec des subventions nulles ou très faibles représentant une fraction des versements actuels aux TER ferroviaires. L'autocar est en effet bien adapté aux trafics faibles. Le service rendu serait souvent meilleur du fait de la souplesse de l'autocar.

- Autoriser RFF à procéder à des appels d'offre pour l'entretien du réseau

La loi oblige RFF à s'adresser à la SNCF pour entretenir le réseau ferroviaire. On sait depuis l'expertise des Professeurs Ribier et Putallaz, de l'Université Polytechnique Fédérale de Lausanne, que le réseau ferroviaire français est sous-entretenu. RFF, qui paye à cet effet des sommes égales à la totalité des péages payés par la SNCF, tend à mettre en cause le coût et l'efficacité de la SNCF. La SNCF rétorque que les sommes consacrées à l'entretien sont insuffisantes. Plutôt que de

chercher à départager ces deux institutions, il serait plus simple d'autoriser RFF a faire appel aux entreprises moins disantes, éventuellement étrangères, pour ces chantiers d'entretien. La SNCF pourrait bien entendu se porter candidate au même titre que n'importe quelle autre entreprise, avec l'atout que constituerait son expertise et sa connaissance du réseau. Cette solution simple, que Bruxelles finira de toute façon par imposer, aurait à peu près certainement pour effet de faire baisser les coûts et/ou d'améliorer la qualité de l'entretien du réseau.

Chapitre V – L'analyse de projet

La création d'infrastructures est un élément clé des politiques de transport. La France a-t-elle assez d'infrastructures de transport, ou a-t-elle besoin d'un programme massif d'investissements dans ce domaine ? Ainsi posée, la question n'a pas de réponse. Les infrastructures de transport ne sont pas additionnables, ni substituables. Les généralités n'ont ici guère de sens, et sont même dangereuses. La France a assez de certaines infrastructures, et elle a un grand besoin de certaines autres. Le danger, et le coût pour la collectivité de ne pas faire telle infrastructure très utile est aussi grand que le danger et le coût de faire telle autre infrastructure inutile. Tout est affaire de cas particuliers.

L'analyse de projet est la meilleure façon d'éviter les gaspillages. La France a une longue tradition dans l'analyse de projet. La LOTI (Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs) de 1982 dit explicitement qu'une analyse doit être faite pour tous les projets de transports importants. Les méthodes à utiliser existent. L'analyse de projet va bien au delà de l'analyse financière, elle est une analyse socio-économique, qui sait prendre en compte les variables environnementales notamment. Certes, l'analyse de projet n'a pas vocation à se substituer à la décision politique. Mais elle peut et doit la préparer et l'éclairer. Elle peut même servir à protéger les élus des pressions.

En pratique, cependant, elle joue mal ce rôle. Tout d'abord, elle n'est guère utilisée que par l'Etat et pas par les collectivités territoriales, qui sont les principaux investisseurs du pays. Ensuite, elle est généralement mise en œuvre par les promoteurs du projet considéré (par VNF pour un canal, par RFF pour un TGV), qui sont en quelque sorte juge et partie, et qui mobilisent les meilleurs bureaux d'études pour instruire d'une façon souvent un peu unilatérale. Enfin, les politiques ont une fâcheuse tendance à court-circuiter les analyses de projet. C'est ainsi, par exemple, que les 2000 km de lignes de TGV et les 1500 km de lignes de tramway, qui figurent dans le Grenelle de l'Environnement, pour un montant de près de 100 milliards d'euros, ont été décidés sans aucune analyse de projet.

La nécessité d'une instruction contradictoire de l'analyse de projet

La meilleure (ou la moins mauvaise) façon d'éviter ou de minimiser les surinvestissements et les sous-investissements est pourtant le recours à l'analyse de projet. Il faudrait deux choses. D'une part, pour les grands projets, les analyses devraient être conduites d'une façon contradictoire. Le promoteur du projet, et ses bureaux d'études, instruirait à charge, pour montrer l'intérêt du projet. Une instance publique paierait d'autres bureaux d'études pour instruire à décharge, et pour montrer l'absence d'intérêt. Une autre instance publique, après avoir entendu les deux parties, produirait un avis informé et indépendant. D'autre part, les hommes politiques, appliquant la LOTI, prendraient en compte les résultats d'une telle analyse.

Il est vraisemblable qu'une telle approche conduirait à réduire le volume des investissements ferroviaires, qui apparaît hors de proportion avec le poids économique de cette activité. Alors que les recettes commerciales ferroviaires ne dépassent guère 9 milliards par an, les investissements ferroviaires s'élèvent à 4 milliards chaque année, et vont être portés à 11 milliards par le Grenelle de l'Environnement. **De tels ratios investissements sur chiffre d'affaire n'existent dans aucun autre secteur.**

Ces investissements seront pour l'essentiel à la charge du contribuable⁹. La plupart d'entre eux ne passeraient pas le test d'une analyse coûts-bénéfices sérieuse. De la même façon, beaucoup des 1500 km de tramways prévus, toujours aux frais des contribuables, ne résisteraient pas à des analyses de projets qui montreraient que des lignes d'autobus renforcées, éventuellement en site propre, rendraient les mêmes services à un coût trois fois moindre. Elles aideraient les élus à résister aux effets de mode et aux pressions des lobbies.

Chapitre VI – L'appui à l'innovation

Un dernier principe d'action publique concerne l'aide à la recherche et à l'innovation dans le domaine des transports. Ce domaine est en effet marqué par de fréquentes et importantes innovations technico-économiques. Citons pêle-mêle, pour les décennies passées, et sans souci d'exhaustivité : les TGV, les autoroutes, les avions low-cost, les GPS, les conteneurs, les enrobés drainants sur les routes, sans oublier les matériels et procédés techniques pour faciliter l'Optimodalité. Dans les décennies à venir, des développements similaires devraient voir le jour. Les plus évidents concernent les carburants des véhicules : biocarburants, électricité, hydrogène.

Beaucoup de ces innovations sont risquées. Le succès est toujours incertain, et pour une idée nouvelle qui réussit, nombreuses sont les idées qui échouent. Les économies d'échelles y sont souvent fortes ou très fortes, c'est-à-dire qu'il faut produire en grandes quantités pour

⁹ La ligne Tours-Bordeaux donne une idée de l'ampleur des subventions nécessaires. Il a été décidé de la faire sous la forme d'une concession, et trois grandes entreprises ont répondu à un appel d'offre. Elles ont toutes les trois fait leurs calculs, et se portent candidates à la condition que l'Etat subventionne l'investissement (estimé à six milliards) à hauteur d'environ 50%. La ligne Tours-Bordeaux (et au-delà Toulouse et Irun) est certainement l'une des lignes les plus rentables. On peut tenir pour certain que le taux de subvention des autres lignes sera plus élevé, et qu'il se situera entre 50% et 80% selon les lignes.

produire bon marché. Mais il faut aussi produire bon marché pour produire en grandes quantités. S'il est un domaine où le marché seul a besoin d'être aidé, c'est bien celui-là. Même les plus grandes entreprises, qui ont des contraintes économiques très fortes, ne peuvent pas toujours s'engager dans des aventures socialement très désirables, mais en même temps très risquées. C'est à l'Etat, ou à l'Europe, de stimuler l'innovation, en finançant la recherche, et en créant éventuellement la demande par la commande publique.

Cette tâche est difficile. L'aide à l'innovation implique nécessairement des échecs, des fausses pistes, qui seront critiqués comme autant de gaspillages, mais qu'il faut apprendre à accepter. C'est le prix à payer pour que surviennent et se développent les innovations qui permettront l'évolution et l'efficacité des transports.

CONCLUSION

La politique de transfert systématique de la route vers le fer qui, semble-t-il, tient lieu de politique des transports en France doit faire l'objet d'une révision. Elle pèse et pèsera lourdement sur les finances publiques, dans des proportions inenvisageables pour le budget. En réalité, elle réduit la mobilité freinant de ce fait l'activité économique. Elle est aussi pour beaucoup d'aspect inéquitable puisqu'elle favorise trop souvent les plus aisés. Les gains qu'elle implique en termes de réchauffement climatique, de pollution et de sécurité sont minimes, et peuvent être obtenus ou sont déjà obtenus de dix autres façons à des coûts cent fois moindres.

La France doit définir une politique reposant sur la neutralité modale, la vérité des coûts, la concurrence, l'analyse de projets et l'appui à l'innovation.

La Fondation Concorde propose que soit appliquée systématiquement l'analyse de projet prévue par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982. Cette analyse doit aller au-delà de la simple analyse financière et s'attacher aussi aux aspects socio-économiques et aux variables et impacts environnementaux. Elle doit préparer et éclairer la décision politique. Pour les grands projets nous recommandons, pour éviter l'emprise des lobbies, une instruction contradictoire.

Dans le domaine de l'innovation qui s'annonce extrêmement prometteur, la Fondation Concorde recommande un effort particulier de l'Etat et de l'Europe. Certes, cette aide publique à l'innovation impliquera parfois des échecs qu'il faudra apprendre à accepter. C'est le prix à payer pour sortir du monolithisme.

Précédentes parutions de *Nouvelles Visions* éditées par la Fondation Concorde

En 2001,

Janvier : *La Mondialisation – Un monde nouveau, une chance pour l’avenir.*

Avril : *L’Administration du nouveau siècle – Les nécessaires réformes.*

Mai : *L’Environnement, nouvelle frontière politique.*

Juin : *Une fiscalité pour une France ouverte – Moins d’impôts pour chaque Français.*

Octobre : *Revitaliser l’économie d’en-bas – Décentraliser l’initiative, libérer les énergies.*

Novembre : *Pour un ministère du développement durable – Contribution d’un groupe du Corps des mines pour la réforme de l’Etat.*

En 2002,

Janvier : *Mobiliser la société civile – Fondations et associations au service de l’intérêt général.*

Février : *Définir une stratégie de défense et de sécurité après le 11 septembre 2001.*

Mars : *EDF : libérer l’énergie, garantir l’avenir. (1^{ère} édition)*

Juin : *EDF : libérer l’énergie, garantir l’avenir. (2^{ème} édition)*

Octobre : *Caisse des Dépôts et Consignations – Repenser le rôle de l’établissement et sa place dans le secteur financier public.*

Novembre : *Retour à la compétitivité ou régression sociale.*

En 2003,

Janvier : *L’emploi et le travail en France – L’impact des 35 heures.*

Avril : *Renforcer les petites industries – Organiser les réseaux de proximité et revitaliser l’économie d’en bas.*

Juillet : *Débat public sur l’énergie : libérer l’énergie – Eléments de réflexion sur une nouvelle fusion EDF / GDF.*

Novembre : *Français et Américains : l’autre rive.*

En 2004,

Janvier : *Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (1^{er} fascicule).*

Février : *Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (2^{ème} fascicule).*

Juillet : *Libérons les fondations – Pour créer des emplois et mieux servir l'intérêt général.*

Novembre : *L'emploi en France a besoin d'entrepreneurs et de capitaux français – l'ISF en question.*

En 2005,

Avril : *Baromètre de la confiance.*

Mai : *Renforçons nos tissus économiques pour faire face à la mondialisation – Sécurisons les salariés les plus exposés.*

Juin : *Politique énergétique de la France à horizon 2050. Un atout au service du développement durable.*

Octobre : *Santé et environnement.*

Novembre : *Lutte contre le chômage – Pourquoi il faut baisser les impôts en France !*

En 2006,

Mars : *Baromètre de la confiance.*

Mai : *Enraciner l'enseignement supérieur dans la société de la connaissance. Dix mesures pour transformer l'enseignement supérieur en cinq ans.*

Juin : *Nous ne paierons pas vos dettes, comment s'en sortir ?*

Octobre : *Pour une société de la connaissance. Réussir l'université du XXI^{ème} siècle.*

Novembre : *La mondialisation, notre nouveau monde.*

En 2007 - 2008,

Avril 2007 : 2002-2007, remettre la France sur le bon chemin

Mai 2007 : Politique industrielle de défense, quelles pistes pour une refondation

Septembre 2007 : Quelques pistes pour réduire la dépense publique – Pour un grand audit de l'Etat

Mars 2008 : Le nucléaire du futur, un atout de développement durable

Juin 2008 : Un effort national pour défendre nos petites et moyennes industries

Novembre 2008 : Crise financière : sauvons le capitalisme productif des excès du capitalisme financier

En 2009

Mars 2009 : La santé au travail – 2009 : enfin une vraie réforme.

Juin 2009 : Réduction de la dépense publique : plaidoyer pour une nouvelle politique des transports