



Politique des transports

La dette publique et le financement du transport



Mathieu KERMEL

Maxime LAFILLE

Nicolas MONTFORT

VA Transports

Table des matières

Introduction.....	3
I – Constat et état des lieux dans le secteur des transports en 2010	4
1 – Constat de la dette associée au transport.....	4
2 – Qualité de la dette transport.....	6
II - Perspectives d'améliorations et ligne de conduite	10
1- Le Schéma National des infrastructures de transport.....	10
2- Orientation de la politique des transports.....	11
3- L'écotaxe poids lourds :.....	12
4- La fusion RFF-SNCF :	13
5- Perspectives d'amélioration d'un point de vue européen :.....	14
III – Une étude de cas : la dette de la RATP.....	15
1 – Comment la RATP s'est-elle endettée ?	15
2 – Les perspectives d'avenir pour la RATP.....	17
Conclusion	19
Bibliographie.....	20

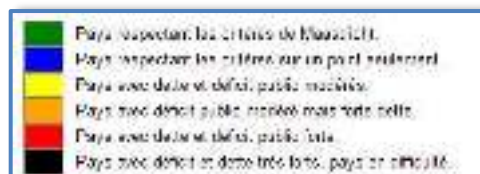
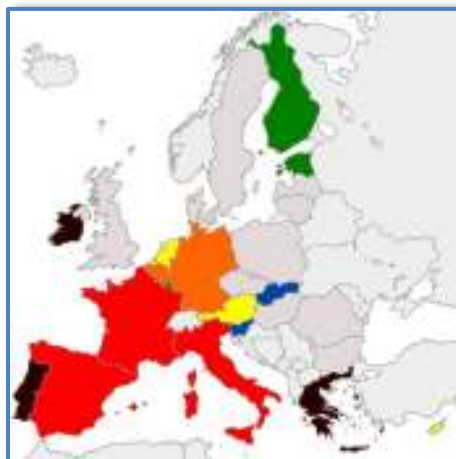
Introduction

Le fait de vouloir faire de la France un état stable a eu pour conséquence de créer la dette publique française (ou dette brute de l'ensemble des administrations françaises). En effet, pour faire face à de grandes dépenses pour financer les différentes guerres de l'histoire, l'Etat français a dû emprunter d'importantes sommes d'argent. Cet endettement public, qui a commencé au cours du XVIIème siècle, a subi de nombreuses variations, notamment lors de périodes critiques comme les deux guerres mondiales. Par exemple, nous pouvons voir sur l'image ci-contre que la valeur record de la dette publique totale est atteinte lors de la période de la deuxième guerre mondiale avec un pourcentage du PIB dépassant les 150%.



Evolution de la dette publique 1790-2011

Après ces périodes de crises, ce déficit a été atténué grâce notamment à de fortes inflations, qui ont réduit la valeur réelle de la dette, ainsi qu'à des croissances du PIB. Egalement, l'amortissement a été fait grâce à la dévaluation du franc à l'époque par rapport aux autres monnaies. Cependant, depuis l'instauration de l'Euro comme monnaie unique, ce n'est plus le cas. De plus, chaque membre de la zone Euro doit respecter des critères, dit « critères de Maastricht » qui stipulent la maîtrise de l'inflation, du déficit public et de la dette, la convergence des taux d'intérêt et la stabilité du taux de change.



Situation début 2011 – (source : www.wikipedia.fr)

Depuis ces trente dernières années, la dette publique de la France est en constante augmentation. Pourtant, avant les années 1970, la France était l'un des pays dont les finances étaient les plus saines. Or, la dette ne cesse d'atteindre des valeurs astronomiques. Nous pouvons constater d'après les données de l'INSEE, que la dette atteint une valeur en 2010 qui est de près de 1600 milliards d'euros (80% du PIB). Ce qui ne s'arrange pas d'années en années avec une dette à environ 1 700 milliards d'euros le 31 décembre 2011, soit approximativement 85% du PIB.

Ces emprunts, qui sont les facteurs déterminants de nos finances publiques sont pris par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes publics français. Un des secteurs qui a une contribution importante dans notre dette publique est le secteur des transports, ce qui fait l'objet de ce dossier. En effet, nous allons nous intéresser plus particulièrement aux finances du secteur des transports, touchant directement la dette publique française.

Pour cela, nous allons faire un constat et un état des lieux au niveau des finances dans ce secteur, pour ensuite mettre en avant les perspectives d'amélioration et lignes de conduite et pour finir étudier le cas d'un opérateur de transports francilien : la RATP.

I – Constat et état des lieux dans le secteur des transports en 2010

1 – Constat de la dette associée au transport

La situation financière de notre pays est préoccupante à cause d'un endettement qui pose un problème crucial. Ceci est dû principalement à une médiocre maîtrise des comptes depuis des dizaines d'années. Le secteur des transports bénéficie, comme d'autres secteurs, de fonds publics pour financer la construction de nouvelles infrastructures ou alors subvenir au fonctionnement des services. Il n'est pas difficile d'imaginer que ce secteur contribue à l'endettement de notre pays. Pour évaluer cette contribution, il faut faire la différence entre les dépenses publiques du secteur et les recettes contribuées par ce secteur aux finances publiques.

$$\Delta \text{DET}_n = \text{DEP}_n - \text{REC}_n$$

Evaluation de la contribution à la dette publique –
(source : *Transport et dette publique. CNISFe*)

Le secteur des transports comprend différentes branches, où les principales, qui impactent le plus les finances publiques sont le transport ferroviaire, le transport routier et le transport urbain (exemple : transport en commun). Egalement, ce secteur est composé d'acteurs principaux comme les collectivités territoriales, les AOT (Autorité Organisatrices des Transports) et les entreprises comme la SNCF ou RFF.

La dette publique et le financement du transport

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

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

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

Notes :

- ^a Dépenses des administrations publiques locales pour 14,6 GE, et des administrations publiques centrales pour 2,9 GE.
- ^b TICPE (ex TIPP) et TVA sur TICPE pour 27,4 GE, et huit autres taxes spécifiques pour 8,2 GE.
- ^c Salaires et charges (8,7 GE) + charges externes et achats (6,1 GE) + impôts et taxes (0,9 GE) + dépense fiscale provenant de TVA à taux réduit (1,4 GE) + Investissements (4,5 GE).
- ^d Recettes commerciales du trafic (8,8 GE) et des activités annexes (1,4 GE).
- ^e dont 3,9 GE pour les TCU de province (hors investissements) et 4,8 GE pour la RATP (y compris investissements).
- ^f dont 1,2 GE pour les TCU de province et 2,5 pour la RATP. Les dépenses n'incluent pas les intérêts payés sur la dette ; le solde, lorsqu'il est une augmentation de la dette, est donc un solde « primaire ».

Variation de la dette transport en 2010 – (source : *Transport et dette publique. CNISF*)

Il faut savoir que chaque branche contribue à sa manière à la dette publique. Le tableau ci-dessus présente la variation de la dette du secteur transport en 2010. Les chiffres sont exprimés en milliards d’euros et une valeur négative du solde représente une diminution de la dette. Par analogie, une valeur positive représente une augmentation de la dette. Nous remarquons que le transport routier présente un solde de dette de -19,9 milliards d’euros, ce qui n’aggrave pas la dette transports. Cependant, le transport ferroviaire ainsi que le transport urbain (bus, métro, tramway) représentent à eux deux 16 milliards d’euros de déficit annuel. Globalement, en 2010, le secteur transport ne contribue pas à l’augmentation de la dette publique avec un solde de -3,5 milliard d’euros. Cela veut signifier que les recettes sont supérieures aux dépenses.

Or, le fait de dire que le secteur transport n’influe pas négativement sur la dette publique française est trompeur. En effet, les données du tableau de la figure 4 concernant le transport ferroviaire sont incomplètes. Pour être en phase avec la réalité, il faudrait prendre en considération les investissements des Transports Collectifs Urbains (TCU) de province, qui pourraient représenter plus d’un milliard d’euros. A cela, il faut ajouter la contribution de la sécurité sociale aux retraites des employés du ferroviaire, qui représentent plus de trois milliards d’euros. Ce qui changerait donc la dette transport où la nouvelle valeur serait de 500 millions d’euros.

Revenons à présent en arrière, durant la période 1980-2010. Le tableau ci-dessous représente la contribution du secteur transport à la dette publique française

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

Transport routier	- 1 141	<i>Sources et notes : D'après des données annuelles compilées par URF 2011 pour le routier et le ferroviaire. Pour les transports collectifs urbains, on a construit une série en prenant 41 % de la contribution du transport ferroviaire, ce qui est une estimation grossière. Le signe - dénote une contribution à la diminution de la dette publique française, le signe + une contribution à l'augmentation de la dette.</i>
Transport ferroviaire	494	
Transport collectifs urbain	210	
TOTAL TRANSPORTS	- 437	

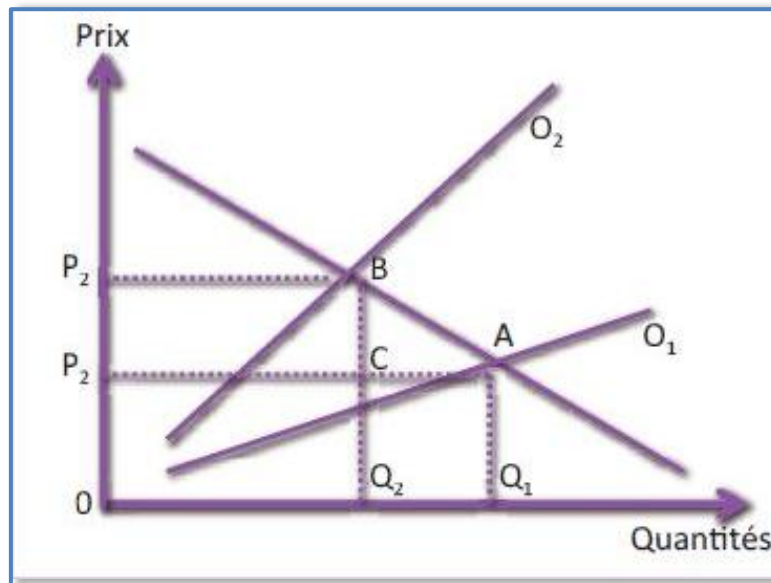
Contribution à la dette publique de 2010 entre 1980-2010 – (source : *transport et dette publique. CNISF*)

Ce tableau reprend la valeur de la dette de 2010 citée précédemment en introduction qui est de 1 600 milliards d'euros. Nous remarquons que s'il n'y avait pas de transports en France, la dette serait de 2 000 milliards d'euros. Ceci serait évidemment une idée absurde mais cela montre le poids du transport dans les finances publiques. Nous constatons sans surprise que le transport routier cache le déficit des deux autres moyens de transports avec plus de 1 100 milliards d'euros de bénéfice (également dû à la TICPE). Nous pouvons souligner l'importance de l'existence de cette contribution.

2 – Qualité de la dette transport

Par définition, la qualité d'une dette est la capacité à générer des recettes qui la remboursent. Pour la dette transport, cette qualité varie. En effet, elle peut se diviser en deux parties : la dette du transport ferroviaire et la dette du transport routier. La première étant un gouffre pour la dette publique française, représentant plus de 30% et la deuxième qui la contribue réduire notre endettement.

Pour le transport routier, les impôts spécifiques payés aux administrations sont supérieurs aux dépenses. Or, nous avons vu cette année durant nos cours à l'ENTPE, en Economie des Transports, que d'un point de vue économique, le fait de taxer lourdement le transport routier est indispensable. En effet, comme l'a démontré Ramsey dans les années 1930 avec la fiscalité optimale, il est bénéfique de sur-fiscaliser les produits dont la demande est fortement inélastique. C'est le cas pour le transport routier dont la perte engendrée par son impôt est inférieure que les autres impôts. En effet, le graphe ci-dessous démontre cette théorie. En effet, le fait de surtaxer un produit revient à glisser la courbe de l'offre (O_1) vers la courbe de l'offre (O_2). Ceci a pour incidence d'augmenter le prix (de P_1 vers P_2) et ainsi diminuer la quantité de Q_1 vers Q_2 . Ce qui engendre une perte de surplus (ABC) dû à l'impôt spécifique.



Coût en bien être de la surtaxation routière – (source : *Transport et dette publique. CNISF*)

D'un point de vue sociétal, il faut prendre en compte certains, comme la pollution, la congestion ou les accidents. Ce sont des facteurs externes qu'il faut internaliser en mettant en place des impôts spécifiques.

Comme nous l'avons vu précédemment dans les tableaux, le transport ferroviaire contribue fortement à la détérioration de la dette publique. La question que l'on peut se poser est de savoir si cela est forcément un inconvénient pour la France. En effet, nombreuses sont les entreprises qui se construisent à partir de leurs endettements. Ils empruntent d'énormes sommes d'argent pour réaliser leurs investissements. Certes elles seront endettées dès le début, cependant, dès que leurs investissements seront rentables, ils pourront rembourser leurs dettes au fur et à mesure pour ensuite être en bénéfice grâce aux recettes. Cependant, le système français mentionne qu'il est possible de réaliser des investissements, notamment dans le transport ferroviaire, sans les prendre en compte dans l'endettement du pays. Ce qui démontre qu'il est possible de dépenser l'argent des finances publiques françaises autant dans les investissements que dans les dépenses de fonctionnement.

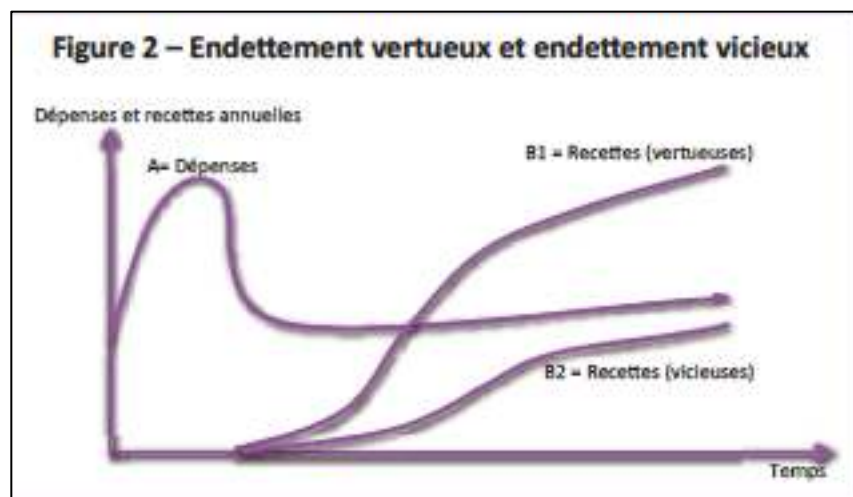
Le tableau ci-dessous montre les investissements en transports de huit pays européens dont la France, l'Espagne ou la Grèce. Le résultat qui ressort est que ce n'est pas en faisant d'importants investissements que les finances iront bien sur le long terme. Cela dépend des recettes engendrées qui pourront ou non éponger la dette (recettes vertueuses ou vicieuses : voir *Figure 2*). En effet, L'Espagne, la Grèce et l'Italie sont les pays ayant le plus investis dans le transport et ce sont eux qui connaissent les crises les plus impressionnantes.

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

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

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

Investissement dans le transport – (source : *Transport et dette publique, CNISF*)



Endettement vertueux et endettement vicieux – (source : *Transport et dette publique, CNISF*)

D'après les explications précédentes, nous pouvons dire que le transport ferroviaire fait partie du cas d'un endettement vicieux. Ces dernières années les dépenses sont largement supérieures aux recettes. Cependant, grâce aux recettes fiscales, la dette publique peut être atténuée, mais pour vraiment contribuer à une réduction de notre endettement, il faudrait augmenter le prix du billet de manière considérable.

Nous avons donc constaté que la contribution du secteur transport est considérable dans le développement de la dette des finances publiques française. Dans ce secteur deux modes de transport s'opposent, le ferroviaire et le routier. Le premier faisant augmenter la dette et le second permettant de l'atténuer.

La dette publique et le financement du transport

La dette de la France atteignant des valeurs record, il est important d'avoir une ligne de conduite et de penser à des perspectives d'améliorations. Ceci fait l'objet de la partie suivante.

II - Perspectives d'améliorations et ligne de conduite

1- Le Schéma National des infrastructures de transport

Le schéma national des infrastructures de transport ou SNIT a été créé par le gouvernement antérieur. Il s'articulait autour de deux axes de développement : favoriser « les projets de liaisons ferroviaires, routières et fluviales »¹ et entreprendre des opérations « d'intervention sur les réseaux existants ».²

Ce schéma avait comme proposition d'investir 245 milliards d'euros dans la branche transport, et cela sur une période de 25 ans. La part de l'état dans ces investissements, notamment pour les infrastructures, serait de 90 milliards d'euros. Cette somme se révèle trop importante, en effet à l'heure actuelle l'état dépense 2 milliards d'euros par an : on est donc bien loin des 90 milliards d'euros sur 25 ans. De plus on retrouve les mêmes problèmes de surestimation des capacités d'investissements dans les investissements des collectivités locales qui sont censés s'élever à 56 milliards d'euros.

On se rend ici bien compte que ce SNIT n'est pas compatible avec une baisse de la dette dans le transport public.

C'est pourquoi le gouvernement actuel a pour objectif de rédiger un nouveau SNIT : « dégager une vision partagée, réaliste et cohérente à court moyen et long termes »³. Il donnera la priorité aux transports en commun dits du « quotidien ».

Le gouvernement a donc mis en place d'une commission SNIT constituée de parlementaires et d'experts. Ces missions :

- Tri, hiérarchisation et mise en perspective des infrastructures de transport
- Réflexion sur l'évolution des services de transport en commun
- Etude des perspectives de rénovation du réseau de transport en commun existant
- Mise en place à court terme de mesures visant à améliorer les services de transport actuels

La commission doit remettre un dossier contenant les recommandations sur la politique de transport à mettre en place pour la branche transport dans les premiers mois de 2003. Ces recommandations devront donner des pistes pour orienter à long, moyen et court terme la politique des transports et pour mettre en place une politique de transports « soutenable et tournée vers l'utilisateur ».⁴

¹ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Commission-SNIT-vers-un-nouveau.html>

² Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Commission-SNIT-vers-un-nouveau.html>

³ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Commission-SNIT-vers-un-nouveau.html>

⁴ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Commission-SNIT-vers-un-nouveau.html>

Pour aller plus loin que le SNIT (schéma national des infrastructures de transport), les maires des villes moyennes (c'est-à-dire des villes de 20 000 à 100 000 habitants) se sont regroupés pour proposer la création d'un schéma national des dessertes et des lignes inter-régionales. En fait, à travers la volonté de créer un tel schéma les maires des villes moyennes cherchent à permettre la simplification de la gestion des gares et des lignes inter-régionales.⁵

2- Orientation de la politique des transports

Le gouvernement actuel montre bien par ses actes que les transports sont pour lui une priorité. Ainsi il existe un ministre délégué aux transports auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Les priorités en termes de transport pour le gouvernement sont les suivantes⁶:

- L'amélioration des transports dits du « quotidien ».
- Aller vers la modernisation du réseau ferroviaire français, avec 1000 km rénovés tous les ans.
- Mettre en place une politique d'effort budgétaire accru sur les trains inter-cités et inter-régionaux.

Notons que le gouvernement actuel voit le transport comme une branche de l'économie qui doit contribuer absolument au développement économique de la France.

Ainsi les politiques mettent en place des mesures chargées de permettre ce développement d'importance du transport en France : ces mesures suivent en fait les trois formes majeures de transports.

Pour relancer l'utilisation du transport de marchandises par le rail (transport qui s'est malheureusement effondré ces 10 dernières années) le gouvernement met en place les mesures suivantes :

- Investissements pour des trains plus performants.
- Simplification de la réglementation technique.
- Mise en place de sillons réservés pour le transport de fret par le réseau ferré.
- soutien pour les initiatives locales allant dans le sens de la favorisation du transport de fret par le rail.
- Développement de véritables « autoroutes ferroviaires ».

⁵ Source : http://www.villesmoyennes.asso.fr/upload/document/doc_201209060546130.pdf

⁶ Source : <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/les-orientations-de-la-politique-des-transport>

La dette publique et le financement du transport

Quant au transport fluvio-maritime il s'agira de favoriser :

- Le développement « d'autoroutes de la mer ».
- Les investissements dans le transport combiné.
- L'amélioration des désertes des grands ports maritimes (Le Havre, Marseille-Fos,...).

En ce qui concerne le transport routier le gouvernement français désire le défendre coûte que coûte, et ce afin de contrer le cabotage _ c'est-à-dire, quitter un pays avec un véhicule et à charger puis décharger, souvent à plusieurs reprises, dans un pays voisin, et ensuite rentrer dans le pays d'origine _ à l'échelle européenne. En effet les transporteurs français sont mis en danger par le manque d'harmonie à l'échelle de l'Union Européenne des coûts sociaux et des salaires. Dans le cadre de cette défavorisations des transporteurs routiers français, on note la volonté des pouvoirs publics de renforcer nettement les contrôles, et cela pour protéger la branche transport routier française.

3- L'écotaxe poids lourds :

Les transports français sont aussi vus par le gouvernement comme un vecteur important dans le développement durable. Ainsi fin juillet 2013, un éco-redevance pour les poids lourds.

Il s'agit d'une taxe qui va venir s'appliquer aux camions de plus de 3.5t qui circulent en France sur les routes principales (les routes nationales et les routes départementales). Cette taxe sera d'environ 10 centimes d'euros par kilomètre parcouru. Les bénéfices seront redistribués aux collectivités locales quand les camions circuleront sur les routes départementales et lorsqu'ils circuleront sur les routes nationales les bénéfices seront donnés à l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF).

En fait, cette taxe permet de répercuter les coûts internes provoqués par la branche transports routier (pollution, dégradation des infrastructures du réseau national).

On utilise une puce posée et imposée à tous les poids lourds circulant sur les routes principales (RN et RD). Cette puce permettant la géolocalisation et donc le décompte des kilomètres effectués, et donc le calcul de la taxe pour chaque camion.

Bien au-delà de n'être qu'une mesure purement tournée vers le développement durable la taxes à deux objectifs qui semblent avoir pour but de changer la ligne de conduite dans la transport routier français⁷ :

⁷ Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Eco-redevance-poids-lourds.html>

La dette publique et le financement du transport

- Dégager des fonds pour financer pour financer des infrastructures favorisant un transport durable et favorisant le développement de l'inter-modalité.
- Aller vers une rationalisation des transports routiers (notamment par la réduction des déplacements à vide) afin de diminuer les transports inutiles.

4- La fusion RFF-SNCF :

Le gouvernement français a montré sa volonté de changer l'organisation de la gestion du réseau ferré. En effet, à l'heure actuelle le réseau français est géré par trois entités, RFF, DCF (Direction de la Circulation Ferroviaire, filiale de la SNCF) et SNCF INFRA, et manifestement cette division de l'organisation à peu d'effets positifs.

En fait, c'est RFF qui gère les infrastructures ferroviaires (c'est le gestionnaire d'infrastructures). C'est aussi RFF qui est propriétaire de l'infrastructure. RFF délègue la maintenance de ses infrastructures à la SNCF INFRA. La DCF elle gère la circulation sur le réseau.

Le gouvernement juge cette organisation comme étant inefficace dans la réponse aux enjeux actuels et à venir du transport ferroviaire.

Il fait apparaitre trois constatations qui justifient la fusion entre la SNCF INFRA, la DCF et RFF :

- Multiplication des incidents et des dysfonctionnements qui viennent à terme dégrader la qualité du service proposé.
- Absence de maîtrise des coûts.
- Organisation mal-adaptée à l'arrivée de la concurrence dans le transport ferroviaire.

Ainsi, le gouvernement français désire regrouper RFF et les deux filiales constituant la SNCF (SNCF INFRA et DCF) et cela afin de mettre en place un « pôle public ferroviaire unifié »⁸.

Cependant, on en vient ici à se demander comment ce nouveau gestionnaire unique va rassembler aussi la dette des deux entités qui vont le constituer. La dette de la RFF étant fin 2010 de quasiment 32 milliards d'euros et la dette de la SNCF étant elle de 8.5 milliards d'euros.

Dans le but d'éviter que la dette du nouveau gestionnaire unique soit requalifiée en dette publique, il faut que les pouvoirs publics fassent très attention à la nature juridique qu'ils donneront à la société.

⁸ Source : <http://www.francebtp.com/infrastructures/article/2012/10/31/79407/sncf-rff-pourquoi-gouvernement-veut-les-fusionner.php>

Selon Frédéric Cuvillier, le ministre délégué aux transports « ce rattachement ne renchérira pas le coût de la dette »⁹. De plus, pour lui il n'est absolument pas question de « déstabiliser l'équilibre et la confiance qui se sont construits entre RFF et ses investisseurs »¹⁰.

Pour conclure, on note qu'il y a une volonté du gouvernement d'éviter que l'organisation de ce gestionnaire ferroviaire unique ne vienne à l'encontre de l'entrée de la concurrence dans le transport ferroviaire.

5- Perspectives d'amélioration d'un point de vue européen :

Du point de vue européen on se rend compte qu'à l'initiative de la RFF et de la Deutsche Bahn (son équivalent allemand) les gestionnaires d'infrastructures européens ont poussé l'Union Européenne à mettre en place une commission au niveau européen pour mettre en place une politique européenne des transports qui favoriserait les gestionnaires d'infrastructures européens. Cette politique des transports étant finalement regroupée dans le « quatrième paquet européen ».

C'est dans ce cadre que les gestionnaires d'infrastructures européens se sont réunis à Paris le 29 mai 2012. Cette rencontre a abouti à une conclusion unanime : « pour relever les défis de l'efficacité et de la performance dans les réseaux ferrés européens, les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire ont besoin d'un surcroît d'indépendance et d'une définition claire de leurs responsabilités »¹¹.

Ainsi on se rend compte que les gestionnaires d'infrastructures veulent qu'on leur laisse plus de fonctions pour gérer leurs activités et leurs investissements.

Ils désirent notamment :

- Posséder la fonction de production et d'allocation des capacités.
- Gérer et commander les sillons de train.
- Assurer la maintenance et d'amélioration du réseau, pour assurer la pérennité du réseau existant.

Les gestionnaires d'infrastructures européens veulent en fait avoir les mains libres pour assurer de mettre en place une stratégie qui leur conviendrait au mieux, pour s'assurer la maîtrise des coûts et permettre un accroissement des recettes.

⁹ Source : http://www.lepoint.fr/societe/sncf-et-rff-sous-un-meme-toit-29-10-2012-1522737_23.php

¹⁰ Source : http://www.lepoint.fr/societe/sncf-et-rff-sous-un-meme-toit-29-10-2012-1522737_23.php

¹¹ Source : <http://www.rff.fr/fr/gestion-page-d-accueil/actualites/le-4e-paquet-ferroviaire-doit-assurer-l-efficacite-du-systeme-ferroviaire-en-europe>

III – Une étude de cas : la dette de la RATP

La RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens), est reconnue comme étant l'exploitant d'une grande majorité du réseau de transports publics parisiens (la totalité des lignes de métro, une partie du RER, des bus et tramway en Ile de France). Cependant, la RATP est classée en France comme un EPIC (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial), et pourvoit une offre de transport public dans le cadre d'une convention avec le Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF), l'autorité organisatrice de transports de la région.

Le groupe RATP est présent aussi bien en France qu'à l'international, et ses différentes filiales, allant de l'ingénierie à l'exploitation, en passant par l'immobilier agissent sur des domaines variés. Cependant, la situation financière de la RATP, dans le contexte général d'endettement dans le domaine des transports publics, inquiète. Le contexte récent d'ouverture à la concurrence, lancé fin 2009 pour les autorités organisatrices via le règlement CE n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, remet en cause les droits acquis à la RATP pour l'élaboration des transports publics franciliens, et implique une reconsidération des propriétés de biens entre le STIF et la RATP.

Nous allons donc ici examiner le processus d'endettement de cet exploitant, à savoir comment en est-on arrivé à la situation actuelle, puis tenter d'aborder une ligne de conduite pour l'avenir, permettant à cet EPIC de ne pas voir l'état de ses finances s'aggraver.

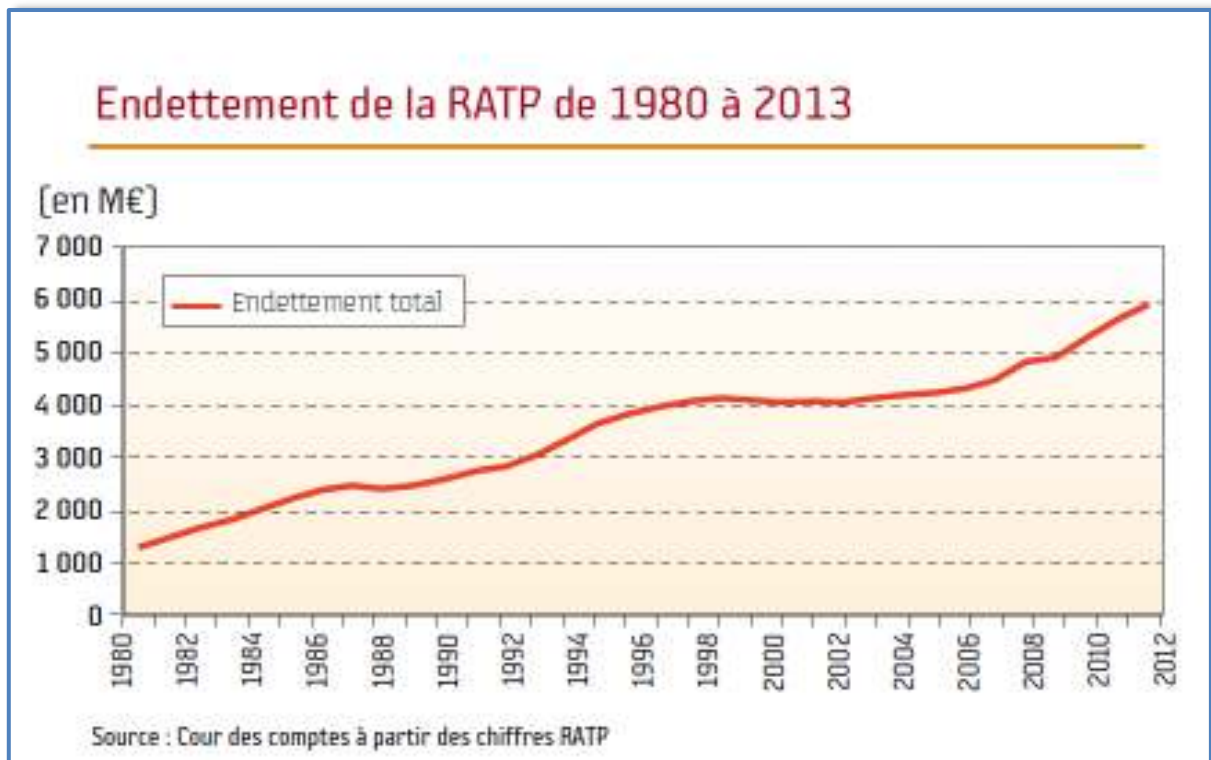
(NDLR : l'étude suivante s'appuie sur les données à la fin 2009)

1 – Comment la RATP s'est-elle endettée ?

➤ Une évolution non linéaire de la dette

A la fin des Trente Glorieuses, la RATP a massivement investi lors du renouvellement des matériels roulants pour le métro parisien, ainsi que pour la création des lignes de RER franciliennes. Ces coûts importants à fournir par l'exploitant représentaient la création d'un nouveau type de service, et étaient donc par conséquent très importants. Mais la période de 1980 à nos jours a été marquée par plusieurs types de phases d'évolution de la dette de la RATP. Les époques de forte hausse de l'endettement sont les périodes 1980 – 1988 (création des lignes de RER), puis 1990 à 1998 (financement du métro automatique de la ligne 14, entre autres) et enfin de 2008 à nos jours.

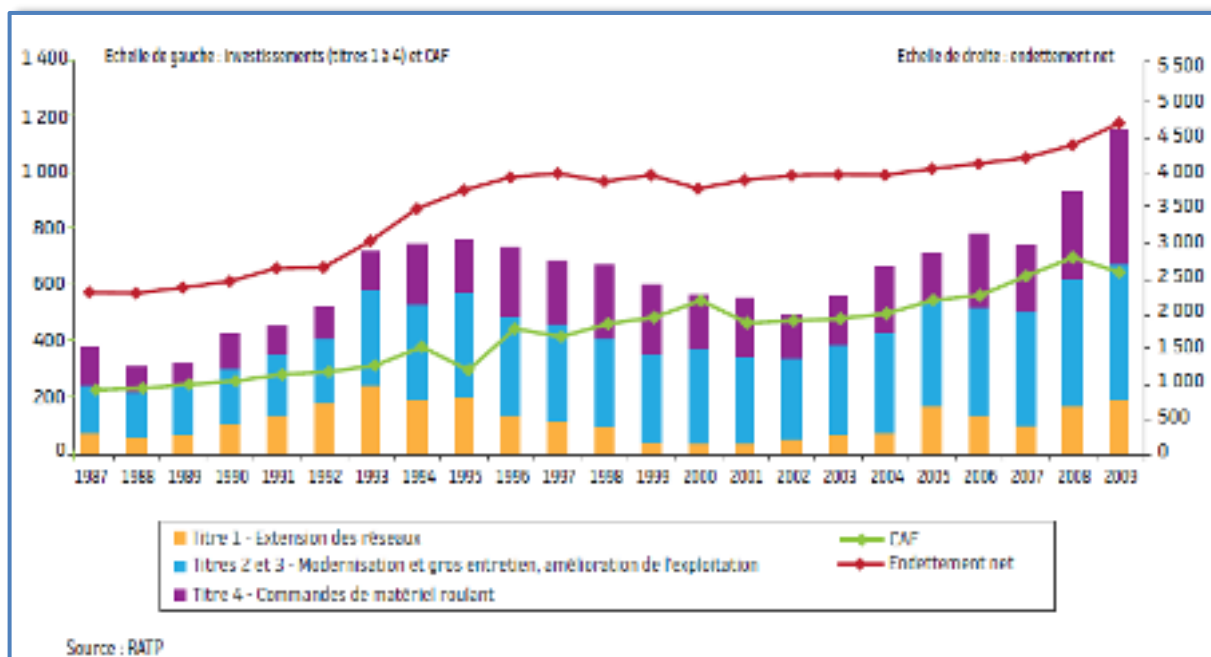
Pour l'année 2009, l'endettement est évalué à 4,8 milliards d'euros, alors que le chiffre d'affaires n'est que de 4,13 milliards d'euros.



Chiffres de la dette de la RATP au cours des 30 dernières années

- Quels sont les mécanismes d'un tel endettement ?

Le fonctionnement d'une instance comme la RATP, sous l'autorité et la tutelle de l'Etat, a entraîné plusieurs sources d'endettement pour l'entreprise. La RATP, exploitant de transports publics urbains, se doit de moderniser et améliorer son offre de transport.



Investissements de la RATP au cours des 30 dernières années

La dette publique et le financement du transport

Par conséquent, les investissements pour la rénovation, l'entretien, la maintenance et le renouvellement du réseau sont très importants. A titre d'exemple, le développement du RER lors des années 1980 a causé une augmentation de la dette de plus d'un milliard d'euros.

D'autre part, la RATP supporte plusieurs rôles de natures différentes. D'abord, en France elle a pour vocation d'être un opérateur public de transport collectif sous l'égide du STIF, mais d'autre part, et ce de manière internationale, elle fait face à la concurrence des autres opérateurs de transports (comme Veolia Transdev, Keolis...) en matière d'ingénierie sur des appels d'offres. Ces attentes multiples peuvent contribuer à désunir la politique de la RATP. De plus, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, a adressé au PDG de la RATP un ordre de mission en date du 28 septembre 2009 basé sur 5 grands chantiers à mener à bien. Ces chantiers sont les suivants : « Faire de la RATP l'un des acteurs majeurs de la mise en œuvre des projets de transport du Grand Paris », « Renforcer la position de la RATP sur le territoire national et sur le marché international en dehors de l'Île de France », « Améliorer la performance de l'entreprise, moderniser son fonctionnement et d'adapter à un environnement francilien en évolution », « Faire de la RATP une entreprise leader dans le domaine de la qualité et de l'innovation de service » et enfin « Faire de la RATP une entreprise exemplaire en termes de développement durable ». Aussi vastes soient-ils, ces objectifs posent des attentes lourdes pour la RATP de la part de l'Etat français.

D'importantes expectations concernent également le développement de la RATP en dehors de sa zone d'implantation « historique », l'Île de France. Ce type de croissance sera un des enjeux principaux pour l'exploitant à l'avenir.

L'augmentation de la dette de la régie provient aussi du fait que la RATP, depuis la loi du 21 mars 1948, participe financièrement à la création des infrastructures, ainsi qu'à sa maintenance et modernisation. Cet acte institutionnel est très rare en France parmi les exploitants de transports collectifs urbains. La RATP contribue toujours aujourd'hui à 100% sur les achats de matériel roulant, même si des conventions avec le STIF en date de 2007 ont été établies pour qu'il finance également ce type d'infrastructure. Ce type de considération fait intervenir un débat plus large, qui porte sur la nature d'une partie de la dette de la RATP : cette part de dette est nommée par la Cour des Comptes : une « dette de service public », en opposition à une « dette d'entreprise ».

De plus, la RATP est une entreprise qui est fortement sous-capitalisée, et ce de la part de l'Etat. En effet, l'apport de capitaux par l'Etat, suivant l'acte de décembre 2008 sur le plan de relance, est simplement exceptionnel. Seuls le STIF et la Région IDF sont responsables et décideurs en cette matière.

2 – Les perspectives d'avenir pour la RATP

La RATP va devoir à l'avenir tenter de soutenir sa dette, tout en restant un opérateur de transports compétitif, car soumis à une rude concurrence dans un avenir proche.

La dette publique et le financement du transport

➤ Un changement de contexte juridique

A la date du 8 décembre 2009, le statut juridique de la RATP, et notamment la manière dont les infrastructures sont gérées a été largement modifié depuis la loi ORTF de décembre 2009. Cette loi est relative à l'organisation des transports ferroviaires et confère à la RATP une modification de son cadre financier : le Syndicat devient propriétaire du matériel roulant alors que la Régie devient propriétaire des infrastructures de transport. La RATP obtient également une distinction entre ses fonctions de gestionnaire d'infrastructures et d'opérateur de transport.

Si cette loi pose les bases d'un nouveau type de fonctionnement pour l'entreprise, le problème du règlement de la dette n'est pas de son ressort, le STIF et la RATP ont toujours cette lourde tâche à accomplir. La RATP a ainsi proposé un partage de l'endettement entre gestionnaire et opérateur de transport, que la Cour des Comptes juge trop favorable aux activités de l'opérateur.

➤ La ligne de conduite des différentes parties

Afin de relancer son état financier et économique, la RATP doit certainement changer certains points de son mode de fonctionnement. La Cour des Comptes a pointé du doigt plusieurs dysfonctionnements qui permettraient peut-être à la Régie de s'améliorer.

Un premier point porte sur la productivité de l'entreprise. Un cabinet spécialisé a examiné la productivité au sein de la RATP et le constat est qu'un manque de compétitivité se fait sentir sur les activités de RER, métro et bus par rapport à ses concurrents potentiels. L'un des principales causes, selon la Cour des Comptes, est le coût des agents de conduite employés par la RATP. Les données publiées par ce cabinet montrent qu'un agent RATP roule 874h/an alors que la moyenne pour les autres opérateurs des agglomérations françaises est de 1089 h/an. Si la RATP se met à niveau, un potentiel important d'économies peut s'offrir à la Régie.

Si la RATP doit revoir ses méthodes, le STIF est également à mettre à contribution. Il doit participer davantage au financement du matériel roulant, dont il est propriétaire depuis la loi ORTF. Le Syndicat doit de manière générale être sollicité plus régulièrement.

L'Etat français a également sa part de responsabilités : il confie à la Régie de nombreuses actions d'intérêt public, telles que le renouvellement du RER A ou le développement non francilien, mais ne propose pas de financement pour des projets aussi vastes. Si certains pays ont assumé la dette de leur opérateur de transports publics, la France pourrait en faire de même. La question de ce report est délicate tant la France est aujourd'hui endettée sur un grand nombre de points. Mais du point de vue de la RATP, mise en concurrence désormais, pourrait alors ne pas souffrir de son bilan largement défavorable.

➤ Les investissements futurs

Le vendredi 7 décembre 2012, la RATP a publié un communiqué de presse concernant ses investissements pour l'année 2013. Pour l'Île de France seule, les investissements seront au nombre de 1,7 milliards d'euros, ce qui constitue un record en la matière. En comparaison avec 2012, cela représente une augmentation d'un peu plus de 14%. Les projets ciblés sont un renouvellement du matériel roulant sur les lignes 1, 2, 5 et 9 du métro, des bus articulés et une grande part dédiée à la modernisation des réseaux. Ces nouveaux investissements sont réalisés dans le cadre de l'accord avec le STIF, et ne devraient pas recourir à une croissance supplémentaire de la dette.

Suivant la distinction gestionnaire d'infrastructures/opérateur de transport que nous avons abordé auparavant, les investissements sont séparés. L'opérateur investit sur les l'entretien et la modernisation à hauteur de 1,4 milliards d'euros pour les infrastructures de tramway et bus, alors que le gestionnaire d'infrastructures investit lui pour 330 millions d'euros, consacrés aux gros travaux d'entretien, tels que la signalisation sur le RER.

➤ Les perspectives futures pour la RATP

A titre indicatif, il faut savoir que la dette de la RATP a augmenté de 337 millions d'euros pour la seule année 2009. L'engagement du STIF pour la hausse des montants de sa participation augure d'une manne financière profitable, mais l'horizon concurrentiel pour l'opérateur francilien et la gravité de son bilan montrent que la RATP aura fort à faire pour pouvoir soutenir sa dette au cours des prochaines années, et tendre vers une amélioration.

Conclusion

Nous avons donc vu de quelle manière le secteur des transports contribue à la dette publique française. La France devra désormais trouver des scénarios viables pour réduire cette dette si importante, dans une grande variété de secteurs. Pour ce qui est du transport, le challenge sera de trouver des solutions effectives, tout en garantissant un service proposé aux voyageurs qui soit performant. Pour cela, une ligne de conduite possible future est l'investissement plus grand des usagers sur les coûts de fonctionnement des transports en commun. Les investissements des opérateurs de transport publics seront donc au centre de la question de l'endettement associé au transport dans le futur.

Bibliographie

- ✓ *Communiqué de presse*, service de presse RATP, vendredi 7 décembre 2012
- ✓ *Rapport public thématique : les transports ferroviaires régionaux en Ile de France*, Cour des Comptes, novembre 2010
- ✓ *Revue Connexions*, mars-avril 2010
- ✓ *Revue Connexions*, avril-mai 2011
- ✓ *Des finances publiques au service de notre avenir, Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*, Michel PEBEREAU, décembre 2005
- ✓ *Transports et dette publique*, Cercle des Transports, avril 2012
- ✓ *La soutenabilité de la dette de la RATP*, Cour des Comptes, 14 octobre 2010
- ✓ *La contribution du secteur des transports à la dette publique*, Rémy Prud'homme, 20 mars 2012