



Le financement des infrastructures

Gérard Longuet, président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

I. La problématique de la densité et sa déclinaison selon les secteurs

Pays à faible densité de population, carrefour européen incontestable, la France a besoin d'un grand réseau d'itinéraires, surtout routiers et ferroviaires, qui sont majoritairement peu employés : 50 % des infrastructures de transport ferroviaire accueillent 10 % du trafic.

Le financement public de ces réseaux, qui repose en grande partie sur l'endettement, notamment pour le rail, est aujourd'hui saturé ; l'usager a reporté les coûts sur les prochaines générations, et la dette est lourde. Dans le domaine de l'autoroutier interurbain, les créations de sociétés d'économie mixte et les privatisations ont résolu ce problème.

Cependant, les politiques urbaines et périurbaines sont inadéquates, à l'exception, peut-être, de l'Île-de-France et de la vallée du Rhône : il n'est pas possible de circuler dans les petites villes le vendredi après-midi.

En revanche, le réseau de capillarité est de bonne qualité, avec une représentation nationale correspondant à la réalité des besoins mesurés et satisfaits par les conseils généraux.

II. Le rôle de l'AFIT et les débats en son sein

L'AFIT a pour vocation de défendre une capacité d'intervention publique dans les transports. À l'origine, elle affectait les dividendes perçus par l'État pour l'exploitation des sociétés d'autoroutes aux investissements dans d'autres infrastructures de transport : le CIADT de décembre 2003 organisé par le gouvernement Raffarin avait établi un programme de chantiers ferroviaires, routiers et fluviaux s'étalant entre 2005 et 2012, avec environ 10 milliards d'euros de subvention sur 25 milliards d'euros de travaux.

Or, avec l'arrivée au pouvoir de Monsieur de Villepin, la totalité des autoroutes a été privatisée, privant l'AFIT des ressources escomptables de l'exploitation de la route. Celles-ci ont été remplacées par d'autres recettes routières, notamment les taxes et redevances – 100 millions d'euros, et les recettes des radars – 750 à 800 millions d'euros. Elles s'avèrent malheureusement insuffisantes : le produit de la privatisation est de 15 milliards d'euros, dont seulement un gros quart sera affecté à l'AFIT – soit 4 milliards d'euros, pour financer le programme du CIADT. Une partie doit être affectée aux Contrats de Plan État-Région (CPER), et aux départements. À long terme, nous serons confrontés à des difficultés de financement des projets retenus.

Les départements ont à traiter la régénération du réseau ferroviaire – en dehors du fret et des TGV. Les TER roulent en effet en deçà de leurs capacités, car l'état des voies impose de limiter la vitesse. La charge de l'AFIT correspondant à cette réfection est passée de 500 à 200 puis, finalement, à 600 millions d'euros.

Le financement des tramways requiert, quant à lui, 150 millions d'euros en province et autant pour l'Île-de-France.

2008 marquera la fin des CPER et l'avènement des PDMI : l'État – majoritairement – et les régions participeront à la consolidation du réseau des routes nationales ; et ce malgré les lois successives de décentralisation et de départementalisation du réseau national.

Quelques données pour alimenter le débat actuel : sur les 25 milliards d'euros prévus par le programme de 2003, 70 % des 10 milliards de subventions octroyées concernent le rail. Sur le réseau routier, le financement est moindre car, souvent, les projets peuvent être mise en œuvre sans subvention — comme à Annecy, où malgré un coût de 30 milliards d'euros d'investissement, le lauréat n'a rien demandé. La partie ferroviaire est donc mieux financée que la route.

Les deux projets où l'AFIT veut s'engager sont :

- la liaison Lyon-Turin, avec 500 millions d'euros en études et en réalisation ;
- la liaison Seine Nord, qui est le projet fluvial par excellence des dix prochaines années.

Une décision sera prise fin 2007 mais elle ne sera pas irréversible.

III. Quelques pistes de financement alternatif des infrastructures

Au fond, le problème en termes de financement de routes concerne surtout les domaines urbain et périurbain. Les modalités de financement en vigueur et envisageables varient selon les infrastructures.

- Le système peut être payé au kilomètre.
- Il peut être gratuit pour des raisons politiques anciennes, comme pour le réseau breton.
- Il peut être payé par le contribuable national pour des raisons stratégiques majeures, comme pour l'Île-de-France, « métropole nationale ».

Dans ce dernier exemple, le système n'est pas concédé, à quelques exceptions près (A14, A86), mais s'avère saturé : à l'image des camions passant sur la Francilienne, la fonction nationale stratégique du réseau local peut gêner les usagers. Or il n'y a pas d'autre solution que le financement public.

Au contraire, le financement des routes nationales a été transféré aux départements, mais le résultat est parfois absurde : en Alsace, les flux de camions sont considérables sur les routes nationales, mais aussi sur les départementales. Si l'interurbain est bien géré, l'urbain et le périurbain constituent donc de vrais défis.

En ce qui concerne le rail, une clarification s'impose :

- 33 % de la longueur ferroviaire représente 50 % du réseau.
- 50 % du réseau représente 10 % du trafic.
- 20 % des lignes voient passer 30 % du trafic.

Il faudra donc prendre des décisions : le financement public étant limité, comment financer le rail par la route ? Malheureusement, il n'existe pas de réformes idéales : toute forme nouvelle de financement peut amputer les capacités initiales. Le partenariat public-privé (PPP) substitue un endettement à une subvention financée par endettement. Il existe un risque économique, mais Eurostat ne le considère pas comme un endettement, et la somme échappe aux critères de Maastricht limitant la dette publique à 60 % du PIB national. Toutefois, l'engagement de payer un loyer régulier ampute le financement potentiel d'autres structures.

En fait, l'intérêt du PPP est que la concentration de la conceptualisation, du financement et de l'installation permet de réaliser des économies d'échelle. Le coût global est mieux maîtrisé, et les taux d'intérêt plus favorables.

En tant qu'ancien président de la Région Lorraine, je suis conscient de la croissance de la demande d'infrastructures publiques. Les lycées en sont un bon exemple : bien que les effectifs stagnent ou baissent, l'évolution qualitative est très rapide : il faut plus de salles, le nombre de demi-pensionnaires augmente, les internats sont désuets, tout comme les salles de professeurs. Il semble qu'il y ait un horizon d'obsolescence des équipements publics plus proche qu'auparavant.

Q : Sur les 25 milliards de financement total des projets, pouvez-vous estimer la part de PPP ?

GL : Pour le rail, les PPP concernent les lignes Rhin-Rhône, Nîmes-Montpellier, et Angoulême-Bordeaux. Sur la route, il s'agit surtout de l'A88 dans l'Aveyron, du croisement A4-A86 en Ile-de-France, du contournement Sud d'Avignon et de Marseille. Le cas de l'A88 est intéressant : le système PPP permet la participation des élus à l'évolution des projets.

Q : Que pensez-vous du transport fluvial et maritime, ainsi que du fret ferroviaire rapide ?

GL : L'axe Rotterdam-Anvers est une réussite. En France, il faudrait réorienter le projet Havre 2000 vers celui de Seine Nord. Le Havre est plus près de Rotterdam, mais le projet Seine Nord donne un accès direct par Paris. C'est une question de compétitivité.

En ce qui concerne le fret ferroviaire, l'axe Nord-Sud lotharingien fait du Luxembourg une porte d'entrée en France, confirmant la prégnance de l'axe Rotterdam-Anvers. Il sera renforcé par l'axe Lyon-Turin, et le tunnel du Mont Cenis. Mais le camion demeurera majoritaire, car il s'agit surtout de réseaux régionaux ou infrarégionaux.

La façade atlantique est le deuxième axe. Il existe un appel d'offres prenant fin début 2007 pour relier la Manche à l'Espagne, le plus probable étant une liaison Saint-Nazaire–Bilbao. L'opportunité de la décharge des camions reste à démontrer.

En Méditerranée, l'axe Toulon–Gênes n'ayant pas fonctionné, une liaison Barcelone–Gênes est envisageable, mais le problème demeure l'inadaptation actuelle du fret à la logique du flux tendu.

Q : Que pensez-vous de l'idée allemande d'une taxe sur les camions quelle que soit leur nationalité, pour financer les infrastructures ?

GL : L'idée est de taxer les camions quel que soit leur statut juridique. Reste qu'il est politiquement difficile de les faire payer en plus du péage. En outre, les normes d'acceptabilité en termes de taille varient selon les pays, avec des rythmes de dégradation différents des réseaux. De plus, beaucoup d'entreprises de transport routier délocalisent leurs activités ailleurs.

Q : Quelle est la vraie différence entre les PDMI et les CPER, sachant que dans les deux les mêmes acteurs participent ?

GL : Théoriquement, dans le second cas la responsabilité du financement repose sur l'État, mais vu l'état de ses finances, il ne refusera pas des contributions locales spontanées.

Q : Quels services publics continueront d'être assurés sur le rail ?

GL : Comme vous le savez, il existe des lignes pour lesquelles le déficit par voyageur est de 30 euros, ce qui pose de réelles questions à long terme. Pour le fret, il faut accélérer la vitesse des trains ; le problème est le même pour le TER qui roule à 60 kilomètres à l'heure alors qu'il a une capacité de 160 kilomètres à l'heure.

Q : Comment l'AFIT a-t-elle choisi les projets à financer ? À propos du territoire urbain, le problème n'est-il pas celui de l'acceptation sociale des projets ?

GL : L'AFIT exécute le CIADT du 18 décembre 2003. Elle veille à la réalisation des projets sans décision politique ultérieure.

Le financement des territoires urbain et périurbain devrait s'inspirer du cas allemand, où les usagers payent au kilomètre parcouru, modéré en fonction du type d'usage. Il faut en finir avec les représentations dominantes de la gratuité de toutes les routes, car le service est bien meilleur et les véhicules bien différents de ce qu'ils étaient par le passé. Le contribuable français ne doit pas payer 70 % du trafic de l'Île-de-France, ou son transport collectif. Le même problème se pose pour le TER.

Q : Que se passera-t-il une fois dépensés les 4 milliards d'euros de la privatisation des autoroutes ? L'AFIT a-t-elle une fonction uniquement tactique ou aussi de comptabilité des projets ?

GL : Une fois cette somme dépensée, nous ferons face à de sérieux problèmes, le financement retombant à 750 millions d'euros.

L'AFIT est confrontée à trois cas de figure :

- Pour les routes, le critère de la cohérence d'ensemble justifie ou non d'aller de l'avant et de valider le lancement effectif d'un projet.
- Pour le rail, la logique est similaire, mais il se pose des problèmes de compatibilité dans le temps entre la création de la ligne Atlantique et l'entretien des projets Nord-Sud.
- Pour le réseau fluvial, il n'y a qu'un seul projet.

Les projets RCEA, N7 et A75 sont, quant à eux, chaotiques à ce stade. Il faut envisager des PPP.

Q : La privatisation des autoroutes était-elle une erreur ?

GL : Bien que libéral de conviction, je pense que l'inégalité structurelle découlant de la faible densité de la population française justifiait le caractère national et public des autoroutes.