

Depuis la création de RFF, le système de péage permet d'assurer une partie seulement du financement des infrastructures ferroviaires. Malgré des augmentations successives, le niveau des recettes est toujours bien en deçà des coûts engendrés par l'exploitation du réseau, notamment sur les lignes les moins fréquentées et pour le fret. La réforme du système de financement en cours équilibrera les péages et les subventions d'une part et les coûts d'autre part. Une pérennisation du financement qui, à l'avenir, rendra possible la modernisation du réseau.

Dossier : Péages ferroviaires

Une évolution nécessaire

péage

100 m

Financement du réseau

Le réseau ferré doit devenir rentable

À quoi servent les péages ferroviaires ? Si la question n'est pas nouvelle, les mécanismes de redevance d'infrastructure restent plus que jamais au cœur de la problématique du financement du réseau ferré, allant même jusqu'à poser la question de sa pérennité. « L'opérateur historique qu'est la SNCF était auparavant à la fois l'exploitant et l'utilisateur du réseau, rappelle Alain Sauvant, responsable du service économique. Le principe du péage ferroviaire est apparu explicitement en 1997 avec la création de RFF qui a dissocié ces deux rôles. Le nouveau gestionnaire a logiquement demandé une redevance aux utilisateurs du réseau pour pouvoir en assumer le coût. » Reste que cet historique a conduit à brouiller les esprits.

La légitimité du péage ferroviaire

Le péage ferroviaire est pourtant une évidence dans la mesure où tout transport requiert une infrastructure. Celle-ci a des coûts d'acquisition, d'installation, de maintenance et de renouvellement qui sont financés par des droits d'accès (taxes, impôts, abonnements, etc.) assurés par les utilisateurs.

« Ainsi en est-il de l'autoroute, financée par le péage et, d'une certaine manière, du reste du réseau routier par les taxes sur le carburant », confie Alain Sauvant. « Les aéroports, les réseaux fluviaux ou les ports ont, chacun, un mode de financement par des taxes d'utilisation de leur infrastructure. On trouve ce même principe encore pour le transport des énergies (électricité, pétrole, gaz) ou des informations (télévision, Internet, téléphone), pour lesquels les gestionnaires d'infra-

structures se distinguent des producteurs de matières ou des flux d'informations acheminées. »

Le réseau ferré n'a donc aucune raison de déroger à la règle. Son financement sous forme de péage pris en charge par les opérateurs s'inscrit dans la logique du modèle économique prévalant dans le secteur ; il est un principe fondateur de son mode de finan-

compte des coûts du capital ni des coûts fixes.

L'équilibre financier en ligne de mire

Au fil des années, le « péage ferroviaire » a connu plusieurs évolutions. Autant de mesures tentant de faire coïncider les redevances avec la vérité des coûts et celle de l'utilisation du réseau. La plus marquante,

« L'objectif est de ne pas dépenser plus que ce que l'on gagne. »

cement. Cette évidence était d'ailleurs déjà reconnue dans le système intégré prévalant avant 1997 : dans ses comptes, la SNCF budgétait une somme proche de 900 millions d'euros pour le coût du réseau imputé à sa composante opérateur de transport. Un montant qui ne couvrirait en principe que les coûts variables sans prise en

en 2003, fit passer le forfait demandé aux utilisateurs du réseau à une tarification individuelle « au train le train », c'est-à-dire se rapprochant déjà plus de la réalité du trafic. « L'objectif, rappelle Gérard Dépond, chef du service des prix à RFF, est de ne pas dépenser plus que ce que l'on gagne. » Pourtant, à regarder >>>



Quel que soit le type de réseau – autoroutes, aéroports, réseaux fluviaux, énergies, information –, tout type de transport implique des besoins de financement de ses infrastructures.

>>> les chiffres, on est encore loin de l'équilibre : en 2007, les péages ont rapporté 2,7 milliards d'euros, soit un peu moins de 50 % du coût annuel des infrastructures ferroviaires, estimé à 6 milliards d'euros environ. La dette cumulée s'élève aujourd'hui à 28 milliards d'euros. Dire que la réforme du financement de l'infrastructure ferroviaire était attendue relève de l'euphémisme : il y avait urgence.

Des mesures pour préparer l'avenir

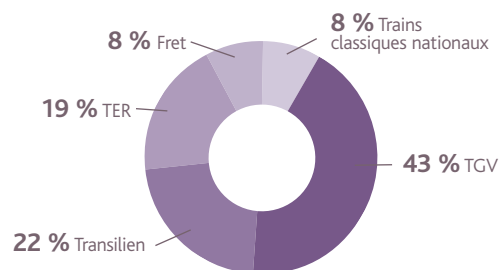
La réforme qui s'annonce obéit à deux nécessités, la première étant de pérenniser l'exploitation d'une infrastructure ferroviaire vitale pour l'économie. Le 29 avril dernier, RFF portait le premier de ces messages lors d'une réunion avec les représentants de l'Association des Régions de France. Maintenir à niveau le réseau ferroviaire, notamment en fiabilisant son financement, est aussi un enjeu local auquel sont sensibles les collectivités territoriales, en particulier pour le fret et le trafic voyageurs sur leur territoire. Deuxième nécessité, l'ouverture du réseau à la concurrence

depuis 2006 ; le transport de voyageurs à l'international le sera en 2010. « *Nous comptons déjà 6 nouveaux opérateurs ferroviaires et la liste va certainement s'allonger*, constate Gérard Dépond, *d'autant que les barrières se lèvent les unes après les autres.* » Début 2008, les chargeurs et les ports ont été autorisés à utiliser le réseau. Fin 2008, les Régions en tant qu'autorités organisatrices pourront également réserver des « sillons » – une portion de ligne pour un usage et un horaire précis –, en les exploitant via des transporteurs. Des échéances proches qui impliquent de se rapprocher de la vérité des coûts pour chaque tronçon du réseau afin d'en fixer les tarifs d'exploitation.

Des raisons d'espérer

Cet afflux de candidats à l'utilisation du réseau est de bon augure et, pour Alain Sauvant, « *il y a des raisons d'espérer* » que l'infrastructure ferroviaire trouve enfin les moyens d'assurer son existence et son développement. Le fret concentre toutes les attentions : il a généré entre 2006 et 2007 une hausse de circulation de 3,2 % ! La dynamique du Grenelle de l'environne-

Répartition des recettes des péages ferroviaires en France en 2007



À SAVOIR

Les coûts au microscope

Le coût complet de l'infrastructure ferroviaire agrège des dépenses très diverses. Pour mesurer plus finement les efforts à réaliser, les promoteurs de la réforme annoncée distinguent trois coûts :

- **le coût du capital** : c'est le remboursement de la dette héritée de l'opérateur historique, qui s'élevait, en 2007, à 28 milliards d'euros. Il représente un peu moins de 25 % du coût annuel global de RFF, soit 1,4 milliard d'euros ;
- **les coûts fixes** : ce sont les dépenses liées à l'exploitation, à l'entretien et à l'investissement. Elles sont indépendantes de l'intensité du trafic et doivent absolument être assurées. En 2007, ils représentaient environ 50 % du coût annuel global de RFF, soit 3,1 milliards d'euros ;
- **les coûts variables** : ce sont les dépenses générées pour la maintenance et l'exploitation liées à l'intensité du trafic. En 2007, ils représentaient 25 % du coût annuel global de RFF, soit 1,5 milliard d'euros.

ment lui est favorable (le fer plutôt que la route pour les marchandises) et, si le fret devenait plus rentable, il pourrait même se retrouver mieux placé dans l'attribution des sillons. Sans surprise, l'activité voyageurs, notamment les lignes à grande vitesse et celles des zones urbaines et périurbaines des grandes métropoles (Paris, Lyon), plus rentables, constitue une base solide pour la pérennisation du financement de l'infrastructure ferroviaire. L'article 8.1 de la directive européenne cadrant le transport ferroviaire prévoit même cette situation : « *si le marché le permet* » – si l'utilisation du réseau crée de la valeur –, le gestionnaire peut relever son péage et tenter de couvrir ses coûts fixes, voire ses opérations de développement. Cette option est à utiliser avec doigté car « *trop de péage tuerait le péage* », reprend Alain Sauvant. La hausse des redevances sur les lignes voyageurs, si elle était répercutée sur le billet et non sur la marge de la SNCF ou des autres opérateurs, risquerait de faire chuter le trafic et d'enrayer la dynamique déjà engagée. Si la réforme est acquise, les négociations, elles, risquent donc de durer encore un peu... ♦



Aujourd'hui, chaque circulation de train de fret coûte plus qu'elle ne rapporte au gestionnaire du réseau ferré.

© Gilles Rolle/Réa

Regard d'expert

Passer d'une logique du gratuit à une logique du payant

L'économiste Yves Crozet se prête au jeu des comparaisons avec d'autres réseaux et d'autres périodes de l'histoire pour mettre en perspective la réforme du financement de l'infrastructure ferroviaire. Il en dessine toute la rationalité.

Pourquoi doit-on payer les infrastructures d'un réseau ?

Yves Crozet : Lorsque nous assimilons les infrastructures à des ressources naturelles, à la fois indispensables et abondantes, comme l'air et l'eau, il est possible d'envisager la gratuité. C'est l'opinion communément admise. Mais il va de soi que l'abondance n'existe pas dans le domaine des infrastructures. C'est la raison pour laquelle les usagers doivent en payer le prix. Lorsque l'usage est gratuit, ou presque, comme pour certaines routes ou petits aéroports, cela signifie que la collectivité prend en charge le coût en prélevant ailleurs les recettes nécessaires. Mais pour les routes comme pour les voies ferrées et les aéroports, dès que la taille et la qualité de service de l'infrastructure s'accroissent, les usagers deviennent des contributeurs majeurs. Des motifs liés à l'aménagement du territoire et à l'équité entre les collectivités peuvent conduire à maintenir des subventions significatives pour tel ou tel axe. Mais la gratuité totale n'est pas dans ce cas une solution optimale car elle ignore la capacité de paiement des usagers, qui n'est pas nulle. Dans la mesure où une infrastructure a un coût, il est préférable que son usage ne soit pas gratuit.

Comment cela se traduit-il pour le ferroviaire ?

Y. C. : À la fin du XIX^e siècle, les lignes de maillage du territoire étaient très subventionnées car il s'agissait de dévelop-

per un réseau assez peu fréquenté. Ce fut ensuite l'époque du privé. Les compagnies de chemin de fer qui se partagèrent le réseau firent toutefois faillite dans les années trente. L'État reprit alors la main en créant la SNCF. Le TGV a bénéficié de cette aide mais n'a pas empêché les déficits liés aux dépenses d'infrastructures de se creuser, d'où la création de RFF en 1997. Aujourd'hui, le TGV est rentable et fournit une occasion d'alléger ces dépenses et les dettes liées aux infrastructures.

Comment le problème du financement de l'infrastructure ferroviaire est-il géré ailleurs ?

Y. C. : Si l'on passe en revue les systèmes ferroviaires d'autres pays, on observe une grande variété de situations. Les États-Unis et le Japon sont dans la situation qui prévalait en France avant la création de RFF : c'est un système intégré où l'opérateur est en même temps le gestionnaire de l'infrastructure, et il n'y a pas de péage. Les Britanniques adoptent un système forfaitaire de péage. Les Néerlandais, eux, ont un système ferroviaire dense, un trafic linéaire et un système de péage peu sophistiqué : ils avaient un système gratuit, puis sont passés au péage en fonction des kilomètres parcourus. Les plus proches de nous sont les Allemands qui, eux aussi, ont des trains qui peuvent rapporter de l'argent. Ils ont choisi de moduler le péage en fonction du poids, de la vitesse, de la régularité



Yves Crozet,
directeur du Laboratoire d'économie des transports,
professeur d'économie à l'université de Lyon-2

et de l'emport de voyageurs (nombre de voyageurs transportés par train).

Quelle est la meilleure solution à retenir ?

Y. C. : Une donnée non négligeable est venue se greffer à ce problème du financement des infrastructures : la raréfaction des fonds publics. Dès lors, si l'État se rend compte que l'utilisateur du réseau est prêt à payer ou peut le faire, il saisira l'occasion de réaliser des économies. Pour le ferroviaire, prenons quelques exemples parmi les liaisons nouvelles pour les TGV. La ligne Lyon-Paris, très fréquentée, voit ses coûts d'infrastructure assurés en totalité par les voyageurs. À l'inverse, les coûts d'infrastructure de la ligne Paris-Strasbourg sont payés par environ 80 % de subventions et 20 % de péages. Deux autres exemples : le prolongement de la ligne à grande vitesse Paris-Le Mans-Rennes sera financé par l'État et par les collectivités locales auxquelles elles profitent le plus, au-delà de l'autofinancement apporté par RFF, de l'ordre de 35 % selon le protocole d'intention de juillet 2008. Les prolongements de lignes à très faible trafic relèvent davantage de l'aménagement du territoire et la participation des pouvoirs publics devra vraisemblablement être plus élevée. Il n'y a pas de solution type, et le problème du financement est apprécié au cas par cas. Selon les époques et les situations, on passe assez naturellement d'une logique du gratuit à une logique du payant. ♦