

FINANCEMENTS DES TRANSPORTS EN REGION ILE-DE-FRANCE

(Jean-Raymond FRADIN, Directeur adjoint de l'Aménagement et des Transports, chargé des Routes au Conseil régional d'Ile de France)

(Texte préparé pour la table ronde du colloque : Transports en commun et Transports Routiers urbains : qui doit payer ?)
Dix-septièmes Entretiens du Centre Jacques Cartier
Montréal 7/8 Octobre 2004

Au moment où la responsabilité de l'organisation des Transports en Ile de France, jusqu'ici assurée par l'Etat, est sur le point d'être transférée au Conseil régional et aux Départements, le problème de son financement revêt une importance cruciale.

- 1) Le rôle des transports en Ile-de-France est essentiel :
 - la région est très dense, l'une des plus denses d'Europe (11 millions d'habitants)
 - les transports collectifs représentent 30% des déplacements motorisés
 - ils ont réussi, jusqu'ici, à maintenir leur part de marché malgré l'extension et le développement de l'agglomération,

- 2) Mais les évolutions qui se profilent à l'horizon menacent cet équilibre précaire. En effet :
 - la demande se modifie : les déplacements continuent à augmenter en périphérie mais, pour la première fois depuis la fin du XIX^{ème} siècle, les trafics à destination et à l'intérieur de Paris diminuent. Or, le système est très mal adapté à cette nouvelle structure « excentrée ».
 - la demande continue de croître aux heures « creuses », pour des motifs non liés au travail ou à la formation. Or, le service est adapté aux heures « de pointe »
 - les clients se montrent de plus en plus exigeants à l'égard de la qualité de service des transports collectifs. Confort, accessibilité, amplitude, fréquence, fiabilité, permanence du service même en cas de grève, font partie des réclamations persistantes des usagers. De plus, dans le même temps, la qualité d'usage de la voiture particulière, en s'étendant vers la périphérie s'améliore encore, sans parler de la qualité des véhicules eux-mêmes.
 - le coût des infrastructures a augmenté très fortement du fait, principalement, des difficultés d'insertion dans l'environnement et de la volonté d'atténuer leurs nuisances.
 - en regard, les recettes risquent de diminuer. La récente campagne pour les élections régionales a, en effet, montré que les usagers des transports collectifs attachaient beaucoup d'importance à voir diminuer les coûts de transport et une bonne partie de la campagne a porté sur l'importance de la baisse des tarifs d'abonnement à mettre en place rapidement.

On voit donc se créer progressivement un effet de « ciseau » entre l'accroissement rapide des coûts et la baisse prévisible des recettes directes qui va conduire inévitablement à un problème majeur de financement des infrastructures et de leur gestion.

3) Traditionnellement, en Ile-de-France, le financement des transports repose sur trois piliers : l'utilisateur, les entreprises et le contribuable (national et local) qui représentent, approximativement, les bénéficiaires, directs et indirects, du système de transports

- l'utilisateur, au travers des redevances d'utilisation des transports collectifs (billets) ou des routes (péages autoroutiers, encore limités en Ile-de-France, ou taxes spécifiques sur les carburants, très élevées : 2/3 environ du prix à la pompe).

- les entreprises, de plus de 9 salariés, qui acquittent un versement de transports assis sur les salaires et remboursent par ailleurs 50 % du prix des abonnements de transports collectifs utilisés par leurs employés.

- le contribuable enfin, qui apporte son concours, sous forme d'une contribution des collectivités publiques permettant d'assurer l'équilibre de l'exploitation des transports collectifs et d'un financement des infrastructures par le biais des budgets de ces mêmes collectivités

Mais à l'évidence, compte tenu des besoins de renouvellement et de développement des réseaux de transports qui sont chiffrés à plusieurs centaines de millions d'euros par an et, face aux attentes des usagers, ce système ne pourra suffire à combler l'écart grandissant entre besoins de financement et ressources disponibles.

4) Dans ces conditions, les responsables du système de transports et, en premier lieu la Région, qui prendra la présidence du Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF), autorité organisatrice des transports, en juillet 2005, vont devoir se tourner, inévitablement, vers de nouvelles sources de financement

La première étape va consister à négocier avec le gouvernement des compensations financières équitables attachées aux compétences nouvelles transférées au STIF. La deuxième étape pourrait conduire à solliciter plus les contributeurs actuels et/ou à rechercher de nouveaux payeurs, mais les marges de manœuvre apparaissent très limitées :

- les usagers de transports collectifs ont laissé clairement entendre par leurs votes, qu'après les fortes augmentations de tarif pratiquées ces dernières années, il était temps de ramener leur contribution à un niveau plus supportable.

- les entreprises, déjà hostiles au principe d'une taxe frappant leur activité et mettant en péril leur compétitivité, estiment qu'elles payent déjà beaucoup trop pour le transport de leurs employés et qu'elles n'ont pas à financer des abaissements de tarifs pour les inactifs.

- les contribuables franciliens enfin, déjà parmi les plus imposés d'Europe, voire du monde, jugent très généralement que leur civisme et leur capacité contributive ont atteint des limites insurpassables. Quant aux contribuables nationaux, après un ultime effort ils devraient être appelés à se retirer du jeu.

Reste donc à découvrir de nouvelles bonnes volontés.

Dans ce domaine, un consensus semble se dégager pour accorder un plus grand rôle aux usagers de la route. Ceci pour au moins deux raisons :

- la première est qu'ils engendrent des coûts externes importants dont on peut penser que les taxes spécifiques qu'ils acquittent ne suffisent pas à compenser le montant,
- la seconde est qu'ils représentent une activité encore prospère (cf. le succès du récent Mondial de l'automobile à Paris) et qu'ils sont susceptibles de fournir un gisement fiscal prometteur et durable.

Reste alors à trouver le moyen de «sanctuariser» les sommes ainsi attendues dans une structure de financement qui garantisse qu'ils soient bien réservés aux transports.

5) L'administration des finances française possède une longue expérience de cette pratique qui l'amène à créer à intervalles réguliers des fonds spéciaux, destinés pour tout ou partie, au financement d'infrastructures.

Ils disparaissent ensuite, tout aussi régulièrement, lorsque, confronté à des difficultés budgétaires récurrentes, le Ministère des Finances finit par décréter insupportable l'existence de structures « ad hoc » dérogeant à l'orthodoxie budgétaire en contrevenant au principe de la non affectation des recettes aux dépenses.

Ce seuil de tolérance est évidemment d'autant plus rapidement abaissé que ce fonds est susceptible de produire des ressources importantes. Les plus connus de ces fonds sont les suivants :

- le fonds spécial des grands travaux (FSGT) créé dans les années soixante dix et alimenté par une partie des taxes spécifiques sur les carburants a permis de faire face à l'effort soutenu de développement des infrastructures (RER, autoroutes) durant cette période en complétant les ressources budgétaires ordinaires.

- le fonds d'aménagement de la Région d'Ile-de-France (FARIF), assis sur le produit de taxes sur les bureaux en Ile-de-France, a permis de conforter la deuxième vague de création d'infrastructures nouvelles dans les années quatre vingt dix en complétant utilement les crédits budgétaires des Contrats de Plan.

- le fonds d'intervention pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN) qui lui a succédé, alimenté par une taxe sur les péages autoroutiers, a connu une vie plus éphémère que ses prédécesseurs et n'a pas laissé de traces très concrètes dans le réseau des infrastructures du pays.

- enfin, le gouvernement vient d'annoncer la création au 1^{er} janvier 2005, d'un nouveau fonds, géré par une agence créée pour la circonstance dans l'espoir de rendre plus pérennes les ressources destinées aux infrastructures de transports. Il s'agit de l'Agence de financement des infrastructures de transports française (AFITF). Les ressources qui lui seront affectées proviennent essentiellement des usagers de la route, sous forme des dividendes des sociétés d'autoroutes et de la redevance domaniale acquittée par ces mêmes sociétés. Elles seront complétées par une capacité de recours à l'emprunt garantie par ces ressources pérennes. Il offre un avantage sur ses prédécesseurs, celui de comporter des élus dans son Conseil d'administration, ce qui peut contribuer à rendre son existence mieux assurée. En revanche, il présente un désavantage majeur pour l'Ile de France car il concerne très peu de projets franciliens.

6) En définitive, les moyens de financer de nouveaux investissements, si la collectivité a conscience qu'ils sont utiles et sait faire partager sa conviction aux futurs payeurs, existent probablement. Les travaux de ce colloque l'ont démontré amplement.

Ce qui manque, en revanche, aux responsables du système de transports que vont devenir prochainement les élus régionaux, c'est la possibilité de disposer pleinement de ces moyens, ce que seule la loi peut leur conférer. Or, à cet égard, la loi de décentralisation actuelle se montre beaucoup trop restrictive et ferme bon nombre des possibilités les plus innovantes. Les 1,5 centimes d'euros maximum, par litre d'essence, auxquels se limitent les propositions de ressource nouvelle pour la Région ne sont pas à la hauteur des enjeux financiers auxquels vont se trouver confrontés prochainement les nouveaux responsables