



# ETUDE

## **PITIÉ POUR LES FINANCES PUBLIQUES : LE CAS DES TRANSPORTS PAR CHRISTIAN GÉRONDEAU (57) et RÉMY PRUDHOMME, (HEC 58)**

Respectivement

ingénieur des Ponts et Chaussées, président de la FFAC, auteur de *Les danseuses de la République*, *SNCF, transports publics et autres*, l'Harmattan, 2005 et de *CO2, un mythe planétaire*, Editions du Toucan, 2010

Professeur des universités, Professeur au MIT, auteur (avec Michel Didier) de *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, Conseil d'Analyse Economique, 2007

Octobre 2014

## 1. Introduction

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

### - 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. Le tableau 1 donne une idée de l'importance relative de ces différents marchés. Ce qui est vrai pour l'un est souvent faux pour l'autre.

*Tableau 1 – Les marchés de transports dans la France d'aujourd'hui*

	(en % du total)		
Transports de personnes	71		
urbains		26	
de centre-ville			3
de périphérie à centre ville			5
de périphérie à périphérie			18
non-urbains		44	
d'affaires			9
de loisirs			35
Transports de marchandises	29		
sur courtes distances (>150 km)		15	
en ville			4
autres			11
sur longues distances		14	
pressés			10
non pressés			4
Total	100	100	100

*Source* : estimation des auteurs

*Note* : les pourcentages se rapportent à la valeur du transport (ce que les usagers payent pour le transport)

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.

### - Désinformation systématique

La seconde est que l'information sur les transports est souvent biaisée, et que les perceptions dominantes diffèrent fréquemment des réalités dans des proportions à peine croyables. Donnons-en quelques exemples :

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.

La majorité des Français pensent que les déplacements en ville sont beaucoup plus rapides en transport en commun qu'en voiture particulière, comme le disent les pages de publicité de la RATP dans les grands quotidiens nationaux. 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).

#### - Objectifs multiples

Le troisième facteur de complexité est la pluralité des objectifs assignés aux transports. On en relève au moins neuf, 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 CO<sub>2</sub> qui contribuent, toutes choses égales par ailleurs, 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) favoriser l'indépendance énergétique du pays, en diminuant le poids des importations dans ce secteur stratégique ;
- 9) 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 CO<sub>2</sub>. Il suffit qu'une mesure entraîne ou semble entraîner une réduction des rejets de CO<sub>2</sub> 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. Au mot de « réduction de CO<sub>2</sub> », on est prié d'enlever son chapeau et d'arrêter de réfléchir. A d'autres époques, l'objectif de favoriser la mobilité, sans considération et au détriment des autres objectifs, a sans doute joué un rôle analogue.

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 sont presque toujours discutées et arrêtées sans référence à leur impact sur les budgets des administrations. C'est ce tabou que l'on cherchera à mettre en question ici, en abordant d'abord les politiques de transport d'abord sous l'angle de leurs implications financières et fiscales. Cet angle, répétons le, n'est pas le seul qui compte. 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 huit autres considérations. Mais dans la dramatique situation actuelle des finances publiques de la France, la dimension fiscale doit, ou devrait, compter davantage.

On examinera d'abord (section 2) les politiques actuelles, mettant en évidence leur caractéristique principale : la lutte anti-route. On étudiera ensuite (section 3) les conséquences budgétaires et fiscales de cette politique, qui sont lourdes et inquiétantes. On s'interrogera aussi (section 4) sur les conséquences de cette politique au regard des sept autres objectifs mentionnés ci-dessus, dans l'espoir – déçu – qu'elles pourraient justifier le coût exorbitant de la lutte anti-route. On s'appuiera sur ces considérations pour esquisser (section 5) les grandes lignes d'une politique souhaitable des transports, avant de conclure (section 6).

## **2. 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.

Trois caractéristiques mineures

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 locaux, les normes européennes (Euro I, Euro II, jusqu'à Euro V) ont 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 (hors autoroutes) sont dorénavant entre les mains des départements et des communes. Les transports ferroviaires régionaux sont dorénavant gérés par les régions.

Une caractéristique majeure : 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 dans tous les sous-marchés identifiés au tableau 1 : dans les transports locaux de personnes, dans les transports interurbains de personnes, dans les transports de marchandises.

Elle est exprimée dans d'innombrables documents de politiques aux niveaux local, départemental, régional et national, ainsi du reste qu'au niveau européen.

Elle 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, le fer et la voie d'eau. En ce qui concerne les taxes, on ne compte pas moins de neuf taxes *spécifiques* sur le transport routier<sup>1</sup>. 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 ce qui concerne les subventions au fer, on compte une douzaine de subventions diverses<sup>2</sup>. 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 considérables.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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<sup>3</sup>. On a le droit de créer une ligne d'autobus régulière de Paris à Varsovie, mais pas de Paris à Caen.

Les partisans de cette politique n'aiment pas voir posés et discutés les problèmes de transport en termes de concurrence modale. Il s'agit-là, disent-ils, d'une attitude dépassée. Il ne faut pas opposer un mode à un autre, mais chercher leur complémentarité, et organiser leur collaboration. Cela est vrai. 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, tant en ce qui concerne les objectifs à atteindre que les moyens à mettre en œuvre. 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 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 presque 20 milliards par an

Le tableau 2 montre la contribution nette du transport routier aux finances publiques. D'un côté, on a les recettes *spécifiques* prélevées sur ce secteur (35 milliards), dont la plus importante (27 milliards) est de loin la TIPP. En retour, les administrations dépensent environ 17 milliards pour l'investissement (11 milliards), et le fonctionnement (6 milliards) des routes.

*Tableau 2 – Dépenses et recettes publiques du transport routier, 2009*

	(en G€)
Recettes : taxes routières spécifiques	35,3
Dépenses : des administrations pour la route	-16,8
Solde : contribution nette du transport routier	18,5

Source : URF. 2010. *Faits et chiffres*. Pp. 112-3, 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 environ 19 milliards d'euros.

Deux observations peuvent être formulées. La première est que cette présentation est financière et non économique. Elle ignore les externalités de la route (comme les pollutions) ainsi que le surplus des usagers, la différence entre ce que les usagers sont disposés à payer et ce qu'ils payent effectivement. La dimension finances publiques n'est pas la seule à prendre en compte : elle n'en est pas moins très importante.

La deuxième observation est que cette contribution de 19 milliards aux « budgets publics » cache une contribution de 24 milliards au budget de l'État et une « contribution » de -4 milliards aux budgets des collectivités territoriales. Il se trouve en effet les dépenses publiques liées à la route sont principalement (à 80%) le fait des collectivités territoriales alors que l'essentiel (80%) des recettes bénéficie à l'État. Le transport par route coûte aux administrations locales, alors qu'il rapporte (beaucoup) à l'administration centrale.

<sup>3</sup> Techniquement, la création de lignes régulières n'est pas interdite, mais soumise à l'autorisation de ... la SNCF, qui la refuse systématiquement.

## Le rail coûte 10 milliards par an aux contribuables

Le tableau 3 présente les dépenses et les recettes du système ferroviaire français dans son ensemble (pour 2009, mais les chiffres sont assez stables d'une année l'autre). Pour fournir le service offert, il en coûte environ 20 milliards. Ce que payent les usagers s'élève à environ 10 milliards. La différence, soit dix milliards, est soit fournie par les contribuables, soit une augmentation de la dette. Les seuls salaires sont presque égaux aux recettes tirées du trafic. On arrive à un résultat semblable en identifiant et en ajoutant la douzaine de subventions, dotations ou compensations accordées à la SNCF et à RFF.

Tableau 3 – Dépenses et recettes du transport ferroviaire, 2009

(en milliards d'euros)	
Dépenses :	
Salaires	8,7
Charges externes et achats à l'extérieur	5,5
Investissements	5,0
Impôts et taxes (non spécifiques)	0,8
Total	20,3
Recettes :	
Voyageurs	7,7
Fret	1,2
Autres	1,3
Total	10,2
Différence = contributions publiques ou dette	10,1

Source : URF 2010 *Faits et chiffres*, pp. 120-1, citant le SESP

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

Loin d'être exagéré, ce chiffre de 10 milliards de subventions annuelles (le budget de la Justice ou de l'enseignement supérieur) est calculé au plus juste. Il ne prend pas en compte les 3 milliards payés par la sécurité sociale au régime spécifique de retraites des salariés du rail. Il ignore les exemptions fiscales dont bénéficie le rail, comme par exemple un taux réduit de TVA ou une TIPP à taux réduit pour le fioul consommé par le rail, qui constituent deux niches fiscales de plus de 1 milliard d'euros.

Comment concilier ces chiffres avec ceux des comptes présentés à la presse par la SNCF, qui font apparaître un solde faible et parfois même positif ? La SNCF joue sur la division entre SNCF et RFF. Elle considère les subventions dont elle bénéficie comme des recettes. Elle donne des chiffres relatifs à l'ensemble des activités du «groupe SNCF» qui débordent le domaine du ferroviaire : c'est ainsi par exemple, que la SNCF, avec Geodis, transporte plus de marchandises par la route que par le rail. Le résultat est que le grand public, et même le public éclairé, est sincèrement persuadé que le rail est une activité qui couvre à peu près ses coûts, alors qu'elle est subventionnée à hauteur d'environ 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.

### **Encadré 1. Qui, des usagers ou des contribuables, paye les infrastructures ?**

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

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'usager 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 paierait que les charges de copropriété, et serait donc logé gratuitement.

Ces évidences n'empêchent nullement les médias et le public de penser exactement le contraire et de dire que le transport routier bénéficie d'infrastructures gratuites alors que le transport ferroviaire paye pour les siennes. On retrouve ces contre-vérités jusque sous la plume de Francis Mer, un ancien ministre des Finances. Quand on connaît l'intelligence et l'intégrité de M. Mer, qui sont indiscutables, on mesure le poids et l'efficacité de la désinformation dominante.

Les transports publics locaux sont subventionnés encore davantage

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 tiers des dépenses. Les subventions, qui correspondent donc aux deux-tiers des dépenses, s'élèvent à 6,5 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 6 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 afin de pouvoir augmenter ce prélèvement.

Tableau 4 - Dépenses et recettes du transport public urbain, 2010

	(en milliards d'euros)		
	RATP	Province	Total
Dépenses			
Salaires	2,4	2,0	4,4
Autres charges	1,1	1,9	3,0
Investissements	1,3	1,0	3,3
Total, dépenses	4,8	4,9	9,7
Recettes (paiement des usagers)	2,0 <sup>a</sup>	1,2	3,2
Solde = contributions publiques	2,8	3,7	6,5
Contributions/dépenses (en %)	58%	76%	67%

Sources : Commission des Comptes de Transports de la Nation, Rapport 2010. Les dépenses et les recettes des trains de banlieue de la région Ile de France, dits franciliens, ont été prises en compte dans les comptes du ferroviaire, et ne sont pas reproduites ici. <sup>a</sup> La moitié du prix de la carte Orange (Navigo) est la charge des employeurs, pas des usagers, pour environ 0,5 milliard ; ce montant pourrait être considéré comme un impôt affecté, ce qui augmenterait d'autant l'importance des contributions publiques et porterait le ratio contribution/dépenses de la RATP à 69%.

Implications budgétaires d'un transfert modal massif

Actuellement, la politique des transports consiste donc à ponctionner le transport routier à hauteur de 18,5 milliards, et à subventionner les transports collectifs pour plus de 17 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 *au moins* un doublement des subventions au fer, c'est-à-dire une dépense publique *supplémentaire* de 17 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 plus précisément : le moins déficitaire). On ne pourra l'augmenter (et le doublement est une forte augmentation) qu'en augmentant l'offre à un coût croissant ou/et en baissant les tarifs - c'est à dire en dépensant plus et en encaissant moins. S'agissant des TGV, par exemple, on a évidemment commencé par les lignes pour lesquelles la demande était la plus forte et les coûts unitaires les plus bas ; les investissements à venir seront nécessairement moins rentables que ceux qui existent. Le taux de subvention dont ils devront bénéficier sera certainement plus élevé que le taux actuel. Il en va de même pour les transports urbains publics. 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 17 milliards par an de dépenses publiques supplémentaires engendrées par la politique engagée est donc une grossière sous-estimation : un chiffre de 25 à 30 milliards serait bien plus vraisemblable.

Parallèlement, le transfert prévu de la route vers le rail entraînerait une diminution des contributions fiscales de la route aux finances publiques. Heureusement, le poids du ferroviaire dans les transports est faible et le doublement du ferroviaire impliquerait un recul du routier — et de ses contributions — également 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 (en voyageurs\*km et en tonnes\*km) 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.

#### **4. Les conséquences extra budgétaires**

Les conséquences budgétaires de la politique de transport actuelle sont donc lourdes et fortement négatives. Le glissement souhaité et même programmé de la route vers le rail (redisons que « route » signifie ici : transport routiers de personnes et de marchandises) implique une ponction de 20 à 30 milliards d'euros supplémentaires par an sur les finances publiques. Dans le contexte budgétaire présent et prévisible pour la ou les décennies à venir, voilà qui jette une grave suspicion sur cette politique. Mais le respect des finances publiques n'est que l'un des neuf objectifs des politiques de transports évoqués ci-dessus. Ces dépenses publiques considérables pourraient-elles 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-voitures et anti-camions 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-Ile de France (26%) inférieure à 20%. Même dans des grandes agglomérations comme Lyon (18%), Marseille (14%) ou Lille (7%), et dans des celles qui sont célèbres pour leurs politiques de transports en commun, comme Strasbourg (12%), Nantes (17%) ou Grenoble (19%)<sup>4</sup>. Pourquoi ? Pas parce que les habitants des villes sont des imbéciles aveuglés par la publicité automobile et incapables de connaître leur intérêt. Mais parce que les déplacements en voiture en ville sont très généralement plus confortables et surtout plus rapides. Toutes les enquêtes le montrent : en dépit de la congestion, la vitesse des déplacements urbains en voiture est en moyenne environ deux fois plus élevée que celle des déplacements en transports en commun. Même dans l'agglomération parisienne, la vitesse moyenne est environ 50% plus élevée. La propagande dominante nous montre côte à côte des trains roulant à toute vitesse et des routes encombrées (« En train vous y seriez déjà ! » ajoute-t-elle). Elle fait semblant d'oublier que la vitesse se mesure de porte-à-porte, et que les transports en commun impliquent : une marche de l'origine jusqu'à la station, l'attente d'un bus ou d'un métro, le temps passé dans les arrêts que bus et métros ont la fâcheuse habitude de faire tous les 200 mètres, et une marche de la station d'arrêt jusqu'à la destination - dans l'hypothèse où il ne faut pas ajouter un changement de ligne avec à nouveau marche et attente. Les usagers valorisent confort et vitesse. C'est pourquoi, lorsqu'ils le peuvent, ils choisissent la voiture, en dépit du fait que son usage est taxé et que celui des transports en commun est subventionné.

Il en va de même pour les déplacements interurbains de personnes, qui sont pour beaucoup des déplacements de tourisme et de vacances. Ceux, et ils sont nombreux, qui ne peuvent pas s'offrir des vacances ailleurs que dans un camping, n'envisagent pas de s'y rendre par le train, qui ne va pas à la porte des campings, ne permet guère d'emporter les tables, chaises et cuisinières à gaz dont ils ont besoin, et qui leur coûterait finalement bien plus cher que la voiture.

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 mesurées en tonnes\*km. Notez que cette mesure surestime grandement l'importance du rail, car les tonnes\*km ferroviaires valent bien moins cher que les tonnes\*km routières, parce qu'elles sont plus lentes et moins pratiques. Si l'on mesure en valeur, comme on le fait pour tous les autres biens (personne n'aurait l'idée de comparer l'activité de la chimie fine et de la chimie lourde en tonnes) le poids du fer dans les transports de marchandises est d'environ 3%. Si l'on mesure en mètres-cubes\*km pour prendre en compte la dimension encombrement spatial de cette activité, on obtient un pourcentage de 5%.

Cette disproportion entre le routier (plus de 90% pour simplifier) et le ferroviaire (moins de 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. On le voit bien en considérant les sous-marchés présentés au tableau 1. Pour plusieurs d'entre eux, comme les déplacements urbains de périphérie à périphérie (18% du total des transports), les déplacements non urbains de loisir (35%), les déplacements de marchandises sur courtes distances (15%) et les déplacements de marchandises rapides sur longues distances (10%), soit 78% du total des transports, les possibilités de changement modal sont très faibles. Dans certains cas, comme les déplacements urbains de périphérie à périphérie

---

<sup>4</sup> 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.

ou les mouvements de marchandises sur courtes distances, il n'y a pas — et il ne peut pas y avoir à un coût raisonnable — d'offre ferroviaire ou collective. Dans les autres cas, comme les mouvements de marchandises pressés (colis express) ou les déplacements de loisirs, les avantages du routier sont considérables. C'est donc seulement sur les autres sous-marchés (déplacements internes aux centres villes, ou périphérie-centre, déplacement d'affaires, transport de marchandises non pressées 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 - déraisonnable - d'un report modal intégral, un doublement du ferroviaire entraînerait une diminution du routier d'environ 10% (pour les passagers, de 5% pour les marchandises).

Troisièmement, cette hypothèse d'un report modal intégral est 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.

Ceux qui ne peuvent pas partir camper en voiture parce que les politiques augmentent le coût de leur déplacement, et il y en a, ne vont pas aller camper en chemin de fer : ils vont rester chez eux.

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 totale<sup>5</sup>, a fortement diminué dans les deux villes : de -11% à Lyon et de -9% à Lille. En termes de mobilité, et donc d'activité économique, le résultat est désastreux.

**Encadré n° 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](http://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 entre les déplacements en transports en commun (TC) et les déplacements en voiture.

Type de mobilité :	TC	voiture	motorisée
<b>Lille :</b>			
1998 (déplacements/personne/jour)	0,23	2,10	2,63
2006 (idem)	0,32	2,10	2,42
Variation 1998-2006 (idem)	+0,09	-0,30	-0,21
Variation 1998-2006 (%)	+39%	-13%	-9%
<b>Lyon :</b>			
1995 (déplacements/personne/jour)	0,47	1,90	2,37
2006 (idem)	0,51	1,60	2,11
Variation 1995-2006 (idem)	+0,04	-0,30	-0,26
Variation 1995-2006 (%)	+9%	-16%	-11%

<sup>5</sup> 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.

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 joue donc contre la mobilité des biens et des personnes, et donc contre l'efficacité économique qui va avec cette mobilité.

### Réchauffement climatique

On n'est pas obligé de penser que la lutte contre les rejets de gaz à effet de serre (GES), et en particulier le CO<sub>2</sub>, doit être une priorité absolue. Mais le fait est que cette lutte 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. Pas un article sur le sujet qui ne soit illustré d'une photographie de voitures serrées les unes contre les autres. Cette vision est inexacte et tendancieuse. 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 CO<sub>2</sub>. 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 (en pourcentage) : 25% des rejets de GES et 30% des seuls rejets de CO<sub>2</sub>, 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.

La vision dominante est que les rejets de CO<sub>2</sub> 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 fautive. Tout d'abord, le transport routier n'augmente plus que fort lentement. Entre 2001 et 2007, en six ans, le trafic total a augmenté de moins de 3%. Ensuite, et surtout, les rejets de CO<sub>2</sub> par kilomètre parcouru diminuent régulièrement. Il en résulte que les émissions de CO<sub>2</sub> 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, certainement avec la mise sur le marché de véhicules de moins en moins consommateurs de carburant, et/ou peut-être de véhicules utilisant des carburants moins polluants en CO<sub>2</sub>.

Il n'en est pas moins important de se demander : quel serait 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 inférieure à 10% (de 5% pour les marchandises) ? Les rejets du transport routier diminueraient de moins de 12 Mt ; ceux des autres modes augmenteraient de 8 Mt ; la réduction nette serait de 4 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 CO<sub>2</sub> évitée à 5.000 euros.

Ce coût est exorbitant. Le rapport Stern estime que les objectifs de réduction des rejets qu'il estime 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 supérieurs : 40 euros la tonne. Chacun peut acheter des réductions de CO<sub>2</sub> (obtenues par des investissements notamment forestiers dans des pays en développement) pour compenser ses rejets de CO<sub>2</sub> (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. En dépensant dix fois moins d'argent public autrement, on pourrait réduire dix fois plus les rejets de CO2.

La réduction des rejets de GES liés au transport routier interviendra, heureusement, à une plus grande échelle et à un coût bien moindre grâce aux progrès de la technologie des véhicules. Les rejets de CO2 sont une fonction directe de la consommation unitaire (par km parcouru) de carburants carbonés. La généralisation de véhicules toujours plus économes, ainsi que l'apparition de véhicules fonctionnant à l'électricité ou à des biocarburants à inventer – mouvements fortement poussés par la hausse probable à terme du prix du pétrole et la menace de raréfaction – conduiront mieux que les glissements modaux programmés à une baisse des rejets de CO2, et le feront à un coût modéré ou nul.

### 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
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	1,60
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 deux fois 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.

On pourrait croire que le transport ferroviaire est davantage consommé par les pauvres (supposés ne pas avoir de voitures) que par les riches, et donc que ce sont les pauvres qui bénéficient des subventions au fer. Il n'en est rien. La consommation de chemin de fer augmente avec le revenu, et même plus vite que le revenu. Il s'ensuit que les subventions ferroviaires bénéficient bien plus aux riches qu'aux pauvres, non seulement en valeur absolue mais même en pourcentage du revenu<sup>6</sup>. C'est la définition même d'une subvention régressive.

<sup>6</sup> 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.

Loin de réduire cette régressivité, le développement des TGV l'aggrave. Comme le montre le tableau 6 qui compare des enquêtes sur la CSP (catégorie socioprofessionnelle) des utilisateurs du TGV avec les données sur la CSP des Français, les TGV sont principalement utilisés par les riches. Les « cadres » supérieurs ou intermédiaires, qui sont 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 ?

Catégorie socioprofessionnelle	Pop. Française (1999)	(en % du total)	
		TGV Nord (2000)	TGV Med (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

#### 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, mais elle est généralement faible (moins de 20% pour les particules, 5% pour le SO2, 24% pour les COVNM), sauf pour les NOx (47%). 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 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 tous 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 sont tuées sur les routes, sans parler de ceux qui se blessent, parfois grièvement. Réduire 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.

Cette méthode n'est guère préconisée que pour le transport routier. Considérons le cas des maladies nosocomiales (contractées dans les hôpitaux) qui est assez comparable. Le nombre des décès

nosocomiaux est plus élevé que nombre des décès routiers . Personne n'a jamais suggéré de traiter cet autre drame national en diminuant la fréquentation des hôpitaux ! On le traite directement, en identifiant les causes et en imaginant des solutions.

On peut faire, et en réalité on fait, la même chose pour les accidents de la route. Les actions portent sur les véhicules, sur les routes, et sur les comportements. Comme l'on sait, elles ont 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'industrie automobile française connaît une crise profonde et durable. Il serait excessif de l'attribuer à la seule politique anti-voiture, puisqu'une crise semblable sévit également dans des pays comme les États-Unis qui ne pratiquent pas une telle politique. Mais on ne doit pas non plus faire semblant d'ignorer que notre politique anti-automobile contribue aux difficultés de l'industrie automobile. Comme dit Bossuet : « Dieu se rit des hommes qui se plaignent des conséquences alors qu'ils en chérissent les causes ». 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. Certains estiment que le jeu en vaut la chandelle et qu'une diminution des rejets de CO<sub>2</sub> de 10 millions de tonnes vaut bien 200 000 suppressions d'emplois dans l'industrie automobile et le transport routier. 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 réduction des rejets de CO<sub>2</sub>, de pollution et de sécurité. Mais leur contribution à ces objectifs est très faible (une réduction de moins 10% pour un improbable doublement du mode concurrent) et très coûteuses, 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.

## **5. Les politiques souhaitables**

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 sept.

La nécessité de l'intervention publique

Afin d'éviter tout malentendu il faut commencer par souligner l'importance et la nécessité de l'intervention publique dans le domaine des transports. L'analyse critique des politiques engagées ou de certaines de leurs dimensions ne signifie nullement que l'on puisse se passer de politiques des transports et que le marché pourrait en tenir lieu. 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 ils savent et disent que le marché ne fonctionne pas toujours, et ils ont depuis longtemps identifié et répertorié les cas de pannes du marché : la présence d'externalités, l'existence de monopoles plus ou moins naturels, l'imperfection de l'information, les coûts décroissants, etc. Dans ces cas-là, qui sont justement particulièrement nombreux dans le domaine des transports, le marché ne peut pas nous conduire à des solutions optimales, et une *intervention correctrice* est légitime. On peut s'interroger sur son ampleur et sur ses modalités ; on peut même s'interroger sur son opportunité en notant que les pannes de l'intervention sont aussi fréquentes que les pannes du marché, et donc que le remède peut parfois être pire que le mal. Mais 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 États-Unis, par exemple) ; il n'y a pas de pays sans ministère des transports.

L'intervention peut et doit prendre des formes diverses : l'interdiction, l'incitation (au moyen de taxes et de subventions), et même la production publique. L'accent mis dans l'analyse ci-dessus sur les finances publiques ne signifie pas que la politique des transports doit s'interdire de lever des impôts ou d'engager des dépenses publiques. Des dépenses publiques en matière d'infrastructures ou de recherche sont au contraire indispensables. L'accent mis sur les finances publiques ne veut pas dire, répétons-le, que la minimisation de la dépense publique doit être le critère principal de l'intervention. Il rappelle simplement cette évidence trop souvent négligée dans la politique des transports conduite en France 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.

#### La neutralité modale

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 et privé au nom du transport ferroviaire et public, qui constitue la pierre angulaire de notre politique des transports. On a dans les pages qui précèdent montré en quoi cette politique de « report modal » systématique, aveugle et forcé était nocive - pour les finances publiques, mais aussi pour la mobilité, l'équité, l'aménagement du territoire, etc. Il n'y a pas à décréter la supériorité d'un mode sur un autre en général, dans l'abstrait. 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 marge, sur certains segments, relativement peu importants. Et il faut se réjouir de cette concurrence intermodale qui, lorsqu'elle existe, 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. Il n'est ni possible ni utile de se substituer au jeu de ces mécanismes complexes. Ceux qui prétendent le faire font penser au célèbre éléphant dans un magasin de porcelaine.

#### 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. Si tel mode ou tel service est offert bien en dessous de son coût, c'est-à-dire subventionné par la société toute entière, alors les utilisateurs (entreprises ou ménages) se porteront davantage vers ce mode ou service, augmentant

d'autant la subvention de la société aux dépens d'autres usages aussi ou plus désirables. Si au contraire, un mode ou service est offert bien au-dessus de son coût, parce qu'il est surtaxé, alors les utilisateurs s'en détourneront, ce qui sera un véritable gaspillage et pour eux et pour les offreurs potentiels. 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 CO<sub>2</sub>, les pollutions locales (NO<sub>x</sub>, 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, comme la congestion, le bruit, la pollution locale, varie beaucoup selon le lieu et l'heure. Négligeable à certains moments (pensons à la congestion) elle devient très grande à d'autres moments. En théorie, le coût externe à imposer devrait varier constamment, ce qui n'est ni possible ni efficace. Il n'est pas non plus facile de valoriser certaines externalités, comme les rejets de CO<sub>2</sub> ou le bruit. De plus, le caractère d'externalité de certaines nuisances prête à discussion. C'est le cas des accidents, pour lesquels l'internalisation n'est pas, il s'en faut de beaucoup, le mécanisme le plus efficace de réduction des dommages. Dans certains cas, la vertu de l'internalisation des coûts externe entre en conflit avec d'autres objectifs également légitimes comme l'équité. 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 CO<sub>2</sub>.

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

*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 grande 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. La question n'est pas de savoir s'il est « bon » ou « mauvais » en général, mais en particulier, pour une agglomération donnée. 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<sup>7</sup>.

*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

---

<sup>7</sup> La décision d'instaurer un péage concerne l'agglomération toute entière ; il ne serait pas convenable de laisser la commune-centre la prendre seule ; la loi pourrait laisser cette prérogative aux autorités organisatrices des transports.

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. Mais la mise en œuvre de ce principe est délicate. Tout d'abord, la notion de « coût » à couvrir n'est pas aussi simple qu'il y paraît. On peut hésiter entre le coût marginal, celui de la dernière unité produite, et le coût moyen. En principe, c'est le coût marginal qui devrait être couvert, car il indique ce que coûte à la société la production d'une unité supplémentaire du service consommé. Mais faire payer au coût marginal revient à ignorer les coûts d'investissement, qui sont évidemment essentiels dans un secteur hautement capitalistique comme les transports. Si les péages des autoroutes étaient fixés au seul coût marginal, ils ne couvriraient que les coûts d'entretien et seraient dérisoires (peut-être même inférieurs aux coûts de perception du péage). L'investissement ne serait jamais remboursé - et les autoroutes ne seraient pas construites. 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.

D'un autre côté, une infrastructure de transport engendre souvent des externalités positives. Dans une agglomération, par exemple, un bon réseau d'autoroutes ou un bon système de transport en commun peuvent contribuer à élargir le marché du travail et par là même à augmenter la productivité de l'agglomération. Tous les habitants et toutes les entreprises de l'agglomération, y compris ceux qui ne l'utilisent guère, vont ainsi bénéficier de l'infrastructure. Le remplacement d'une route nationale par une autoroute diminue par quatre le nombre d'accidents. De telles externalités justifient une éventuelle subvention de la part de l'autorité publique. Des considérations d'équité peuvent également aller dans le même sens.

L'alignement des prix sur les coûts internes doit donc être pratiqué avec modération et discernement. Il reste cependant un objectif globalement désirable. Il conduit notamment à 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.

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 6 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 A.O. préfèrent augmenter le taux de l'impôt, comme si un impôt payé par les entreprises n'était payé que par les méchants propriétaires, et non par les salariés (sous forme de salaires réduits) et les consommateurs (sous forme de prix plus élevés). Plutôt que d'augmenter les plafonds, il conviendrait plutôt de les diminuer, pour protéger les entreprises et pour forcer les A.O. à davantage d'efficacité et d'innovation.

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 donnerait sans doute 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.

La carte de la concurrence

Un quatrième principe des politiques de transport est de jouer la carte de la concurrence. De la concurrence intermodale comme de la concurrence intra-modale. Bruxelles y pousse fortement, et sur ce point Bruxelles a raison. 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.

*Ouvrir le transport public régional à l'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'État) qui subventionnent à cet effet la SNCF à hauteur de plus de 4 milliards par an. En dépit des tarifs très bas que permettent ces subventions et celles dont bénéficie 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 seule ligne 1 du métro parisien. Il s'ensuit que le taux d'occupation *moyen* des RER 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 réclament encore plus d'argent à l'État 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 aux régions 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'École 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 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.

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 ou trop 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 de faire les infrastructures utiles et de ne pas faire les infrastructures inutiles, c'est-à-dire d'éviter les gaspillages. La France a une longue tradition dans l'analyse de projet. En vérité, les fondements de l'analyse de projet, dite aussi analyse coûts-

bénéfices, ont été établis en France au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle. 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 (elles ont fait l'objet de circulaires ministérielles très détaillées). 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. Appliquer rigoureusement la LOTI serait ainsi un grand pas en avant.

En pratique, cependant, elle joue mal ce rôle. Tout d'abord, elle n'est guère utilisée que par l'État 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 conduire l'analyse 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 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, les investissements ferroviaires s'élèvent à 4 milliards par an, et vont être portés à 6 ou 7 milliards par le Grenelle de l'Environnement. De tels ratios n'existent dans aucun autre secteur. L'investissement en infrastructure fait chic, le ferroviaire fait chic, l'investissement en infrastructures ferroviaires fait très chic. Mais il fait aussi choc pour les finances publiques françaises. Ces investissements seront pour l'essentiel à la charge du contribuable<sup>8</sup>. 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.

L'analyse de projet peut aussi s'appliquer à des offres de transports existantes. Elle doit bien entendu négliger le coût d'un investissement déjà réalisé. Mais elle peut comparer les coûts futurs d'entretien et de fonctionnement d'une infrastructure avec les bénéfices futurs que la société retirera de l'utilisation de cette infrastructure. Il y a gros à parier qu'un certain nombre de lignes ferroviaires secondaires ne passeraient pas le test d'une telle analyse de projet.

La prise en compte des finances publiques

---

<sup>8</sup> 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'État 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.

Les pages qui précèdent ont fortement mis l'accent sur un inquiétant paradoxe : les implications budgétaires des décisions de politique des transports sont majeures, mais leur poids dans la définition de ces politiques est mineur. La discussion publique sur les transports est très généralement conduite sans référence aux finances publiques. Il n'est pas rare de voir apparaître, au détour d'un discours ministériel ou présidentiel, un projet ou une mesure de transport dont le coût pour l'État se chiffre en milliards d'euros. L'idée que l'intendance suivra semble dominante. Hélas, l'intendance ne suit plus. La pression sur les finances publiques, qui s'accroît chaque jour, et ne va pas se relâcher dans les décennies à venir, rend ce hiatus chaque jour plus dramatique. Il faut donc redonner au critère de ménagement des finances publique la place qu'il n'aurait jamais du perdre.

De ce point de vue, l'analyse de projet ne suffit pas. Un projet peut avoir un taux de rentabilité socio-économique convenable, et impliquer cependant une dégradation des finances publiques. Comme il peut perdre la guerre en gagnant des batailles, un Etat peut se ruiner en multipliant les bons projets. En théorie, l'analyse de projet dispose d'un garde fou à cet égard : le coût d'opportunité des fonds publics (fixé à 1,3 en France). Les coûts financés par des fonds publics doivent être majorés de 30%. Mais cette pratique, qui est pourtant prescrite par la circulaire sur l'analyse de projet, est en réalité rarement mise en œuvre. Et le coefficient de 1,3 établi en des temps meilleurs n'a pas été réévalué depuis plusieurs années et ne reflètent nullement l'aggravation actuelle et durable de la contrainte de finances publiques.

### 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, ou encore les enrobés drainants sur les routes. Dans les décennies à venir, des développements similaires devraient voir le jour. Les plus évidents concernent les carburants des véhicules : efficacité accrue des carburants classiques, 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 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'État, 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. Les bureaucrates qui la conduisent sont généralement moins compétents et moins créatifs que les entrepreneurs qu'ils prétendent orienter. Historiquement, les innovations ont davantage été le fait des entreprises et des universités que des États. L'aide à l'innovation implique nécessairement des échecs, des fausses pistes, des gaspillages qu'il faut sans doute apprendre à accepter. C'est un prix à payer pour que surviennent et se développent des innovations qui permettront l'évolution et l'efficacité des transports.

## 6. Conclusions

La politique de transfert systématique de la route vers le fer qui tient lieu de politique des transports en France apparaît comme une impasse. Non seulement elle pèse lourdement sur les finances publiques, mais encore elle réduit la mobilité freinant de ce fait l'activité économique, tout en étant inéquitable puisqu'elle favorise les riches au détriment des pauvres. Les gains qu'elle implique en termes de réduction des rejets de CO<sub>2</sub>, 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 a

beaucoup à gagner à abandonner cette politique, et à définir une politique reposant sur la neutralité modale, la vérité des coûts, la carte de la concurrence, l'analyse de projets et l'appui à l'innovation.