

FINANCEMENT DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

Lectures croisées du Rapport d'audit et des analyses du CSSPF

Avertissement

La présente note n'a pas d'autre prétention que d'appeler l'attention sur deux récents Rapports d'une très grande importance, notamment pour la compréhension des contraintes financières qui obèrent le développement du transport ferroviaire en France. En nous cantonnant à ce volet décisif de la problématique ferroviaire, nous nous sommes bornés à réunir, sous un réarrangement thématique, quelques extraits, parmi les plus conclusifs, du **Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport** (référence A), en les éclairant parfois de quelques observations et données, ainsi que d'un tableau, extraits de l'**Évaluation de la réforme du secteur public ferroviaire** (référence E), deux rapports dont nous ne pouvons que conseiller la lecture exhaustive et attentive. N.B. Les données chiffrées sont pour la plupart exprimées en milliards et en millions de Francs (GF & MF) et parfois en Euros (E).

Termes de référence de l'Audit – Limites de l'exercice : non prise en compte des milieux urbain et périurbain

"La mission n'a pu – et ce n'était d'ailleurs pas son mandat – traiter (d'autres problèmes majeurs)... des grands enjeux d'aménagement de l'espace et, en particulier des enjeux urbains" [A. p. 2, alinéa 6]

"...le coût des opérations en milieu urbain et périurbain a tendance à augmenter fortement... La mission suggère que, pour des opérations difficiles... il soit constitué des équipes dédiées ayant la responsabilité de ces opérations et un temps suffisant à y consacrer. Elle suggère aussi que les études préalables au débat public soient suffisamment approfondies pour permettre, pendant le débat, un dialogue fondé sur des estimations réalistes des coûts et des capacités propres de financement du maître d'ouvrage." [A. Synthèse et recommandations § 6, p. 5]

Trafics – Prospective

Études de référence

Ces évaluations de référence sont tirées de l'Annexe thématique A2 "Objectifs stratégiques des schémas de services collectifs transports" (SSCT)

(a) Atelier Bonnafous [A. A2-IIA, p. A18]

Les travaux de l'Atelier Bonnafous [groupe de travail du Commissariat général du plan (CGP)] ont visé à s'assurer de la pertinence des résultats produits par les différents modèles [émanant du SES du METL, du Laboratoire d'économie des transports (LET), de l'INRETS et de la DRE Ile-de-France] de simulation des trafics et de leur répartition modale en les confrontant à l'horizon 2015.

Trois conclusions principales :

- transport marchandises : sensible à la croissance économique générale [élasticité 3,5 au LET et 1,5 au SES] ;
- divergences quant aux parts modales ;
- convergences sur les faibles effets des politiques de régulation des transports et d'offres d'infrastructures nouvelles, tant pour le fret que pour l'interurbain voyageurs.

(b) Le scénario multimodal volontariste (MV) [A. A2-IIB, p. 20]

Profondément remis en cause, il se heurte à des contraintes économiques fortes tenant à la nature même des marchandises à transporter et à l'évolution des besoins logistiques des entreprises. A l'horizon 2020, un trafic fret de l'ordre de 75 milliards de tonnes-kilomètres (GTK) paraîtrait plus réaliste (que les 150 GTK imaginés), d'autant que le trafic 2002 (50 GTK) est lui-même en retrait de 8 % par rapport à 2000.

Les conclusions du rapport d'audit

"...la croissance des trafics devrait se poursuivre au cours des vingt années à venir, même si son rythme devrait se ralentir, en particulier pour les voyageurs..."

Le taux de progression est fortement dépendant de la croissance économique générale pour les voyageurs, mais surtout pour les marchandises : pour une croissance annuelle moyenne du PIB de 2,9 % sur la période 1996-2020, les trafics voyageurs et marchandises connaîtraient une augmentation annuelle respectivement de 2,6 et 3,1 % ; si la croissance se limitait à 1,9 % sur la même période, les progressions correspondantes seraient seulement de 2,1 et 1,6 %.

Un débat est certes ouvert sur l'éventuel découplage de la croissance des trafics et celle de l'économie. Il a été notamment lancé par le Livre blanc de la CE..." [Politique des transports à l'horizon 2010 ; septembre 2001] [A. Les enjeux ; 1A2 ; p. 14]

"En définitive et ... toute politique malthusienne écartée, il paraît raisonnable d'anticiper que, de 1996 à 2020, les déplacements de personnes et les transports de marchandises en France devraient augmenter au minimum de moitié et assez vraisemblablement des deux tiers" [A. Les enjeux ; 1A2 ; p. 15].

"Pour apprécier l'évolution des trafics entre 2001 et 2020, la mission s'est fondée sur les prévisions figurant dans les SSCT (*) :

- pour la route une croissance de 50 % minimum,
- pour le trafic ferroviaire de voyageurs, une croissance du même ordre mais qui dépend beaucoup de la construction de nouvelles lignes à grande vitesse,
- pour le trafic ferroviaire de fret, les prévisions figurant dans ces schémas lui ont paru surestimées dans la mesure où l'effet d'offre résultant de nouvelles infrastructures ne paraît pas jouer dans les mêmes proportions que pour le transport de voyageurs" [A.. Synthèse et recommandations ; § 1, p. 4].

(*) NB. Les schémas de services collectifs de transport (SSCT) n'ont de valeur contraignante que dans la mesure où tout grand projet d'infrastructure qui n'y est pas inscrit ne peut être envisagé sans révision des schémas [A. A2-I ; p. A16]

L'endettement des administrations ferroviaires (SNCF et RFF)

"Le système ferroviaire reste lesté d'une dette de près de 200 GF pour un chiffre d'affaires externe de 70 GF et un cash flow global de 1 GF" [E. p. 31].

"La mission propose de clarifier les comptes de RFF en mettant à part dans les comptes les dettes non remboursables (13,5 GE correspondant à l'ensemble de l'endettement, à l'exception de celui imputable aux investissements dans les LGV et le réseau d'Ile de France)" [A. Synthèse et recommandations ; § 12, p. 8]

NdR : Ce montant d'environ 88,5 GF ne représente en fait qu'une faible partie de l'endettement s'élevant, au 31.12.2000, à 252,7 GF (RFF : 151,5 GF ; SNCF : 43,6 GF ; Service annexe d'amortissement de la dette [SADD] : 58,6 GF). Cette dette totale a d'ailleurs augmenté sensiblement depuis 1996 où elle s'établissait à 237 GF [E. p. 31].

La couverture des coûts

Les coûts routiers

"... les usagers, particuliers et professionnels paient en moyenne les coûts qu'ils génèrent sur le réseau routier interurbain, tant dans une optique de coût marginal social [le coût marginal social de court terme englobe, outre l'ensemble des coûts variables d'usage, les coûts externes monétarisés (congestion, insécurité, pollution)] que de coût complet [le coût complet (ou coût moyen), n'intègre pas les coûts externes mais inclut, outre les coûts variables d'usage, les coûts d'investissements nouveaux nécessaires pour maintenir une qualité de service constante]. ... Ce résultat n'est en revanche pas vérifié en milieu urbain et périurbain." [A. Les enjeux ; 2B2a ; p. 24]

Les coûts du fret ferroviaire

"la tarification des circulations de fret couvre à peine la moitié de leurs coûts marginaux d'usage supporté par le gestionnaire d'infrastructure" [A. Les enjeux ; 2B3 ; p. 28].

Les coûts des trains express régionaux (TER)

...Les circulations de trains express régionaux (TER) ne couvrent pas aujourd'hui leurs coûts complets et encore moins les coûts marginaux sociaux qui leur sont associés. Cette situation est préjudiciable dans la mesure où elle fournit aux Régions... un mauvais signal-prix pour prendre des décisions d'organisation de services dont elles ne supportent qu'imparfaitement le coût en termes de développement de l'infrastructure. ... de nouvelles infrastructures peuvent ainsi être jugées nécessaires parce que les circulations actuelles ne paient pas le coût qu'elles occasionnent." [A. Les enjeux ; 2B3 ; p. 28]

La régénération des infrastructures ferroviaires

"...RFF a initié en 2000 une étude ayant pour objectif de définir le niveau pertinent d'équilibre entre l'entretien courant, assuré par la SNCF via une convention de gestion,... et la régénération... qui contribuent tous deux à assurer le maintien des performances du réseau. ... (portant sur) une série d'audits sur les principales composantes du réseau (voies, ouvrages d'art, signalisation notamment),... (ces études mettent) en évidence un accroissement nécessaire des dépenses de régénération... couplé à des investissements conséquents en matière de télécommunication et de signalisation... et tablent sur une progression de 57 % des enveloppes dédiées à la gestion et au maintien du réseau entre 2001 et 2006, qui passeraient de 776 ME à 1215 ME sur la période.

... cette croissance prévisible des dépenses de régénération devrait contribuer... à creuser l'impasse financière dans laquelle se trouve RFF." [A. Les enjeux ; 2C3 ; p. 31]

Sources d'autofinancement

Reports internes

"Il faudrait, (pour que) RFF retrouve un équilibre financier,... augmenter les recettes d'exploitation (péages et contributions aux charges d'infrastructures) d'environ 950 ME par an"

[A. Synthèse et recommandations ; § 12, p. 8]

NdR : ce montant d'environ 6,23 GF est à rapprocher des redevances perçues par RFF en 2001, à savoir : 11,14 GF [E. p. 34]

Reports modaux

"...la mission propose d'étudier en priorité l'instauration d'une redevance domaniale kilométrique pour l'utilisation commerciale du domaine public routier, qui serait prélevée sur les poids lourds circulant sur les autoroutes sans péage et sur les grandes liaisons routières ayant vocation à être aménagées à caractéristiques autoroutières. Cette redevance pourrait intervenir à compter de 2006 et apporter une recette nette de l'ordre de 400 ME par an les premières années et de 600 ME par an vers 2020, le rendement total pourrait donc être de l'ordre de 7,5 GE sur les années 2006 à 2020." [A. Synthèse et recommandations ; § 13, p. 8]

Les projets d'infrastructure

Sur les besoins en infrastructure

"... le réalisme et la cohérence macroéconomique de l'objectif multimodal volontariste (doublement du fret ferroviaire à horizon 2000 et triplement à horizon 2020) sont aujourd'hui profondément remis en cause, ce qui perturbe la définition des besoins en infrastructures pourtant nécessaires..." [A. Les enjeux ; 1B2 ; p. 16]

"... il conviendrait de ne prendre de décisions d'investissement que sur la base de scénarios contrastés de développement du fret, mais aussi de TER" [A. Les enjeux ; 1C3 ; p. 19]

Le financement des projets

"Déjà essentiel, le problème de la dette devient crucial quand on prend en compte les objectifs de développement fixés au chemin de fer par les pouvoirs publics et la dynamique propre du système ferroviaire" [E. p. 31].

"le financement des projets de développement et des besoins de maintenance... nécessiterait de la part de l'État un surcroît de ressources à mobiliser par rapport aux enveloppes des années 2000 à 2002 projetées jusqu'en 2020. Ce surcroît de ressources serait compris entre 11 GE (72,2 GF) et 15 GE (98,4 GF). Dès lors, deux possibilités existent :

- étaler la réalisation des infrastructures en fonction des priorités...
- augmenter la part du budget de l'État destinées aux infrastructures de transport..." [A.. Synthèse et recommandations ; § 14 ; pp. 8 & 9]

NdR : Ces données sont à rapprocher des 120 GF d'investissements d'infrastructures ferroviaires en dix ans, soit 12 GF par an, annoncés par le ministre des transports en février 1999, et des 20 GF (3,05 GE) nécessaires *annuellement* durant la période 2001-2020, selon l'estimation basse CSSPF, pour honorer les seules orientations retenues dans les SSCT adoptés par le gouvernement [E. p. 48].

Le Conseil supérieur de service public ferroviaire (CSSPF) a été créé par décret du 19 mars 1999 pour "veiller au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en oeuvre de ces orientations par les établissements publics Réseau ferré de France et Société nationale des chemins de fer français, ainsi qu'au respect des missions de service public de ces deux établissements". L'évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire [Réf. E] est l'une des tâches qui lui ont été dévolues.

[Réf. A] Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport

Inspection Générale des Finances N° 2002-M-026-01 ; Conseil Général des Ponts et Chaussées N° 2002-0190-01 ; Février 2003 ; 115 pages + Annexes complémentaires [Volume 1 : 10 annexes thématiques ; Volume 2 : Études de projets (de voies d'eau, routiers, ferroviaires) ; Volume 3 : Cartes]

[Réf. E] Évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire

Rapport du groupe présidé par Jean-Jacques FILLEUL, Président du CSSPF ; Rapporteurs : Philippe DOMERGUE, Claude LOUVOT, Bernard PORTEL
Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire ; La Documentation Française ; Paris 4ème trimestre 2002 ; ISBN 2-11005208-0 ; 251 pages

Une comparaison éloquente

Sur une mauvaise voie, la France occupe de loin le dernier rang des nations européennes en matière d'investissements ferroviaires

(a) Une analyse du plan national italien et sa comparaison avec l'objectif national français ont été développées dans le Bulletin n° 25/26

(b) Projet de schémas de services collectifs transports (SSCT) présenté par le ministre J.-Cl. Gayssot le 08.02.99 : 120 GF pour 2000-2010 ; scénario multimodal volontariste (doublement du trafic fret en 10 ans et triplement en 20 ans) ; Source : CSSPF [E. pp.223-224]

Comparaison des plans de développement ferroviaire en Europe					
Pays	Rythme moyen sur la dizaine d'années à venir				
	GF/an	MF/km ²	F/hab	% PIB	MF/km ligne
UK	67	0,28	1124	0,77	3,98
D	53	0,15	644	0,42	1,39
I (a)	41	0,14	712	0,50	2,56
E	35	0,07	888	0,75	2,84
CH	10	0,24	1396	0,60	1,99
B	8,8	0,20	863	0,54	2,58
France (b)	12	0,02	203	0,14	0,38