

TRAINS EXPRESS RÉGIONAUX

FAITES ENTRER LA CONCURRENCE

Mai 2011 - 8 €

4

ENTREPRISES PRIVÉES

Les dividendes et les actionnaires dans le collimateur

25

FONCTION PUBLIQUE

Avons-nous trop de fonctionnaires au ministère des Finances ?

- 4 **ENTREPRISES PRIVÉES**
 Profits: les dividendes et les actionnaires dans le collimateur
- 6 **ENTREPRENARIAT**
 Investissement: entretien avec Marc Simoncini, fondateur de Meetic et de Jaïna Capital

- 8 **FISCALITÉ**
 Exit tax: interview du Professeur Daniel Gutmann

- 9 **AVANTAGES SALARIÉS**
 Tarif agent EDF-GDF: un triple détournement légal

- 11 **DOSSIER**
Trains express régionaux : faites entrer la concurrence

- TER : les régions cèdent à la folie des grandeurs
- Les TER ou l'alibi écologique
- La solution : ouvrir à la concurrence
- Rapport Grignon : la mise en pratique de la concurrence
- Conclusion : les propositions de la Fondation iFRAP
- Entretiens : Rémy Prud'homme, sénateur Louis Nègre, Antoine Hurel

- 24 **AIDE SOCIALE**
 Droit au RSA et obligation de travailler

- 25 **IMMOBILIER DE L'ÉTAT**
 Comment optimiser la vente de l'immobilier de l'État ?

- 26 **FONCTION PUBLIQUE**
 Avons-nous trop de fonctionnaires au ministère des Finances ?

- 28 **L'iFRAP ET LES MÉDIAS**
 Passages médias en avril 2011



UNE MISSION

La Fondation iFRAP est une fondation d'utilité publique, reconnue par décret en Conseil d'État paru au Journal officiel le 19 novembre 2009. Fondation unique à la fois par son objet: « *Effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant la recherche du plein-emploi et le développement économique, faire connaître le fruit de ces études à l'opinion publique, proposer des mesures d'amélioration et mener toutes les actions en vue de la mise en œuvre par le Gouvernement et le Parlement des mesures proposées* » et par son financement exclusivement privé. Elle est le résultat de 25 années de recherches et de publications visant la performance des dépenses publiques.

UNE ÉQUIPE

La Fondation iFRAP est dirigée par un conseil d'administration dont le président est Bernard Zimmern et le directeur Agnès Verdier-Molinié. L'équipe de chercheurs réalise un travail d'investigation, s'appuyant sur des faits et chiffres objectifs, fruits de recherches économiques et économétriques, publiés dans sa revue mensuelle *Société Civile*. L'équipe de la Fondation est également présente au quotidien auprès des médias et des décideurs.

DES RÉSULTATS

Nombre de propositions de l'iFRAP sont d'ores et déjà devenues réalité dans la législation.

- La création d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale
- L'inscription de l'obligation de transparence pour le financement des syndicats dans la loi (en attente du décret)
- La déduction d'ISF pour les investissements dans les PME
- Les sociétés de capitaux à transparence fiscale (SCT)
- L'ouverture du recrutement des directeurs d'hôpitaux publics aux diplômés du privé

SOCIÉTÉ CIVILE est une publication de la Fondation iFRAP – Fondation reconnue d'utilité publique. Mensuel. Prix au numéro: 8 €. Abonnement annuel: 65 €. 5 rue Cadet, 75009 Paris. Tél. 01 42 33 29 15. Fax 01 40 26 47 19. www.ifrap.org

Directeur de la publication: Bernard Zimmern. Directrice de la rédaction: Sandrine Gorreri. Rédactrice en chef: Agnès Verdier-Molinié (institutions, santé, syndicats). Équipe de rédaction: Christian Arnault, Philippe François (retraites, santé), Bertrand Nouel (droit, économie), Samuel Servière (fiscalité). Responsable du service abonnements: Monique Olivet. Conception éditoriale et graphique, secrétariat de rédaction: **TEMA** (03 87 69 18 01). Mise en page, correction-révision: Pixel Image. Impression: Groupe Socosprint Imprimeurs/88000 Épinal, certifié PEFC CTP/1-013. Ce produit est issu de forêts gérées durablement et de sources contrôlées. Dépôt légal: mai 2011. ISSN: 1299-6734. CPPAP: 0115 G 82410.



Un fonctionnaire sur deux : il ne faut rien lâcher

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire de l'État sur deux partant en retraite n'est pas parfaite. La Fondation iFRAP l'a d'ailleurs amplement critiquée pour le peu d'économies qu'elle a finalement permis de réaliser. La Cour des comptes l'a montré : plus de 70 % des économies ont été reversées aux administrations au lieu de 50 %. D'où seulement 230 millions d'économies par an selon le ministère de la Fonction publique au lieu de 1 milliard... Rappelons que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ne s'applique pas à la justice, l'université ou l'hôpital, et qu'il ne s'applique pas non plus aux collectivités qui ont embauché environ 40 000 personnels ces dernières années.

Si, effectivement, on devait revenir, en 2012, au nombre de fonctionnaires d'État que comptait la France en 1990, au global, le nombre de fonctionnaires ne baisserait pas. Mais à un an de la présidentielle, la tentation est grande de laisser tomber une des seules mesures qui soit vraiment efficace pour faire baisser le nombre de fonctionnaires.

Il ne faut pourtant nullement abandonner mais au contraire étendre cet effort aux hôpitaux et aux collectivités. L'OCDE, dans son dernier rapport intitulé « Étude économique de la France 2011 », propose même pour cela une réforme de la Constitution, et conseille : « L'effort de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite doit être poursuivi tout en limitant les rétrocessions des économies ainsi réalisées. » On ne pourrait être plus clair. Le ministre du Budget avait toutefois confirmé en mars que le gouvernement continuerait à « reverser la moitié des économies obtenues grâce au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite » aux administrations. Et ce, alors même que la Cour des comptes posait dernièrement la question de la pertinence économique de

cette règle en pleine crise de la dette et que, l'année dernière, il a fallu valider dans l'urgence un projet de décret d'avance à la commission des finances du Sénat, de 930 millions « indispensables pour assurer la paie de décembre de ces milliers de fonctionnaires ».

D'autant plus que, selon l'OCDE, « la révision générale des politiques publiques (RGPP), mise en place en 2007 dans le but d'identifier des gains d'efficience, est un outil d'évaluation intéressant mais dont le rendement mesuré en termes d'économies réalisées est jusqu'à présent limité. Il faudrait élargir son champ aux programmes d'investissement et de prestations sociales, ainsi qu'à toutes les administrations publiques. »

Et, au-delà de la RGPP et du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, se pose aussi la question de l'embauche à vie dans la fonction publique. Rappelons que l'Allemagne fonctionne avec 30 % de fonctionnaires en moins par rapport à la France, avec 60 % d'entre eux sous contrats de droit privé. Le ministre de la fonction publique reconnaît qu'on ne peut faire l'économie du débat sur le sujet : « La France ne peut pas être le seul pays qui s'interdise d'avoir une réflexion sur les fonctionnaires. Et il y a eu un vrai débat dans la majorité. (...) D'une manière plus large, si Christian Jacob veut lancer le débat, j'y participerai, mais la remise en cause du statut de fonctionnaire, ce n'est pas ma ligne personnelle. »

La ligne est définie : la France, si elle veut renouer avec la croissance, doit poursuivre les réformes de fond et non s'arrêter alors que si peu a été fait (la RGPP a permis d'économiser 7 milliards entre 2009 et 2011). Diminuer les dépenses publiques n'est plus une question de choix, c'est une obligation. Le message se doit de rester clair : l'avenir de la France passe par un allègement du poids public. Seuls les Français semblent encore l'ignorer. L'OCDE ou le FMI, eux, le savent.



Agnès VERDIER-MOLINIE

Les dividendes et les actionnaires dans le collimateur

4

Le projet socialiste prévoit de moduler l'impôt sur les sociétés en fonction de l'utilisation faite par les entreprises des profits qu'elles dégagent : 23 % si elles ne distribuent pas de dividendes à leurs actionnaires, 40 % dans le cas contraire. Cette mesure est présentée comme une incitation pour les entreprises à investir : comme on va le voir, elle n'est que le produit d'une opposition de principe aux entreprises et au capitalisme, sur lequel ces dernières reposent, et aboutirait à l'effet inverse de celui affiché.

1. Alliance entre capital et travail : un équilibre à trouver

Les entreprises ne peuvent vivre que sur la base d'une alliance entre le capital et le travail, et d'un équilibre à rechercher en permanence entre ces deux pôles. Pour investir, elles ont besoin de fonds qu'elles peuvent trouver soit par l'emprunt soit par le capital. La seule différence entre ces deux sources réside dans la forme que prend la rémunération des fonds : intérêt fixe payé au créancier dans un cas, dividendes aléatoires et subordonnés à la présence de profits dans l'autre. Pénaliser la distribution de dividendes est aussi injustifié et anti-économique que le serait le refus du paiement d'intérêts sur les emprunts.

Depuis plusieurs décennies, on observe (voir le rapport Cotis de l'Insee sur la répartition de la valeur ajoutée) que le rapport du **total des revenus** de la propriété (dividendes aux actionnaires et intérêt aux prêteurs) à la valeur ajoutée des entreprises (sociétés non financières) est constant (environ 10 % de la VA, sauf une période de faiblesse de 1995 à 2002). Au début de la période, les intérêts versés étaient beaucoup plus importants, maintenant les entreprises se sont désendettées et la part des dividendes a corrélativement beaucoup augmenté. Le rapport Cotis indique clairement comme raison principale de ce

Les chiffres macroéconomiques

En 2007, selon le rapport Cotis de l'Insee sur la répartition de la valeur ajoutée, la totalité des dividendes distribués par les sociétés françaises non financières (SNF) à leurs actionnaires tant français qu'étrangers ont atteint le chiffre de 48,6 milliards d'euros. La part des dividendes dans la valeur ajoutée (VA) de ces entreprises (957 milliards) est donc globalement de 5 %, mais avec des situations extrêmement variables. On relève particulièrement que seulement 16,4 % des PME ont déclaré des dividendes en 2007, contre 40 % environ pour les ETI et grandes entreprises. Par comparaison, la part des salaires dans la VA, participation et intéressement compris, est de façon constante, et depuis plus de 20 ans, d'environ 67 %. Mais là aussi, les variations sont considérables : pour la moitié des PME, le ratio salaires/VA excède 73 %, et même 100 % pour une PME sur 10. Quant à la participation et à l'intéressement, dans les entreprises de 10 salariés ou plus, ils ont atteint 15 milliards en 2006, soit 1,5 % de la VA totale des sociétés financières et non financières, ou encore environ 7 % des profits bruts.

changement le fait que le capital des actionnaires a pris la place de l'emprunt, et qu'il est donc justifié que plus de capital signifie plus de dividendes. Le désendettement des entreprises est évidemment une bonne chose, notamment pour les salariés mieux protégés en cas de crise¹.

2. Investissement, mise en réserve ou distribution : laisser aux entrepreneurs la liberté de décider

Les socialistes n'ignorent évidemment pas ces vérités premières que l'on a presque honte de rappeler. Mais ils veulent seulement

donner des gages à leur aile gauche farouchement anti-capitaliste. Ce faisant, ils demeurent dans leur habituelle contradiction et la mesure qu'ils proposent va en réalité à l'encontre de l'objectif qu'ils affichent.

D'abord parce que c'est aux entreprises qu'il faut laisser le choix de décider quelle politique d'équilibre entre investissement, mise en réserve de profits ou encore distribution de dividendes est la meilleure chaque année, notamment en fonction des opportunités qui se présentent. Les dirigeants, qui défendent par principe

1 « On constate par ailleurs que les comptes financiers des SNF ne mettent pas en évidence une augmentation tendancielle de la rémunération des actions et des autres participations depuis le début des années 1990, qu'on y incorpore ou non les plus-values. La montée de la part du financement par actions se traduit en effet par une montée progressive des versements de dividendes en substitution des versements d'intérêts. Les dividendes ont ainsi fortement augmenté en points de PIB, dans la mesure où le ratio capitalisation boursière/PIB progressait lui-même fortement. Les évolutions récentes ont vu une correction drastique à la baisse de la capitalisation boursière qui laisse augurer une forte correction en parallèle des versements de dividendes. » (Rapport Cotis, p. 70).

les intérêts de la société, sont par conséquent les seuls compétents pour prendre cette décision, et on ferait beaucoup mieux de se poser la question de savoir pourquoi les entreprises n'investissent pas autant qu'on le voudrait et d'admettre que, si elles ne le font pas, c'est qu'elles n'en ont pas l'opportunité ou la justification économique. Si l'État doit intervenir, c'est à ce dernier niveau, afin de créer si possible l'environnement le plus favorable pour l'investissement (ce qui peut signifier notamment de mettre en œuvre souplesse et flexibilité dans le droit du travail...) et non pas pour contraindre à investir par principe quelles que soient les circonstances.

Ensuite parce que, autre évidence, les entreprises ne sont pas toutes ni dans les mêmes conditions conjoncturelles, ni par structure avec les mêmes besoins d'investissement : dans le secteur tertiaire en particulier, que signifie investir ? Si on pénalise la distribution de dividendes, ces entreprises du secteur tertiaire iront réaliser des opérations financières d'achat d'autres entreprises à l'étranger dans lesquelles elles localiseront leurs profits... Premier effet pervers !

3. Investissements ou épargne : des solutions à préserver

Mais il y a des effets pervers beaucoup plus directs. Tout le monde reconnaît que l'emploi est le problème essentiel de la France et que c'est le tissu des PME (moins de 250 salariés, soit 99 % des entreprises françaises et plus des deux tiers de l'emploi en France) qui assure cet emploi et que leur développement requiert précisément des fonds propres. Or, le rapport Cotis nous apprend que seulement 16,4 % des PME distribuent des dividendes. **Autrement dit, chaque année, 5 PME sur 6 n'assurent aucune rémunération à leurs actionnaires ; et l'on voudrait remettre la tête sous l'eau de la seule sixième qui a la chance de**



faire des profits et la possibilité de donner raison aux actionnaires de risquer leur argent en participant au capital ? Avant que l'entreprise puisse investir ses profits, il faut qu'elle ait elle-même trouvé des investisseurs pour son capital : elle ne les trouvera certainement pas si on pénalise leur juste rémunération.

Allons plus loin. Où ira l'épargne des Français si elle ne trouve pas à s'investir dans une entreprise française ? La réponse est simple : dans les pays où l'impôt sur les sociétés n'atteint pas 40 %, car ils percevront d'autant plus de dividendes que l'État ne ponctionnera pas les profits avant leur distribution. Or les pays qui nous entourent ont un IS bien inférieur à 40 %, puisque la moyenne européenne est à 25 %. **Les Français achèteront donc des actions de sociétés étrangères, ce qui est le comble de l'effet pervers pour une politique qui veut favoriser l'investissement français !**

Et il ne s'agit pas de décisions prises individuellement par les Français. Le bas de laine de ces derniers : comme chacun le sait, l'assurance-vie, un encours considérable de bientôt 1 400 milliards d'euros. Or, que font les assureurs des fonds qui leur sont confiés ? Une partie est investie dans les

dettes souveraines ou les dettes des entreprises, et une autre dans le capital des sociétés notamment étrangères, surtout dans l'UE. Les Français attendant que leurs fonds soient placés de la façon la plus rémunératrice, les assureurs augmenteront encore leurs placements en dehors de France...

Dernier effet pervers que l'on peut logiquement craindre : la délocalisation des sièges sociaux, avec ou sans changement de nationalité des entreprises, permettra de ne plus les soumettre à la fiscalité française au titre de l'IS. C'est une menace qu'a brandie, mais pas exécutée (pour le moment ?) l'une de nos plus grandes entreprises, à la stupéfaction de ses interlocuteurs. Et l'on sait que la réglementation européenne a contraint la France à modifier son CGI dont l'article 212-2 stipule maintenant que « *le transfert de siège dans un autre État membre de la Communauté européenne, qu'il s'accompagne ou non de la perte de la personnalité juridique en France, n'emporte pas les conséquences de la cessation d'entreprise* ». Ce qui signifie que la France ne dispose plus d'outil fiscal pour s'opposer à un tel transfert. Possiblement ravageur...

Au moment où nous écrivons ces lignes, voici que le gouver-

nement lui-même évoque la possibilité de contraindre les entreprises à verser des « primes exceptionnelles » à leurs salariés lorsqu'elles distribuent des bénéfices. Nous n'en savons pas suffisamment pour commenter ce projet. Pour s'en tenir à une première réflexion légère, ce lien risque lui aussi d'avoir de curieuses conséquences : verra-t-on des salariés faire grève pour que leur entreprise distribue des profits, de façon à bénéficier aussi de primes, ou alternativement pour réclamer des hausses de salaires lorsque cette entreprise aura prudemment décidé de ne pas rémunérer ses actionnaires ?

À la vérité, tous ces projets reposent sur la mainmise de l'État, sur des décisions que seule chaque entreprise a la légitimité et la compétence de prendre. Vouloir légiférer afin d'imposer une politique uniforme de partage de la valeur ajoutée est une illusion, à la fois illégitime, impossible à mettre sur pied et pourrie d'effets pervers. À la base, il s'agit de l'impuissance de nos politiques, de droite comme de gauche, à surmonter le sentiment anti-capitaliste diffus dans la société française et à avoir un comportement cohérent. Nos politiques chantent presque partout les louanges de l'Europe et affirment accepter la mondialisation (comment d'ailleurs faire autrement ?). C'est très bien... sauf que leurs actes vont à l'encontre de leurs discours. Combien de temps une telle schizophrénie sera-t-elle tenable et comment se résoudra-t-elle ?

| Bertrand NOUËL |



Entretien avec Marc Simoncini, fondateur de Meetic et de Jaina Capital

La Fondation iFRAP a interviewé Marc Simoncini, fondateur de Meetic et, plus récemment, de Jaina Capital, une structure d'investissement en amorçage à destination des entreprises. Marc Simoncini dresse ici un tableau des problèmes en matière de financement au démarrage des entreprises et notamment l'absence de financement en amorçage.

| Propos recueillis par Agnès VERDIER-MOLINIÉ |

■ Agnès Verdier-Molinié, Fondation iFRAP: Suite à vos premiers succès entrepreneuriaux, vous a-t-il paru naturel d'investir dans de jeunes start-up ?

Marc Simoncini : Tout à fait. Je joue le rôle du *business angel* depuis de nombreuses années, le but étant d'aider de jeunes entreprises financièrement mais surtout de les accompagner dans le développement de leur projet en les faisant profiter de mes diverses expériences. Il est très difficile pour un entrepreneur qui n'a pas déjà réussi à trouver de l'argent auprès de fonds classiques, et encore moins auprès de banques.

■ A. V.-M. : Pensez-vous que cette attitude soit également en cours chez les autres entrepreneurs français que vous connaissez ?

M. S. : Je fais souvent des co-investissements avec des entrepreneurs de ma génération qui ont réussi dans l'Internet en France, tels Xavier Niel de Free ou Jacques-Antoine Granjon de vente-privée.com. C'est une nouvel-

le attitude qui consiste à redonner une partie de ce que nous avons gagné et surtout à faire émerger des champions français. Nous avons en France de très bons ingénieurs et de très bonnes idées, il n'y a pas de raison que les succès de l'Internet ne se retrouvent que dans des entreprises américaines.

■ A. V.-M. : Y a-t-il, selon vous, assez de fonds en France au niveau de l'amorçage, entre 100 000 et 1 million d'euros ?

M. S. : Jusqu'à récemment, il n'y en avait pas. Il y avait un grand trou dans la chaîne de financement des jeunes sociétés, à la différence de pays comme les États-Unis où la culture du « *super angel* » (entrepreneur ayant fortement réussi et qui réinvestit une partie de sa fortune personnelle) est beaucoup plus forte. Pour une start-up, le « *time to market* » est critique et il est donc essentiel pour elle d'obtenir rapidement un financement suffisant afin de réussir son lancement d'activité. Or, malheureusement, beaucoup d'entrepreneurs

doivent passer de longs mois à lever de l'argent au détriment du produit et des clients. L'intérêt des *super angels* est de financer suffisamment une start-up dans des délais brefs afin de lui permettre de rester concentrée sur son activité pendant une période d'au moins 12 à 18 mois.

■ A. V.-M.: Cela vous paraît-il exact de dire que le capital-risque intervient essentiellement en capital-développement et non en amorçage ?

M. S. : Tout à fait. C'est vraiment le cas en France où les fonds de capital-risque font beaucoup plus de développement que du pur capital-risque en amorçage, ce phénomène ayant été aggravé depuis l'explosion de la bulle. Mais la raison est aussi psychologique : dans l'amorçage, il faut accepter le principe qu'il y aura beaucoup d'échecs. Ce n'est pas un principe d'investissement facile à adopter, car l'échec est « tabou » en France. Pourtant, c'est souvent à travers ses échecs qu'un entrepreneur se forge une expérience pour réussir son aventure. Il est aussi évident que ce modèle ne marche que si certaines de ces sociétés en amorçage réussissent suffisamment bien pour rembourser celles qui ont périclité.

Ce phénomène est d'ailleurs assez similaire aux États-Unis où les grands fonds de capital-risque n'ont pas identifié au démarrage les dernières pépites Internet. Ce sont des fonds de *super angels* qui financent la plupart des sociétés Internet dans la Silicon Valley. C'est le capital-

risque en amorçage qui a permis de faire émerger des Facebook ou Twitter...

■ A. V.-M.: Quels sont vos critères d'investissement ?

M. S. : Plus que jamais, dans l'amorçage, le critère essentiel est la qualité des entrepreneurs. Avec une bonne équipe, il est toujours possible de redresser la barre et de réussir dans un projet qui n'a finalement rien à voir avec le concept initial. En revanche, un bon projet a peu de chance de réussir si l'équipe n'a pas les compétences requises.

■ A. V.-M.: Pourquoi avoir créé votre propre structure d'investissement en amorçage ?

M. S. : J'ai créé Jaina Capital justement pour répondre à ce problème de financement de l'amorçage. Jaina Capital se positionne exactement dans ce créneau du premier tour d'investissement entre la « *love money* » et le fonds classique qui investit souvent dans des sociétés qui ont déjà fait leurs preuves et dans lesquelles le risque est bien moins grand. Jaina investit les montants nécessaires afin d'accélérer le lancement de la start-up et atteindre justement le stade de capital-développement où interviennent la plupart des fonds.

■ A. V.-M.: Pensez-vous que le gouvernement soutient suffisamment l'amorçage en France ?

M. S. : Oui, la France est un pays qui offre beaucoup de moyens pour démarrer une société à



Marc Simoncini est le fondateur de Meetic et de Jaina Capital, une structure d'investissement en amorçage à destination des entreprises.

un coût réduit. Mais au-delà des subventions et des déductions fiscales pour les entreprises, un entrepreneur doit avoir les moyens de développer son produit et de gagner des marchés rapidement. Pour cela, la mise de départ des *business angels* n'est pas toujours suffisante face à la force de frappe de start-up américaines. Je me réjouis de voir que le gouvernement a choisi d'allouer une partie du grand emprunt pour renforcer la capacité de financement des fonds d'amorçage dans les start-up françaises et je milite pour qu'il le fasse dans le cadre d'un partenariat public-privé, en association avec des fonds d'entrepreneurs qui ont une forte culture du risque.

Je fais souvent des co-investissements avec des entrepreneurs de ma génération qui ont réussi dans l'Internet en France. C'est une nouvelle attitude qui consiste à redonner une partie de ce que nous avons gagné et surtout à faire émerger des champions français. Nous avons en France de très bons ingénieurs et de très bonnes idées, il n'y a pas de raison que les succès de l'Internet ne se retrouvent que dans des entreprises américaines.

Exit tax : interview du professeur Daniel Gutmann



Le professeur Daniel Gutmann, agrégé de droit et diplômé d'HEC, est spécialisé dans le droit fiscal des affaires (École de droit de la Sorbonne, Université de Paris I) et plus particulièrement sous un angle comparatiste (droit fiscal international) et européen. Il exerce en outre des fonctions de consultant (*of-counsel*) au sein du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre.

Il est également l'auteur d'un ouvrage remarqué, *Droit fiscal des affaires*, aux Éditions Montchrétien (octobre 2010). Il nous livre en exclusivité ses réflexions concernant l'annonce faite par François Baroin, ministre du Budget, de l'introduction d'une nouvelle *exit tax*, parallèlement à la réforme de l'ISF.

■ Propos recueillis par Agnès VERDIER-MOLINIÉ et Samuel-Frédéric SERVIÈRE |

■ **Fondation iFRAP : Pourquoi le gouvernement ressort-il un projet d'*exit tax* maintenant ?**

Pr. Daniel Gutmann : Le projet d'*exit tax* – qui n'est pas à proprement parler un projet d'imposition au moment de la sortie – ressort vraisemblablement maintenant en raison du contexte budgétaire et politique. D'un point de vue budgétaire, c'est un moyen de renflouer les caisses de l'État en créant une nouvelle obligation fiscale. Du point de vue politique, il s'agit de faire contribuer certaines personnes ayant accumulé des plus-values latentes pendant la durée de leur séjour en France et d'illustrer de la sorte un devoir de solidarité envers la collectivité dans un contexte post-crise. À cet égard, d'ailleurs, l'équilibre trou-

vé est beaucoup plus satisfaisant que la solution parfois proposée qui aurait consisté à assujettir à l'impôt en France tous les nationaux français.

■ **Fondation iFRAP : Selon vous, le projet peut-il passer à Bruxelles et, si oui, dans quelles conditions ?**

D. G. : En apparence, le projet peut paraître difficile à justifier alors que la France a dû supprimer son ancienne version d'*exit tax* après avoir été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne en 2004. Toutefois, la présentation de la mesure actuelle montre qu'il ne s'agit pas de réintroduire purement et simplement la règle antérieure. Il s'agirait plutôt d'imposer les plus-values sur les actifs français (ou sur certains

d'entre eux) non pas au moment du départ, mais postérieurement, à l'instant de leur cession. Un tel dispositif n'est pas forcément condamnable au nom du droit de l'Union européenne, car le principe de la liberté d'établissement s'oppose seulement à une imposition au moment du transfert de résidence à l'étranger ou à l'existence d'une exonération subordonnée à la constitution de garanties (souvent coûteuses) au moment du départ. La Cour de justice a en revanche explicitement précisé qu'un État demeure libre d'imposer les cessions postérieures au départ à la condition que les plus-values imposées tiennent compte de l'éventuelle dépréciation des actifs entre le moment du transfert de résidence et le moment de la cession. Cela dit, il faut conserver à l'esprit que même si la règle nouvellement introduite est conforme au droit de l'Union européenne, il reste à régler un problème de conformité du nouveau dispositif avec les conventions fiscales qui retiennent souvent le princi-

Cette mesure vise à dissuader des entrepreneurs français de retirer à l'étranger des fruits défiscalisés de la valeur qu'ils ont créée en France. Certains pourront donc craindre un effet mécanique tendant à dissuader les entrepreneurs français d'exercer leur activité en France.

pe selon lequel seul l'État de résidence du cédant peut imposer les plus-values. Ce n'est pas le moindre des défis que doit relever le législateur.

■ **Fondation iFRAP: Quel est, au-delà de la recette attendue de 200 millions d'euros, le lien entre la réforme de l'ISF et l'*exit tax*?**

D. G.: Il n'y a pas à mon sens de lien logique entre les deux. On peut en revanche souligner que la réforme proposée a une certaine cohérence d'ensemble: diminution de l'imposition de la détention du patrimoine, augmentation de l'imposition des transmissions. On le constate notamment en observant le durcissement de l'imposition des donations. Le fait d'imposer davantage les plus-values s'inscrit dans cette dynamique d'ensemble.

■ **Fondation iFRAP: Quels seront les effets de cette *exit tax* sur notre économie selon vous?**

D. G.: Il est clair que cette mesure vise à dissuader des entrepreneurs français de retirer à l'étranger des fruits défiscalisés de la valeur qu'ils ont créée en France. Certains pourront donc craindre un effet mécanique tendant à dissuader les entrepreneurs français d'exercer leur activité en France. Il est cependant difficile d'évaluer la réalité de cet effet « repoussoir ». Il faut en outre noter que le projet gouvernemental ne semble pas prévoir de remettre en cause l'exonération des plus-values sur titres au bout de huit ans, alors que certains parlementaires n'ont pas caché qu'ils souhaitaient repousser l'entrée en vigueur de cette mesure, si ce n'est la supprimer. Ce silence gouvernemental est de bon augure, s'il se confirme qu'en tout état de cause, les plus-values sur titres détenus depuis plus de huit ans seront soustraites à l'impôt. La réintroduction de l'*exit tax* demeurera alors sans effet, ce qui devrait rassurer les acteurs économiques.

Tarif agent EDF-GDF : un triple détournement légal

Proposer à ses salariés d'acheter à prix réduit les objets ou services qu'ils produisent, c'est positif pour les entreprises : renforcement de l'esprit maison, promotion de leurs produits et meilleure prise en compte des besoins du client par des employés eux-mêmes utilisateurs. Pour les salariés, les réductions de prix doivent être attractives, mais à EDF-GDF avec le « tarif agent », on est plus proche de la gratuité que de la baisse de prix. En 2011, ces deux entreprises essaient à nouveau de ramener cette pratique à un niveau raisonnable, mais les syndicats refusent toute évolution. Ce sont pourtant les autres Français qui financent ces avantages indus.

Air France, les salariés peuvent voyager à des tarifs très avantageux, mais à condition d'utiliser les places libres au moment de l'embarquement. Cet avantage provoque un manque à gagner, mais ne coûte pratiquement rien aux compagnies aériennes. Chez les constructeurs automobiles, la réduction de prix est d'environ 25 %, correspondant en partie aux coûts économisés en frais de vente et de transport des voitures neuves et de reprise des occasions. À EDF et GDF, le taux de réduction est record : de 90 % à 95 % sur l'électricité et le gaz pour les 300 000 actifs et retraités. Les dépenses d'électricité et de gaz représentant environ 5 % des dépenses des ménages, un ména-

ge disposant de 4 000 euros de revenus par mois et dont un des membres est salarié d'EDF-GDF économise environ 200 euros par mois. Cela ne présente pourtant aucun avantage pour EDF et GDF, leurs salariés consommant plutôt plus que les autres clients, y compris aux heures de pointe, et ne constituant en rien une publicité pour leur entreprise.

Détournement aux dépens des systèmes sociaux, détournement aux dépens du budget de l'État

A priori, la vente à prix réduit aux salariés semble relever de la seule responsabilité de l'entreprise et ne lèse personne. En réalité, le montant de ces « dons » échappe au paiement des charges socia-

Prendre en compte le coût des retraites

Dans le privé, la cotisation retraite de l'employeur est de 15 %.
Un salarié payé 2 500 euros par mois coûte 2 875 euros.
À EDF-GDF : la cotisation retraite de l'employeur est de 70 %.
Le même salarié coûte 4 250 euros par mois à son employeur.

les (assurance-maladie, retraite, chômage, famille), mais aussi au financement de l'État puisque ces sommes sont soustraites à l'impôt sur le revenu. D'un côté, ce système prive la solidarité nationale de financements et, de l'autre, cette minoration du revenu réel permet à une partie des bénéficiaires d'avoir accès à plus de prestations sociales telles que tarifs réduits de cantine, HLM, etc.

Ce risque de détournement est bien connu et les avantages en nature doivent être déclarés. Mais au lieu de déclarer les montants exacts de ces avantages qu'EDF et GDF peuvent parfaitement connaître, ces entreprises ne déclarent que des valeurs forfaitaires, très rarement réévaluées et très inférieures à la réalité.

Détournement aux dépens des clients

Dans une situation de concurrence, les avantages accordés aux salariés par les entreprises sont financés grâce à la réussite de l'entreprise et la performance de ses salariés (si ce n'est pas le cas, l'entreprise court à la faillite). Mais parce qu'EDF et GDF ont été (et sont encore) en situation de monopole, les cadeaux qu'elles distribuent à leurs salariés le sont aux dépens de leurs véritables clients et non pas grâce à la performance de l'entreprise.

Le contrat avec les entreprises disposant d'un monopole public devrait être clair : puisque leur performance n'est pas vraiment mesurable, leurs salariés doivent être traités comme la moyenne de leurs concitoyens et renoncer

Une autre fuite de cotisations

Le comité d'entreprise d'EDF-GDF, financé à hauteur de 1 % du chiffre d'affaires, constitue un autre avantage en nature pour lequel les entreprises et les salariés ne paient ni charges sociales ni impôts.

à tout privilège. Ce n'est pas le cas pour les salariés d'EDF-GDF qui bénéficient d'avantages très importants.

Des avantages en compensation des faibles salaires d'EDF-GDF ?

C'est l'argument utilisé en dernier recours par les syndicats d'EDF et GDF. S'il était vrai, ce serait une situation malsaine. Mais il est très peu crédible : à EDF, le salaire moyen des personnels sous statut est de 4 100 € par mois pour les hommes et de 3 480 € pour les femmes. En incluant les cotisations retraites payées par les employeurs EDF et GDF, on arrive à des coûts salariaux sans comparaison avec ceux de leurs collègues du privé.

Une modeste réforme des avantages en nature EDF-GDF

La véritable réforme aurait été d'aligner progressivement le prix facturé aux salariés d'EDF-GDF sur les prix normaux, moins une réduction de 20 à 30 %. Ce n'est pas du tout ce qui est demandé par les entreprises et refusé par les syndicats. Les directions proposent d'abord que les salariés paient au moins les taxes qu'EDF-GDF paient à leur place ; ces taxes sont de plus en plus élevées, notamment pour financer le surcoût dû aux

énergies éolienne et photovoltaïque. Elles demandent ensuite que les prix de l'énergie facturés à leurs salariés évoluent comme ceux des autres clients ; en partant du niveau actuel très faible, c'est une solution qui reste très avantageuse.

Une motivation importante pour EDF-GDF, déjà très endettées, est de ne plus avoir à provisionner dans leurs comptes le montant de ces avantages garantis à leurs salariés et retraités sur les 40 ou 50 prochaines années.

L'erreur de fond : l'extension du statut IEG

L'ouverture à la concurrence d'EDF et GDF offrait une excellente occasion de dépasser ce problème. Si leurs actionnaires étaient d'accord, EDF-GDF auraient pu continuer à céder leurs énergies à leurs salariés avec un rabais de 90 %. Leurs concurrents auraient été libres de fixer eux-mêmes le niveau de leurs propres rabais. En étendant obligatoirement le statut EDF-GDF aux nouveaux entrants, l'État a empêché le développement de la concurrence dans ce secteur. Les salariés de ce secteur pourront continuer à bénéficier d'avantages considérables aux dépens des assurés sociaux, des contribuables et des consommateurs.

| Philippe FRANÇOIS |



En étendant obligatoirement le statut EDF-GDF aux nouveaux entrants, l'État a empêché le développement de la concurrence dans ce secteur. Les salariés de ce secteur pourront continuer à bénéficier d'avantages considérables aux dépens des assurés sociaux, des contribuables et des consommateurs.

TRAINS EXPRESS RÉGIONAUX

FAITES ENTRER LA CONCURRENCE

Les TER ou transports express régionaux¹ sont aujourd'hui une des cinq branches d'activités de la SNCF (avec les grandes lignes, le fret, l'infrastructure et la gestion des gares). C'est aussi une grande fierté des régions qui comptent cette compétence parmi leur domaine d'interventions depuis que la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) leur a transféré l'autorité d'organiser les transports régionaux auparavant directement organisés par l'État. Incitées par des dotations de l'État compensant la prise en charge de cette nouvelle compétence, les régions se sont lancées alors dans une politique d'investissement à tous crins pour des liaisons toujours plus nombreuses dans des autorails flambant neufs. Mais après presque 10 ans d'expérience, l'enthousiasme semble bel et bien terminé. Les associations d'usagers ont multiplié les manifestations pour se plaindre de l'insuffisance du service. Les régions sont critiquées par la Cour des comptes pour le contrôle incertain sur leurs dépenses – plus de 3 milliards d'euros par an – et l'efficacité de ces dépenses. Quant à la SNCF, confrontée à de nouveaux défis (ouverture à la concurrence sur le fret, le trafic voyageurs international...), elle fait la sourde oreille et préfère présenter un bilan écologique prétendument flatteur pour justifier cette politique d'investissements tous azimuts.

Aujourd'hui, quand un voyageur achète son billet, il n'a aucune notion de la subvention payée par sa région et par l'État qui atteint selon nos calculs plus de 15 000 euros en moyenne par voyageur unique utilisant les TER. L'occasion de se pencher sur l'utilité économique et sociale de cette dépense publique et de réfléchir à un meilleur usage de l'argent public.

- Le poids des TER est égal à 1,47 % de l'ensemble des transports de personnes en France
- Et pourtant cette politique représente plus de 3,7 milliards d'euros par an aux mains du monopole de la SNCF
- La SNCF reconnaît un écart de coût de 30 % par rapport à ses concurrents, pourtant les conseils régionaux ne veulent rien changer
- Le contribuable national, c'est-à-dire l'État, paye 3 milliards au nom du report modal et de la décentralisation
- Les résultats en matière d'écologie sont très douteux
- Pendant ce temps, la concurrence a fait ses preuves en Europe, notamment en Allemagne

¹ Le champ géographique des TER exclut la Corse ainsi que l'Île-de-France, en application de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

1 ■ TER: les régions cèdent à la folie des grandeurs

12

Les TER, ou transports express régionaux, sont de la compétence exclusive des régions depuis 2002. Étape importante de la décentralisation, ce domaine d'intervention représente entre 10 et 20 % de leur budget, ce qui en fait le troisième poste de dépenses après les lycées et la formation professionnelle, soit 3,7 milliards d'euros officiellement. Pour des régions, presque toutes de gauche, cette politique est l'occasion de développer leur action auprès de leurs électeurs en affirmant « un droit au transport », « *dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité* », précise la loi Loti² (Loi d'orientation des transports intérieurs). Les régions signent une convention avec un prestataire unique, la SNCF, et définissent contractuellement les trajets à mettre en place, le nombre de liaisons, les tarifs, le niveau de qualité du service à offrir, etc. Cette activité connaît un intérêt tout particulier en raison du Grenelle de l'environnement qui a fixé pour objectif de développer les transports collectifs d'ici 2020. Depuis 2002, le trafic a connu une augmentation de 41 %, passant de 9 à 13 milliards de voyageurs x km (ou VK)³, ceci en raison de l'augmentation de l'offre de transports de plus de 14 %.

Un poids durablement marginal dans le transport de personnes

Le premier argument avancé par les partisans des transports ferrés régionaux est leur développement spectaculaire ces dernières années. Cependant, même si ce

n'est pas toujours dit, ce poids reste souvent marginal au regard des autres modes de transports.

Malgré l'augmentation de l'offre et la coûteuse rénovation du matériel roulant, le poids des TER égal à 1,47 % dans l'ensemble des transports de personnes reste particulièrement faible, voire anecdotique. Son poids représente la moitié du trafic du seul réseau régional Île-de-France, qui regroupe pourtant 18,5 % de la population française.

Cela s'explique aisément: comme une région a une métropole densément peuplée, un petit nombre de villes moyennes et pour le reste un territoire pour l'essentiel à habitat diffus, le trafic potentiellement économiquement rentable pour le mode ferroviaire est faible. De plus, les lignes de TER reproduisent, pour l'essentiel, le modèle national en étoile et sont donc centrées sur la capitale régionale. Il n'est donc pas étonnant que le trafic par liaison effectivement régionale soit faible et que les reports de trafic de la route vers les TER soient également minimes.

En effet, le nombre de villes et de bourgs desservis est faible. Avec un éloignement de plus de 3 km pour un trajet moyen en TER inférieur à 50 km, un voyageur doit utiliser au moins deux ou trois modes de locomotion: lieu de départ/gare de départ, gare de départ/gare d'arrivée et, éventuellement gare d'arrivée/lieu de destination, avec pour chaque mode de locomotion des contraintes et des aléas d'horaires. Avec deux ou trois modes de transport, pour une utilisation quotidienne,

² Car depuis la loi d'organisation des transports intérieurs (Loti) de 1982, la SNCF a le monopole des transports ferroviaires en France. Un monopole qui a été écorné pour le fret (2003, 2006), puis le transport international de voyageurs (2009), mais qui résiste.

³ Unité de mesure qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.

Région	Budget TER	Part du budget régional
Alsace	172,2 M€ (2009)	20,5 % (2009)
Aquitaine	167,2 M€ (2009)	12,3 % (2009)
Auvergne	104 M€ (2009)	15,2 % (2009)
Basse-Normandie	85,5 M€ (2009)	11,2 % (2009)
Bourgogne	181,7 M€ (2009)	22,6 % (2009)
Bretagne	95,1 M€ (2009)	7,9 % (2009)
Centre	123 M€ (2009)	9,9 % (2009)
Champagne-Ardenne	94,4 M€ (2009)	14,2 % (2009)
Franche-Comté	71,3 M€ (2009)	13,9 % (2009)
Languedoc-Roussillon	117 M€ (2009)	9,5 % (2009)
Limousin	57,4 M€ (2009)	12,3 % (2009)
Lorraine	169 M€ (2009)	16,2 % (2009)
Midi-Pyrénées	156,6 M€ (2009)	12,7 % (2009)
Nord-Pas-de-Calais	294,4 M€ (2009)	13,4 % (2009)
Haute-Normandie	168,2 M€ (2009)	17,2 % (2009)
Pays de la Loire	163,1 M€ (2009)	12,5 % (2007)
Picardie	220,3 M€ (2009)	20,4 % (2009)
Poitou-Charentes	57 M€ (2009)	8,3 % (2009)
Provence-Alpes-Côte d'Azur	273,7 M€ (2009)	13,9 % (2009)
Rhône-Alpes	465 M€ (2009)	19 % (2009)

le TER n'est pas compétitif en temps ni en confort par rapport aux transports routiers collectifs et surtout individuels. Le nombre de voyageurs potentiels inclus dans la zone de chalandise est également affecté par la position habituellement excentrée des gares dans les petites villes. On voit que le marché des clients des TER purement régionaux est très limité.

Dans ce type d'habitat, la voiture particulière et le car sont deux moyens de transport globalement plus compétitifs et efficaces. En conséquence de quoi, le volume de trafic atteint actuellement n'augmentera jamais de façon suffisamment significative pour « décongestionner le trafic routier » qui, en dehors des grandes métropoles, ne sature d'ailleurs pas le réseau. On peut donc s'interroger sur le bien-fondé de l'utilisation de près de 20 % des budgets régionaux pour un résultat aussi marginal.

Un marché artificiel

En dehors de quelques cas tels que la région parisienne et des zones urbaines denses, étendues ou multipolaires (par exemple l'Alsace, les villes qui gravitent autour de Lille, la bande Marseille-Menton), le recours au train pour assurer un transport collectif de voyageurs est injustifié économiquement. Ses coûts sont soit quasi fixes pour les voies et équipements annexes, ainsi que les gares et, pour le matériel roulant, proportionnels au nombre de trains x km (ou TK)⁴, que les trains soient bondés ou presque vides. Le train est donc un moyen de transport économiquement inadapté aux faibles volumes de trafic en fréquence et en nombre de passagers par train.

Cette situation a déjà été vécue en France avec le fort développement, puis la quasi-disparition des lignes de chemins de fer départementaux en 1950 (le réseau qui devait desservir tous les cantons a atteint 3000 km de voies métriques) et de celles du programme Freycinet de 1879 (programme de 10000 km de lignes pour relier toutes les sous-préfectures). Ces lignes ont presque toutes disparu pour insuffisance de trafic, donc de rentabilité, puis de concurrence des transports routiers à partir de 1918, les conditions économiques et écolo-

giques ayant évolué en défaveur du mode de transport ferroviaire. À l'exception d'un nombre faible de lignes, les TER roulent au-devant du même échec. Des cas, cités dans les rapports de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes sur les TER, sont encore plus aberrants : trains transportant moins de 10 voyageurs et lignes sur lesquelles ne roulent à titre de symbole que deux trains par jour, le reste du trafic étant assuré par des cars. Ainsi, la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a indiqué que le train Foix-Toulouse de 19h34 avait un remplissage maximum de 8 personnes pour 320 places assises⁵.

En conséquence, le marché actuel des TER est largement artificiel car, pour accroître l'attractivité tarifaire des TER par rapport aux autres moyens de transport, le prix du voyageur x km est fortement subventionné. Ainsi, compte tenu du prix facturé par la SNCF et des avantages tarifaires consentis pour tenter de remplir les trains, la subvention est proche de 75 % du prix de revient direct.

Les raisons de cet engouement : le contribuable national mis fortement à contribution

En application de la loi SRU, l'État a compensé la subvention TER des régions puis a augmenté substantiellement cette compensation dans le cadre de la décentralisation. L'augmentation de la cadence des dessertes et le financement par les régions du matériel roulant, des gares et d'une partie des voies ont conduit les régions à affecter progressivement une partie de leurs recettes propres aux TER. Mais la contribution des régions aux TER reste actuellement faible en valeur relative dans le budget global.

En 2007 (source : rapport de la Cour des comptes sur les TER et Association des régions de France), la subvention directe de l'État était de 1970 millions d'euros, celle indirecte par sous-tarifification des péages versés à RFF de 1055 millions d'euros et celle des régions de 730 millions d'euros, soit un total de 3755 millions d'euros. La part des subventions supportées par l'État est donc de 80 %. Une fois de plus, on constate l'effet pervers du mille-feuille du financement des collectivités locales. Si les régions avaient dû financer l'intégralité des subventions sur leur budget propre, les conseils régionaux auraient été amenés à examiner de plus près la réalité du marché, à contrôler sérieusement le coût des prestations de la SNCF et à examiner le recours à la solution alternative du transport par cars, voire réclamer depuis longtemps une ouverture à la concurrence. Au lieu de cela, elles se sont lancées dans le développement du ferroviaire, la multiplication des trains étant un moyen d'afficher leur action dans les territoires, servant utilement leur politique de communication.

Le dilemme de la région face au monopole de la SNCF

Retards, trains supprimés, grèves, horaires inadaptés, inconfort... les utilisateurs se plaignent des TER à leur conseil régional. Réaction logique, les élus des régions

Répartition des transports de voyageurs (milliards de voyageurs x km)

	1999	2002	2005	2009
Voiture	700	734	727	724
Autobus/autocar	42	40	44	49
Ferroviaire	77	85	89	99
TGV	32,4	39,8	42,7	51,9
Lignes classiques	16,8	14,5	13,3	9,7
TER	8,0	9,2	10,2	13
Trains Ile-de-France	9,1	10	10,2	11,4
Autres*	10,8	11,5	12,6	13
Aérien	15	14	13	13
Total	833	872	873	885

*RATP, métros de province.

⁴ Unité de mesure correspondant à l'offre de service d'un train sur une distance d'un kilomètre.

⁵ Dans son rapport du 04/08/2009.



Interview de Rémy Prud'homme

Professeur des universités (économie), il a enseigné à l'Institut d'urbanisme de Paris, à l'Université Paris XII (où il est maintenant professeur émérite) et à de nombreuses reprises au MIT. Il a aussi été directeur adjoint de l'environnement à l'OCDE et a travaillé comme consultant pour la plupart des grandes organisations internationales. Ses travaux ont principalement porté sur les finances publiques et sur les transports.

■ Quels sont les créneaux sur lesquels le rail peut encore se développer ?

Le rail est une vieille technologie qui engendre des coûts qu'on ne parvient plus aujourd'hui à supprimer. Ce résultat apparaît de façon saisissante en étudiant le cas anglais. Au Royaume-Uni, il n'y a plus de protection du monopole, pas d'entreprise étatique, mais de bonnes entreprises capitalistes en concurrence et l'on y voit pourtant des subventions aussi considérables que chez nous. Ce qui signifie que c'est la technologie qui est en cause. Certes, il y a eu un problème historique en Grande-Bretagne, mais celui-ci est résolu et, malgré cela, subsiste un déficit structurel. Cette technologie, que l'on présente aujourd'hui comme moderne, est en fait ancienne et coûteuse. C'est pourquoi il faut se poser la question des créneaux où le fer a encore son utilité et ceux où il est devenu un luxe. Les créneaux utiles ce sont certaines LGV (lignes à grande vitesse), celles qui justement ont déjà été faites (Paris-Lyon, Paris-Marseille, Paris-Le Mans, Paris-Lille). Aujourd'hui, on construit des tronçons de moins en moins fréquentés. Qui les utilisera ? L'autre créneau du ferroviaire ce sont les grandes

agglomérations où l'utilisation est meilleure que la route ou l'autoroute. Mais cela reste limité aux très grandes villes car on se heurte très vite à un problème de densités insuffisantes. Pour le fret, le ferroviaire a sa place pour les flux massifiés de marchandises lourdes. À ce titre, les grands ports sont des massificateurs de flux, mais leur poids reculant par rapport aux concurrents étrangers, c'est assez inquiétant. On voit qu'il est difficile à des flux de fret d'exister.

■ Alors comment justifier l'engouement et la poursuite du développement ferroviaire ?

Certainement pas par l'équité : il n'y a pas de Smicard dans les TGV. Ce qui veut dire que ce moyen de transport est subventionné surtout au bénéfice des « bobos », des retraités et des actifs supérieurs. Par souci de l'environnement ? L'essentiel du trafic vient des anciennes lignes de chemins de fer que l'on a transformées en LGV. Il faut compter également le trafic induit qui, lui non plus, ne représente pas un gain sur la route. Dans une certaine mesure, la concurrence avec l'aérien a permis un transfert de trafic. Finalement, le report modal de

se retournent contre la SNCF. Leur argument est trivial, mais clair : « *On n'en a pas pour notre argent.* » Commence alors une bataille de chiffres entre les deux parties, les régions réclamant toujours plus de détails sur les coûts de la SNCF et la SNCF jurant qu'elle dépense plus que prévu.

Ce travail de vérification de la prestation coûte cher et n'aboutit à rien, vu la disproportion de moyens et de compétence entre les deux parties. Au lieu de se cantonner, en acheteurs compétents, au contrôle du respect des objectifs fixés dans le contrat, les régions se transforment en contrôleurs inefficaces de la façon

dont la SNCF fonctionne. Depuis 2002, les régions ont constitué des équipes chargées uniquement de surveiller les TER : 32 agents en Rhône-Alpes, 14 en Picardie par exemple. C'est une méthode « perdant-perdant » pour le client final des TER, comme pour le contribuable. Les services du fournisseur SNCF en situation de monopole coûtent plus cher, de l'aveu même de la SNCF, qui, dans une note qui a fuité dans la presse, avoue être « *dans une position concurrentielle difficile* » en matière de transport régional avec des écarts de coût de l'ordre de 30 %⁶ par rapport à ses homologues européens. Ramené à 3,7 milliards d'euros

La part payée par les voyageurs des TER ne représente en fait que 13 % du coût total des TER contre un quart annoncé officiellement

2007	Coût global millions €	Subventions millions €	Vk millions	Coût du Vk centimes €	Subvention par Vk
TER	5 830	5 072	11 596	50,27	43,74

⁶ « SNCF : le surcoût du TER pour les régions », *Les Échos* du 24 février 2011.

la voiture vers le train représente une part modeste. Typiquement, pour le trafic de vacances, la voiture reste encore ultra-majoritaire!

Pour les TER, les subventions se montent à 75 % des coûts. Cela a créé une demande: si le prix des bonbons au chocolat était divisé par quatre, la demande de bonbons au chocolat augmenterait sûrement. Malgré cela, les TER n'assurent que 1 à 2 % des déplacements locaux en train-km. Pourquoi? Parce qu'il faut être proche d'une gare et n'avoir rien à transporter pour en profiter. Le développement des TER a entraîné des délocalisations coûteuses pour la collectivité qui a payé cet aménagement du territoire. On constate que l'on a induit en tout cas des comportements de localisation des individus importants. Mais quelle est l'utilité sociale et économique de cette dépense publique? N'y avait-il pas un meilleur usage de l'argent public?

■ Que peut-on attendre du rapport du sénateur Grignon qui recommande une expérimentation dans l'ouverture à la concurrence dans le secteur des TER?

Il ne faut pas trop en attendre. Dans le ferroviaire, il y a un effet réseau qu'il ne faut pas négliger. Jusqu'à présent, une ligne à faible trafic pouvait apporter du trafic à une ligne à fort trafic. Mais qui doit en profiter si on est en système ouvert? Une solution pourrait être la fragmentation géographique telle qu'elle est pratiquée par le Royaume-Uni ou le Japon. Un acteur a un seul marché, il fait alors l'arbitrage entre les différentes liaisons qu'il va exploiter. Sinon, les gains qui pourront être tirés de l'ouverture seront « mangés » par des coûts de coordination et de transaction, sans oublier le coût social qui peut être élevé en France.

Les gains seraient largement supérieurs si on avait libéralisé les autocars et permis de les substituer à des trains. L'autocar apporte de nombreux avantages dont celui de pouvoir faire quasiment du porte-à-porte. Cette solution n'aurait rien coûté (à part l'aménagement de gares routières) et aurait en plus rapporté en TIPP. Cette libéralisation aurait été un aiguillon bien plus efficace. Mais subsiste toujours le blocage d'une loi qui date des années 1930 et qui proscribit la concurrence au train.

■ Qu'est-ce qui peut faire bouger le système?

La contrainte des finances publiques va finir par jouer. Le problème, c'est que l'idéologie du chemin de fer est très répandue. Pour beaucoup, la voiture, c'est le mal. Alors que le train, c'est social... Aujourd'hui, les ressources propres des régions sont faibles et les subventions État-Régions sont de plus en plus importantes. Cette évolution est très mauvaise d'un point de vue de la maîtrise des dépenses publiques, car électoralement un élu local a plus à gagner à augmenter qu'à réduire les dépenses publiques. En effet, la baisse des dépenses publiques locales ne se traduira guère par une baisse d'impôts locaux. Alors qu'une augmentation des dépenses locales, les TER par exemple, apparaîtra à son crédit. Les collectivités sont rationnelles en étant irresponsables. Mais il y a des limites: les 2000 km de LGV officiellement prévus dans le Grenelle de l'environnement et qui augmenteraient la dette de la France de 50 milliards d'euros ne se feront sans doute pas, du fait des déficits. Certaines régions commencent à rechigner à participer au financement. La seule chose à craindre, c'est que cette idéologie du ferroviaire est aussi en vogue à Bruxelles qui fait tout pour l'encourager.

de prestations régionales, cela représente quand même plus d'un milliard d'économies pour le contribuable local ET national! Mais difficile pour des présidents de conseils régionaux tous de gauche (sauf l'Alsace), dont les vice-présidents responsables aux transports sont souvent des élus communistes, d'aller plus loin et de demander l'ouverture à la concurrence. Les élus se retrouvent donc dans une impasse.

Dernier exemple: en 2010, la SNCF a réclamé une rallonge aux régions pour financer la réforme des retraites des cheminots. Les régions ont fortement réagi, comme la Bourgogne à travers la voix de son président, François Patriat (PS): « *Les conventions passées entre la SNCF et les régions comprennent en effet la prise en charge de l'ensemble des coûts TER: le matériel et le personnel. La SNCF en profite pour nous imposer de financer la réforme des retraites des cheminots.* » Pour une région comme la Bourgogne, cela représente 4 millions d'euros pour la période allant de 2009 à 2012.

Le coût financier global des TER

Cette nouvelle péripétie conduit d'ailleurs à s'interroger sur le coût réel pour les clients et la collectivité des TER, en prenant en compte le produit de la vente des billets, les facturations explicites de la SNCF aux régions, les subventions affectées et non affectées ainsi que les subventions implicites faites au travers de RFF. Pour les subventions non affectées, une clé de répartition est à définir. Les seules données cohérentes et détaillées les plus récentes sont relatives à l'année 2007. Le coût⁷ global de l'activité TER telle que nous l'avons calculée se décompose ainsi:

■ montants affectés aux TER: prix payé par le voyageur, compensations tarifaires régionales, subventions régionales, achat de trains et d'automoteurs, participation aux investissements d'infrastructure, sous-facturation des péages par RFF;

■ montants à répartir entre les TER et les autres activités de transport de la SNCF: aide à l'emploi, tarifs

⁷ Les principales sources sont les statistiques rassemblées par l'Union routière de France (URF), la Cour des comptes, le sénateur Haenel pour son rapport de novembre 2008, le rapport de la Caisse de retraite et de prévoyance de la SNCF, le rapport financier de RFF, les comptes des transports et l'analyse du rapport financier de la SNCF pour les grandes masses de prestations et de subventions. Les différentes sources de données ne sont pas totalement cohérentes chronologiquement entre elles et nécessitent un retraitement.

⁸ Dans son rapport de novembre 2009 sur les TER, page 29.

sociaux, tarifs défense nationale, subvention retraites, subventions et avantages divers reçus par la SNCF.

Fait aggravant, la subvention globale aux TER de 5 830 - 758 = 5 072 millions d'euros bénéficie à l'échelle nationale à un faible nombre de voyageurs. Le rapport du sénateur Haenel d'octobre 2008 indique le nombre total moyen de voyageurs des TER a été de 700 000 par jour en 2008 et l'on peut estimer le nombre pour 2007 à 639 370. Comme la quasi-totalité des personnes utilisant les TER font un aller-retour dans la journée, le nombre moyen de voyageurs uniques est de $639\,370/2 = 319\,685$ soit une subvention moyenne par personne utilisant les TER de **15 865 €**. Ce chiffre est une estimation, mais il montre l'importance des subventions dirigées vers les TER : le prix d'une

voiture moyenne par an. Une telle concentration de subventions sur un nombre très faible de personnes est très inéquitable et en contradiction flagrante avec l'objectif social affiché. L'énormité du coût de l'activité TER a fait dire (à partir de coûts n'incluant pas les subventions non affectées) à la Cour des comptes⁸ : « *Il reste que l'usager bénéficie de la prise en charge de plus de 80 % du coût total par des subventions publiques et qu'aucune réflexion ne semble avoir été entreprise sur les points d'application prioritaire de ces subventions, en particulier sur leur ventilation optimale entre les trois segments TER (périurbain, intercités et zones rurales). On peut s'interroger sur la soutenabilité à moyen terme d'une contribution aussi faible des usagers à la couverture des coûts réels des TER.* »

2 Les TER ou l'alibi écologique

Si d'un point de vue de la dépense publique, la politique de développement du TER pose la question de sa pertinence, en revanche, elle correspond parfaitement aux ambitions du Grenelle de l'environnement et notamment du Grenelle 2 qui veut développer les transports collectifs et les véhicules électriques et hybrides rechargeables. Les Français sont, sans en avoir toujours conscience, incités à adhérer à ces objectifs par des mesures budgétaires qui sont économiquement des transferts de charges des utilisateurs des transports collectifs vers tous les contribuables. Mais ces mesures sont-elles réellement écologiquement justifiées ?

Vu la faiblesse du remplissage des TER et l'importance de la traction diesel, la Cour des comptes cite, dans son rapport de 2009, une étude de l'Ademe : « *Si l'on considère les taux moyens constatés sur les liaisons régionales, les émissions de CO₂ par voyageur kilomètre sont plus faibles (de 30 % environ) pour les autocars que pour les trains.* »

Un bilan écologique très partiel et des estimations incohérentes

Ce n'est que très récemment que quelques études ont été faites de façon sérieuse en France. Les chiffres avan-

cés sont fragiles, comme le souligne l'étude de l'Ademe, car la collecte des données quantitatives auprès des opérateurs, en fait la SNCF, est partielle, notamment sur le taux d'occupation des trains, quantité essentielle pour déterminer le volume comparé d'émission d'équivalent carbone par VK. Le CO₂ est le seul polluant retenu pour juger du niveau écologique des modes de transport. Il a certes un très probable rapport avec le risque de réchauffement climatique, mais le CO₂ n'est pas, et de loin, le seul facteur de pollution. Les particules fines émises par les moteurs diesel (55 % du trafic TER) et le bruit généré par le transport ferroviaire sont des polluants ayant un impact aussi important.

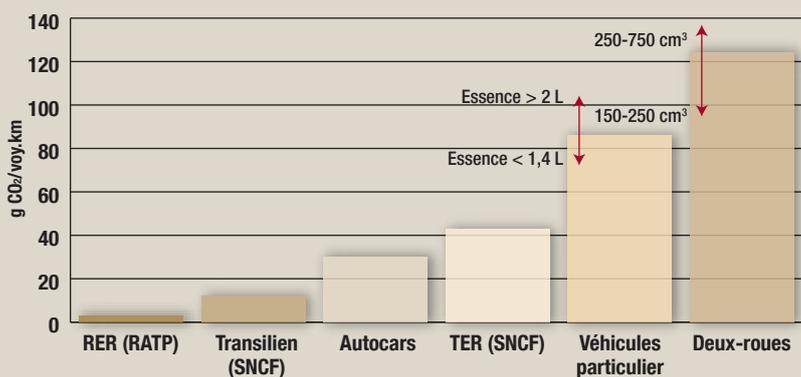
Autre aspect : les divers comparateurs d'émission de CO₂ diffusés sur Internet ne tiennent pas compte de l'émission de CO₂ produite sur le trajet entre le point de départ et la gare de départ ainsi que celle entre la gare d'arrivée et le lieu de destination. L'étude faite sur le TGV Lyria a mis en évidence l'importance de cette émission terminale dans le volume global d'équivalents CO₂ émis puisqu'il est égal à 72 % du total des émissions relatives au train. Autre paradoxe de l'évaluation de l'émission d'équivalent CO₂ par le ferroviaire, la bonne performance du TGV est due à l'importance de la production d'électricité nucléaire en France !

Conséquence, pour les lignes à faible fréquentation, la voiture particulière électrique ou hybride constitue une solution pour les personnes ayant une activité professionnelle. Pour les autres personnes, c'est-à-dire essentiellement les scolaires, les inactifs et les retraités, l'autocar, à une cadence à définir, mais probablement plus faible que celle du cadencement horaire, est le mode de transport optimum sur les deux plans économique et écologique.

L'interdiction des autocars

Afin de défendre les parts de marché du chemin de fer par rapport à la route, un décret-loi du 19 avril 1934 relatif à la coordination des transports ferro-

Émissions globales de gaz à effet de serre des modes de transport de voyageurs en zone régionale, par voyageur.km



Source : Ademe - Cour des comptes.

viaires et routiers a soumis à autorisation préalable le transport par car pour les liaisons interurbaines en France. L'État a *de facto* interdit ce mode de transport car c'est la SNCF qui est chargée de donner un avis sur la nécessité d'ouvrir toute ligne, avis qui est systématiquement négatif, suivi par les autorités organisatrices.

En Europe, la France et l'Allemagne sont les deux seuls pays dans ce cas, mais avec une différence très importante : chez notre voisin, les TER sont entièrement ouverts à la concurrence et les prix de revient sont de 40 % inférieurs aux prix français⁹. Les études faites en France et dans les autres pays européens montrent que les voyageurs des TER sont pour 60 % des personnes ne disposant pas de voiture personnelle (jeunes et seniors). Il est évidemment important que ces personnes disposent de moyens de transport public à un prix raisonnable, mais pas obligatoirement des trains qui, de plus, ne desservent qu'une infime minorité des communes. Dans les autres pays européens, la concurrence est libre et les transports interurbains par car ne sont pas subventionnés.

Les chiffres cités dans le rapport de la Cour des comptes indiquent pourtant que le passage sur route pour l'ensemble des TER à fréquence inchangée permettrait une réduction de 85 % du coût public. Par exemple, dans sa présentation du schéma régional de transport, le conseil régional de Rhône-Alpes indique que le coût au kilomètre est cinq fois plus faible pour un autocar que pour un train (4 € par kilomètre contre 20 €). Dans la situation française actuelle, où la contrainte de déficit budgétaire et de la dette publique est très sévère, une telle aberration sur les doubles plans économique et écologique ne peut pas perdurer.

Une évolution forte des technologies de transport routier

Autre limite au prétendu bilan écologique flatteur des TER, ce bilan est dressé dans la situation actuelle sans tenir compte des évolutions à venir qui, pour les modes routier ou ferré, ne seront pas parallèles. La technique des trains est mature et un saut technologique est peu probable. De plus, la durée de vie du matériel roulant est comprise entre 30 et 40 ans. À l'horizon de 20 ans, les émissions en équivalent CO₂ des TGV et autres trains évolueront donc peu.

Dans le domaine du mode routier, des modifications importantes sont déjà intervenues avec le choix des Français pour des automobiles moins gourmandes en énergie qui conduisent à diminuer dès aujourd'hui la trace carbone des voitures particulières. De son côté, le ferroviaire se caractérise par un très faible taux de charge utile. Ainsi, avec 2,2 voyageurs transportés, une voiture transporte un poids mort de 3 à 4 fois plus faible qu'un train.

Vu les recherches en cours d'aboutissement sur les petits moteurs thermiques, les différentes sortes de voitures hybrides et leur allègement, la consommation moyenne des voitures à moteur thermique va encore baisser significativement. Les voitures électriques seront plus compétitives que les trains en émission d'équivalent CO₂ dès 2011. L'horizon de renouvellement quasi complet du parc automobile étant de 10 ans, l'impact de ces changements sera rapide. Les décisions d'investissement et d'orientation des choix des consommateurs entre les modes routiers et ferrés doivent donc tenir compte des évolutions prévues de ces deux modes de transport et pas seulement de la situation actuelle.

3 La solution: ouvrir à la concurrence

Bataille juridique entre la France et l'Europe

Comme souvent dans le domaine des services publics, ce qui aurait pu continuer encore quelques années a trouvé un soudain rebondissement à l'occasion d'un règlement européen de 2007 : le règlement numéro 1370 « relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route ». Le règlement a été transposé en droit français en 2009, mais l'interprétation des conséquences de ce règlement reste toujours ouverte entre « pro » et « anti » concurrence. De quoi s'agit-il ? Ce règlement prévoit que lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à un opérateur un droit exclusif et/ou une compensation, en contrepartie d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public. Ainsi en est-il des conventions que chaque région signe avec la SNCF. Le règlement précise qu'il n'a

pas pour « *but de poursuivre l'ouverture du marché des services ferroviaires* », mais d'instaurer un cadre légal. À cet égard, la position de la France est que, même si l'exposé des motifs du règlement appelle de ses vœux des progrès dans la libéralisation du secteur du transport, aucune disposition ne prévoit la disparition du monopole. Interrogé par le sénateur Haenel, lors de l'adoption du texte, le ministère des Transports a fait répondre que le règlement n'impliquait aucune obligation d'ouvrir à la concurrence.

C'est ce qui explique la divergence d'interprétation du règlement 1370 entre la Commission européenne et le Gouvernement français. Car interrogé par le député européen Gilles Savary (PSE) sur la même question, le commissaire européen au transport a considéré que le règlement OSP « *ne permet pas l'adoption ou le maintien d'une législation nationale qui prohiberait aux autorités compétentes la faculté de*

⁹ Rapport de la Cour des comptes sur les TER de novembre 2009, page 63.

mettre en concurrence les contrats de services publics ferroviaires en imposant, en droit ou en fait, l'attribution directe de ce type de contrats. En conséquence, une législation nationale qui interdirait la faculté d'attribuer par voie concurrentielle les contrats service publics ferroviaire serait en conflit avec le règlement » (source : Question écrite P-0563/09). Mais pour les opposants à la concurrence, c'est toujours la loi Loti qui s'impose et qui impose le monopole de la SNCF.

C'est sans doute pour sortir de cette impasse que Dominique Bussereau a mis en place un comité des parties prenantes rassemblant l'ensemble des acteurs du ferroviaire et des responsables régionaux et devant étudier la possibilité d'une expérimentation dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des transports régionaux. Ce comité des parties prenantes a été confié au sénateur Francis Grignon dont le rapport longtemps attendu devrait enfin être remis au printemps. Il aurait été inopportun au moment des élections régionales, puis du débat sur les retraites, qui avait fortement mobilisé les agents du service public. La période pré-2012 augure-t-elle d'un meilleur moment pour examiner cette question pourtant cruciale ? En tout cas, le rapport n'a pas été confié au sénateur Grignon par hasard. Il est en effet le représentant national de l'Alsace, seule région de droite, et pouvant d'ores et déjà tirer profit de sa proximité géographique avec l'Al-

lemagne et des liaisons transnationales pour améliorer les dessertes régionales. L'Alsace pourrait bien vouloir mettre en œuvre cette expérimentation. Cette mission lancée en septembre 2009 n'a pour l'instant pas encore livré ses conclusions, attendues pour juin prochain.

Concurrence : s'inspirer des expériences étrangères

Pour les conditions et contraintes de l'ouverture à la concurrence, la France peut utilement regarder ce qui a été fait chez nos principaux voisins européens où cette concurrence est une réalité depuis de nombreuses années et où elle prend des formes variées qui montrent que l'exercice d'un service public peut s'exprimer de différentes manières, contrairement à la préférence française pour le monopole public. La SNCF et d'autres opérateurs français sont suffisamment implantés en Europe pour bénéficier déjà de retours d'expériences et ne pas se réfugier derrière une prétendue complication pour reculer l'échéance. De façon générale, les transports régionaux ferroviaires s'organisent sur un modèle de concurrence dit « pour le marché », c'est-à-dire où l'équilibre économique ne peut se faire que via des subventions. Il donne un droit exclusif à un opérateur pour l'exploitation d'une ligne avec une obligation de service public.



Interview du sénateur Louis Nègre

Sénateur des Alpes-Maritimes et maire de Cagnes-sur-Mer, Louis Nègre est également président de la Fédération des industries ferroviaires, premier vice-président du Groupement des autorités responsables de transport (GART) et vice-président de l'association TDIE (Transport développement intermodalité environnement).

■ Quel bilan faites-vous des TER dans votre région ?

Je suis élu d'une région qui compte une association appelée « Les naufragés du TER », c'est tout dire. Aujourd'hui, bien que d'importants efforts aient été réalisés, il existe un réel mécontentement quant à la qualité du service : la région qui fournit des fonds publics et qui attend des résultats, l'utilisateur – je dirais le client – à qui on fournit toutes les explications possibles pour justifier qu'on n'ait pas un service à la hauteur des attentes (conflits sociaux, manque de matériel, etc.).

C'est un vrai problème qui nous interpelle, nous élus locaux, lorsque l'on rencontre une personne qui paye son billet et qui attend, à juste raison, un service digne de ce nom.

■ En matière de transport régional ferroviaire, y a-t-il selon vous d'autres organisations possibles ?

Si on recherche un système performant en Europe, pour évaluer ce que peut être un service de qualité de transport régional, il y a le Royaume-Uni qui est parvenu à un service performant avec un haut niveau de sécurité, mais aussi avec une tarification élevée. En l'espace de 15 ans, le système ferroviaire britannique a fait sa révolution, à base d'argent public, de renationalisation du réseau et de concurrence des opérateurs. Il ne s'agit pas de prôner le système britannique d'avant la renationalisation du réseau, avec sa concurrence échevelée et son système ferroviaire géré à court terme par des financiers, mais bien du système ferroviai-

En Allemagne : un modèle original de mise en concurrence ligne par ligne

Depuis 1996, les Länders sont habilités à attribuer, après mise en concurrence, tout ou partie de leur exploitation ferroviaire. Ce qui signifie aussi que rien ne les y oblige et explique que la Deutsche Bahn, l'opérateur historique, détienne encore 80 % du transport ferroviaire régional. L'enveloppe budgétaire annuelle pour les transports régionaux se monte à 7,2 milliards d'euros et l'attribution se fait généralement par liaison et non par région. Les subventions versées par les autorités organisatrices couvrent en moyenne les deux tiers du coût du transport régional¹⁰. La structure qui gère les transports régionaux, la DB Regio, reste un acteur reconnu lors des appels d'offres, grâce à une productivité qui a considérablement augmenté, et ce sans dumping social. Contrairement à la SNCF, l'opérateur historique allemand a déjà résolu une grande partie de ses problèmes de compétitivité. Depuis 1994, ses salariés sont recrutés sous contrat privé. Les cheminots arrivés avant cette date, tous fonctionnaires, ont été transférés dans une structure publique. Celle-ci met ce personnel à disposition de la DB aux tarifs du secteur et prend à sa charge la différence de coût avec le statut de fonctionnaire. Au premier semestre 2009, la division Regio a présenté une forte rentabilité, de loin le premier contri-

buteur au résultat du groupe totalisant 671 millions d'euros. Conséquence, la comparaison des coûts des TER entre la France et l'Allemagne montre que le coût de production moyen d'un TER en France est de 16,80 €/trains x km contre environ 11 €/trains x km en Allemagne (données 2005, péage compris, fournies par la DGTPE).

Véolia est le premier des opérateurs alternatifs et exploite 2 000 km de lignes. Mais l'on trouve aussi des compagnies locales constituées pour exploiter des lignes autour de grandes villes allemandes (Hambourg, par exemple, avec la Hamburger Hochbahn). Avec un réseau plus étendu qu'en France, les parts de marché se sont développées pour les nouveaux entrants comme pour la DB. Le trafic, exprimé en voyageurs x km, a augmenté et la concurrence dans les régions a été bénéfique pour la qualité de service : nouvelles rames, nouvelles liaisons, pour un coût 25 % inférieur à la situation avant l'ouverture, une situation profitable aux Länders comme aux usagers.

Il convient de préciser que les nouveaux entrants qui remportent par appel d'offres une liaison ferroviaire ne sont pas obligés de reprendre le personnel DB. Le personnel à bord des trains est celui de la compagnie qui exploite la ligne.

La réduction des coûts tient aussi à la distribution, grâce à la télébilletique, à la présence de distribu-

re britannique tel qu'il fonctionne aujourd'hui. Le système allemand est sans doute plus proche de la culture française. En Allemagne, on n'a pas hésité à changer des éléments structurels. C'est cela qui a permis au système de se réformer et de devenir performant. D'abord, dès 1994, on a transféré la dette de la DB, l'opérateur historique, à l'État pour l'alléger de cette contrainte, en lui demandant en contrepartie d'améliorer sa compétitivité pour devenir un service public performant. Inversement, je note qu'en France, la création de RFF n'a pas résolu le problème de la dette. Ensuite, on a mis en place en Allemagne une profonde réforme d'ordre social : on a stoppé le recrutement des cheminots sous statut. Pour autant, cette transformation n'a pas entraîné de bouleversements excessifs.

Enfin, on a introduit la concurrence. En 2004, c'est-à-dire dix ans après la réforme du système ferroviaire, la part de marché des concurrents de la DB variait de 2 à 30 % et, dans certains Länders, elle s'établissait à plus de 25 %. La percée des concurrents est notable au point qu'ils remportent 60 % des appels. Enfin, des enquêtes menées ont montré la grande satisfaction des régions et des usagers, ce qui a entraîné un développement du marché qui s'est révélé être bénéfique pour toutes les parties : clients,

collectivités, opérateurs, y compris la DB. Le trafic a doublé en 5 ans sur certaines lignes et la concurrence a permis de rouvrir des lignes qui avaient été auparavant fermées par manque de trafic. Cette transformation s'est faite en mettant l'usager/client au cœur du système.

■ Êtes-vous favorable à l'ouverture à la concurrence dans le domaine du transport régional ?

Bien sûr, l'expérience allemande confirme qu'il ne faut pas avoir peur, bien au contraire, d'une ouverture à la concurrence. Elle constitue incontestablement un plus pour les usagers. J'avais d'ailleurs déposé dès 2009 un amendement dans ce sens, mais il a été rejeté.

Mais la concurrence ne doit pas être synonyme de casse sociale, comme à la SNCF. C'est pour cela que je suis favorable à un Grenelle du ferroviaire qui doit permettre de rassembler tout le monde autour d'une table et de négocier pour un avenir partagé du ferroviaire. Il faut que le système retrouve de l'argent, notamment par plus de compétitivité, plus de qualité.

Mais quand je vois que l'on paye le TK 20 à 30 % de plus en France qu'en Allemagne, je dis à mes collègues élus de la Région Paca qu'on peut être à la fois plus efficace et moins dispendieux de l'argent du contribuable.

¹⁰ *Villes et transports magazine*, juin 2006.

teurs dans les trains et de dépôts dans des commerces, ainsi qu'à la réduction du nombre de points de vente directe. Les automates en gare sont, quant à eux, simplifiés et vendent toutes les compagnies selon le trajet qu'elles ont obtenu par appel d'offres. Enfin, la forte fréquentation tient aussi pour beaucoup au cadencement de l'intégralité de l'offre, à l'image de la Suisse, permettant un meilleur remplissage.

La mise en place d'une tarification intégrée facilite l'usage successif des transports régionaux et urbains (train et métro) et les prix plus élevés sont compensés par des cartes d'abonnements applicables à l'ensemble des opérateurs aux conditions vraiment intéressantes.

La concurrence est finalement assez transparente pour le client grâce à des tarifs unifiés entre régions. Il y a eu des contestations juridiques : ainsi, la DB a été contrainte de mettre sur les tableaux d'affichage ses propres horaires ainsi que les horaires de tous les opérateurs. Aujourd'hui, le fonctionnement est transparent pour le client qui n'a qu'à se rendre sur le site Internet de la DB qui propose tous les billets.

La différence notable tient surtout à la fréquentation élevée des trains en raison d'une plus forte densité géographique et de l'existence au sein d'un même Länder de plusieurs pôles d'activité économique, justifiant l'existence de nombreuses liaisons ferrées. C'est aussi une politique de prix qui permet d'attirer les clients tout en recherchant à limiter les effets sur les finances publiques des Länders.

Grande-Bretagne : une organisation région par région

La réforme du système anglais est certainement la plus célèbre, mais pas forcément citée en exemple. Pionnière en matière d'ouverture à la concurrence, elle a procédé par tâtonnements successifs.

L'organisation y est beaucoup plus centralisée que dans le système allemand. Il a fallu corriger trois erreurs initiales : l'idée de l'équilibrage par les seules

recettes commerciales des dépenses du gestionnaire d'infrastructures ; l'idée corrélative d'un désengagement budgétaire de l'État des travaux d'entretien et de régénération des voies ; l'idée d'une abstention stratégique de l'État au profit d'une autorité de régulation autonome.

L'État s'est lourdement réengagé dans la définition des objectifs du système ferroviaire et le financement de l'entretien et de la régénération ; il a décidé de subventionner les infrastructures. Cette reprise fut souvent interprétée comme une quasi-renationalisation du réseau, après que plusieurs accidents graves ont révélé son très mauvais état, du fait d'un sous-investissement chronique depuis l'après-guerre.

Aujourd'hui, le système anglais est organisé autour de trois responsabilités distinctes :

- le gestionnaire d'infrastructures ;
- les opérateurs ferroviaires ;
- l'autorité de régulation qui vérifie l'égalité des conditions de concurrence entre les opérateurs ferroviaires et veille à la sécurité.

C'est l'État (Department for Transport) qui, depuis 2005, procède aux appels d'offres et accorde les concessions après avis des autorités régionales. Le réseau voyageurs a été éclaté en 26 concessions (appelées « franchises » en anglais) découpées sur une base régionale, concédées, après mise aux enchères, à des entreprises ferroviaires pour des concessions qui varient entre 5 et 15 ans. D'après un rapport public récent, le coût global pour les finances publiques des « franchises régionales » et des franchises pour la région de Londres et le sud-est de l'Angleterre se monte à 3,1 milliards d'euros. La conclusion du rapport parlementaire destiné au Comité des comptes publics est par ailleurs sévère : « *Il semble que la seule solution qui s'impose dans le climat financier actuel soit la baisse des investissements ou la réduction du réseau.* » On est loin de l'engouement des pouvoirs publics français pour le développement du ferroviaire.

Autocars-TER : les régions choisissent la concurrence

Contrairement à la règle du monopole applicable aux trains express régionaux, qui ne peuvent être gérés que par la SNCF, les régions sont libres de choisir leur délégataire pour les transports express régionaux en autocar. Certains conseils régionaux les confient aussi à la SNCF, mais cette tendance est à la baisse.

La région Midi-Pyrénées a décidé, pour le contrat 2007-2016, de retirer à la SNCF la gestion de 14 des lignes régulières d'autocar sur les 38 lignes existantes. En Rhône-Alpes, le tiers des lignes régulières est assuré par des autocars. La convention de gestion 2007-2014 prévoit que « *le périmètre routier TER évoluera, en cours de convention, dans le cadre d'une reprise en gestion directe des services de substitution exclusivement routiers.* »

Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, sur 23 lignes TER-autocars régulières, une seule a été déléguée à la SNCF, Miramas-Salon, soit 10 kilomètres seulement ! Les 22 autres,

aussi importantes que Nice-Aix ou Marseille-Digne sont toutes confiées à des entreprises privées choisies par le conseil régional sur appel d'offres.

En 2007, à l'occasion du renouvellement du contrat d'exploitation des services ferroviaires régionaux, la région Picardie a sorti 3 lignes routières qu'elle a reprises sous sa compétence propre. Les régions sont encore un peu effrayées à l'idée de quitter la SNCF, surtout quand elles sont dirigées par des élus de gauche. Mais dès que cela sera possible, elles feront certainement appel à la concurrence, constatant comme Martin Malvy pour les autocars que « *C'est plus économique pour la région.* »

4 ■ Rapport Grignon : la mise en pratique de la concurrence

Dès 2005, dans son rapport sur l'organisation du système ferroviaire, Hubert Haenel préconisait la création d'un « comité des parties prenantes » sur l'ouverture à la concurrence. La présidence en a été confiée à Francis Grignon, sénateur du Bas-Rhin. Un pré-rapport a circulé dès avril 2011 dévoilant les grandes lignes du débat. L'organisation des travaux s'est répartie autour de deux thèmes : un groupe technique devant lever toutes les interrogations sur les problèmes logistiques que poserait une transition pour de nouveaux opérateurs et un groupe social qui devait aborder les questions cruciales relatives aux personnels. C'est bien entendu sur la question sociale que les discussions sont les plus difficiles.

Le comité Grignon s'est interrogé sur la meilleure façon de procéder pour ouvrir à la concurrence et il a été retenu d'imiter la solution allemande, à savoir : offrir la possibilité d'une attribution directe à la SNCF ou une attribution par appel d'offres. Les régions pourront également procéder à cette ouverture sur des portions limitées du réseau, au moins dans un premier temps, pour éventuellement étendre ensuite le périmètre mis en concurrence. Cela implique que la SNCF soit en mesure et décide de fournir des comptes par ligne, ce qui est loin d'être acquis pour le moment... Enfin, les régions pourront le faire par avenant des conventions en cours ou à l'issue de ces conventions. En tout état de cause, on ne parle pas d'un bouleversement complet du paysage à court terme.

Sur les aspects sociaux, la question centrale est de savoir que faire du personnel SNCF : doit-on imposer aux nouveaux entrants les conditions sociales de la SNCF ? La concurrence a alors peu de chances de s'exprimer. Mais pour le personnel de l'EPIC, difficile d'admettre de perdre les avantages liés à son statut. Il paraît impossible d'envisager l'ouverture à la concurrence sans revoir le cadre légal qui s'impose à la SNCF et à tout le moins négocier une nouvelle convention collective qui s'applique à l'ensemble du secteur. Il paraît également impossible de ne pas transférer les contrats de travail vers le nouvel opérateur, sinon la SNCF subirait en quelque sorte une double peine : pertes de recettes et sureffectif. Ces deux principes se sont donc imposés aux parties prenantes du comité Grignon.

Autre point délicat : le temps de travail. Cette question serait laissée à la négociation entre partenaires sociaux et devrait donner lieu à la conclusion d'un accord de branche concernant les opérateurs de transport ferroviaire de voyageurs. La SNCF a d'ores et déjà laissé entendre, par la voix de son président, qu'elle souhaitait que l'État arbitre ces négociations, ce dont les nouveaux entrants ne veulent absolument pas entendre parler.

Les premières négociations ont permis d'aboutir à la détermination des droits des agents à pré-

server en cas de transfert des contrats de travail :

- l'intégralité de la couverture sociale propre au régime spécial des agents de la SNCF et la garantie de pouvoir partir en retraite selon les conditions en vigueur à la SNCF, si chèrement défendues à l'occasion de la réforme de 2007 ;

- la garantie de l'emploi à l'agent dont le contrat de travail est transféré chez le nouvel opérateur ;

- la progression de carrière à l'ancienneté ;

- à la différence de ce qui est prévu en cas de mise à disposition au sein du groupe SNCF, les autres dispositions du statut du personnel ne feraient pas l'objet de garanties protégées par la loi. Cela concerne notamment le droit à se faire représenter dans les institutions représentatives du personnel de la SNCF et les facilités de circulation (billets gratuits) pour l'agent et sa famille.

Quelques précisions cependant :

- s'agissant des retraites, la loi précisera les conditions dans lesquelles sont versées les cotisations de retraite par le nouvel opérateur à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF et les modalités de répartition de la charge des droits spécifiques (T2) entre celui-ci et la région. La composante T2 est censée refléter la cotisation à la charge de l'employeur destinée à contribuer au financement des droits spécifiques de retraite, c'est-à-dire les montants qui sont dus pour la retraite au-delà de ceux équivalents au régime général¹¹ ;

- en cas de suppression de l'emploi justifiant le licenciement pour motif économique du salarié transféré, le contrat de travail sera transféré en retour à la SNCF. Le transfert donne lieu au versement à la SNCF d'une indemnité égale à celle qu'aurait dû verser le nouvel opérateur s'il avait procédé au licenciement économique du salarié concerné ;

- les droits à l'avancement d'échelon à l'ancienneté prévus par le statut des relations collectives entre la SNCF et son personnel seront maintenus.

Au total, le rapport Grignon s'inspire en partie de ce qui a été fait dans le domaine portuaire pour adapter le secteur à l'ouverture à la concurrence.

La mobilisation syndicale sera sans doute forte – une première grève est annoncée par la CGT le 16 juin 2011 pour protester contre le rapport Grignon – et les régions, quasiment toutes de gauche rappelons-le, si elles se déclarent volontiers en privé pour une dose de concurrence n'oseront certainement pas ouvrir un tel débat à la veille d'échéances électorales importantes. Il faudra donc toute la détermination du ministre et plus généralement de l'exécutif pour que ce rapport donne lieu à une mise en application. À moins, qu'entre-temps, la crise budgétaire et la colère des clients n'imposent à tous d'agir. Les prochains mois nous le diront.

¹¹ Pour mémoire, le taux de cotisation employeur dans le privé est de 15 %, le taux de cotisation employeur à la SNCF est de 34 % payé par la SNCF et de 65 % payé par l'État.



Interview d'Antoine Hurel

Antoine Hurel est vice-président de l'Afra (Association française du rail qui regroupe les entreprises ferroviaires nouvelles entrantes sur le marché français), directeur général adjoint de Veolia Transport. Il est également membre du comité exécutif de Veolia, membre du conseil d'administration de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP).

■ **Comment les entreprises ferroviaires que vous représentez envisagent-elles de répondre à la fois à la demande des régions pour une meilleure qualité de service et aux inquiétudes des usagers qui subissent retards et pannes ?**

Vous le savez, depuis le 3 décembre 2009, le règlement européen 1370/2007 relatif aux transports publics de voyageurs, dit règlement OSP (obligations de service public), permet aux régions qui le souhaiteraient de concéder leurs marchés de transport public ferroviaire à des opérateurs distincts de la SNCF. Les régions peuvent le faire, soit sous la forme d'une attribution directe à une entreprise ferroviaire (qui peut être concurrente de l'opérateur historique), soit en lançant des appels d'offres. Les régions ont ainsi toute la liberté de choisir l'offre qui leur convient le mieux. Régions et entreprises ferroviaires doivent apprendre à mieux se connaître pour travailler ensemble.

D'autre part, je vous rappelle que l'année 2014 est une période charnière, au cours de laquelle près de 40 % des contrats d'exploitation des réseaux ferroviaires qui lient actuellement les régions à la SNCF arriveront à échéance. L'Association française du rail (Afra) considère que tous les acteurs concernés doivent s'y préparer en raison des nombreux enjeux économiques, politiques et sociaux qui sont liés à cette échéance.

D'ici-là, l'Afra, avec l'appui de ses membres, est à la disposition des autorités organisatrices de transport régionales (AOT) pour les aider à prépa-

rer en amont un cahier des charges susceptible d'améliorer la gouvernance et la qualité de service des dispositifs en place actuellement. Il doit également être possible de définir avec elles une nouvelle structure de coûts plus performante : la SNCF a en effet reconnu elle-même dans une étude interne, reprise par le quotidien économique *Les Échos*, que ses coûts en matière de transport régional étaient supérieurs d'environ 30 % à ce qui se pratiquait dans le reste de l'Europe. Sur tous ces points, on peut s'inspirer largement des expériences étrangères, notamment allemande où le transport régional est ouvert à la concurrence depuis quinze ans. Les nouveaux entrants, parmi lesquels nous pouvons citer Veolia, Verkehr ou Netinera Deutschland, représentent environ 22 % du marché du transport régional des voyageurs outre-Rhin.

■ **Un rapport est en préparation par le sénateur Grignon pour lequel vous avez été consultés et qui devrait être prochainement remis. Qu'en attendez-vous ? Quels points importants doit-il aborder ?**

Ce que nous attendons du rapport Grignon, c'est qu'il confirme l'essentiel des préconisations qui figuraient dans sa première version de travail publiée en avril 2010. C'est-à-dire qu'il permette une réelle ouverture du marché du transport régional ferroviaire des voyageurs dans notre pays. Cette ouverture peut se faire par le biais d'expérimentations dans certaines régions françaises sans

Conclusion : les propositions de la Fondation iFRAP

La transposition en 2009 de la directive européenne ouvrant aux régions le droit de faire appel à la concurrence dans la passation de marchés pour les transports régionaux et la publication prochaine des conclusions du rapport Grignon et de ses recommandations sont propices au débat, débat autour d'une politique publique emblématique à la fois des contraintes de finances publiques, de la question écologique et du coût de la décentralisation. Notre analyse est qu'il faut privilégier la concurrence : installer la concurrence au sein des TER, la concurrence entre tous les modes de transport.

C'est pourquoi nous recommandons de :

- faire établir par des sociétés de conseil un diagnostic économique et écologique des modes alternatifs aux TER, les plus adaptés aux situations des marchés de chaque région ;
- inciter les régions, autorités organisatrices des transports, à choisir de façon objective les modes de transport régionaux les plus performants par une modification de l'assiette des contributions de l'État. Nous

que l'on soit obligé de légiférer à outrance. D'autre part, l'entrée en vigueur du règlement 1370/2007 obligera, à terme, à une abrogation de l'article 18 de la loi Loti, pour mettre la législation française en conformité avec la législation européenne, celle-ci permettant, sans attendre, le lancement d'appels d'offres par les régions qui le souhaiteraient, au fur et à mesure de l'échéance de leurs conventions TER avec la SNCF.

Autres éléments positifs contenus dans le pré-rapport : l'idée de confier la gestion du périmètre des gares à vocation régionale au nouvel exploitant, la possibilité de lui permettre de procéder à la maintenance de son matériel dans les ateliers de son choix, ainsi que le fait de traiter les services Transilien – à l'exception des lignes RER A et B – de la même manière que les TER en régions.

■ Quelle solution recommandez-vous en matière de reprise éventuelle du personnel de la SNCF ?

En ce qui concerne la reprise du personnel SNCF, l'Afra considère qu'il revient à l'opérateur ferroviaire retenu de fixer dans son offre le niveau des effectifs nécessaires à la mise en œuvre du cahier des charges qui lui est assigné. Aussi, l'Afra n'est pas *a priori* favorable au transfert de personnel SNCF vers le nouvel entrant. Néanmoins, si pour diverses raisons d'ordre politique, social ou technique, un transfert d'agents de la SNCF s'avérait nécessaire, nous estimons qu'il ne pourrait intervenir que sur la base d'un volontariat de chacun des agents concernés et de critères professionnels préalablement définis.

Bien entendu, l'Afra ne voit aucun inconvénient à ce que le personnel ainsi transféré conserve le bénéfice du statut SNCF (retraite, emploi à vie...), à la seule condition que les entreprises concurrentes de la SNCF n'aient pas à en supporter les conséquences financières. Enfin, l'Afra souhaite que la réglementation du travail applicable à l'ensemble du personnel des entreprises conces-

sionnaires réponde aux clauses d'une convention collective spécifique à la branche « Voyageurs » dont les modalités devront être négociées sous l'égide de l'UTP (Union des transports publics).

■ Les pays européens qui ont déjà ouvert leurs transports régionaux ont procédé par délégation de service public, par ligne ou par région. Que recommanderiez-vous dans le cas français ?

Sur ce point particulier, l'Afra souhaite que le rapport Grignon prenne clairement position en faveur de la délégation de service public comme mode de contrat privilégié entre les autorités organisatrices de transport et les entreprises concessionnaires du service public régional. Les expériences étrangères, en Allemagne et en Italie, nous enseignent qu'un tel dispositif permet à l'entreprise concessionnaire d'aller au-delà d'une simple mission de tractionnaire et de s'engager, si les régions concédantes le souhaitent, sur des objectifs à caractère commercial visant aussi bien la qualité du service que le développement des recettes et de la fréquentation.

Dans la même optique, nous pensons, comme la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT), que l'attribution des délégations de service public à la concurrence peut permettre d'améliorer le service public ferroviaire régional.

Une condition toutefois : les lots doivent offrir une cohérence territoriale et économique et correspondre à des appels d'offres, *a minima*, de 1 million de trains-kilomètres. Enfin, il nous paraît indispensable que le périmètre des services ouverts à la concurrence soit relativement large. Outre l'exploitation des gares et la maintenance du matériel, il doit concerner également les services offerts à la clientèle, et notamment la vente des titres de transport. Il nous semble évident, pour des raisons de continuité du service, qu'un client voyageant au-delà du réseau géré par le nouvel entrant ne doive pas être obligé d'acheter un deuxième titre pour la suite de son parcours.

recommandons un gel des contributions de l'État qui pourrait enclencher une attitude plus rationnelle avant un recul des dotations au niveau de celles fixées au moment du transfert de compétences, puis une redéfinition des compensations tenant compte des coûts après ouverture à la concurrence ;

■ encourager la concurrence dans les TER en modifiant la loi Loti, dernier obstacle pour les régions à la réalisation d'appels d'offres auprès de nouveaux opérateurs autres que la SNCF. La Loti devra mettre clairement en évidence la délégation de service public comme mode privilégié de contractualisation entre les régions et les exploitants ferroviaires. Les conditions négociées par le pré-rapport Grignon semblent être une bonne base pour préparer cette étape ;

■ encourager également la concurrence, notamment avec les autocars en abrogeant la loi de 1934 qui soumet l'ouverture d'une ligne d'autocar à l'approbation préalable de la SNCF ;

■ encourager la recherche et l'investissement des particuliers dans des voitures électriques.

Droit au RSA et obligation de travailler, l'exemple allemand

Patrick Buisson, conseiller de l'ombre du chef de l'État, a surpris en souhaitant que le RSA ne bénéficie qu'à ceux qui travaillent. L'expression était malheureuse, car le RSA remplace le RMI, conçu depuis sa création en 1988 comme une aide sociale pour les personnes sans ressources ; y mettre simplement fin n'est pas envisageable.

Mais cette charge du conseiller contre l'assistanat sans contrepartie (entendue aussi cette semaine dans la bouche de François Hollande à propos du projet socialiste d'allocation autonomie pour les jeunes) a le mérite de faire ressortir l'ambiguïté du RSA, à la fois aide sociale et instrument d'insertion professionnelle. Or, depuis toujours, le RMI a été critiqué pour n'être qu'une aide et non pas un mécanisme d'insertion. Autrement dit : l'aide ne débouche pas sur le travail. C'est à cela qu'il faut remédier.

Quelle est la raison de cet échec de l'aide ? Martin Hirsch a cru apporter la réponse en l'attribuant aux fameuses « trappes à inactivité » dues au fait que toute ressource provenant du travail était déduite euro pour euro de l'aide, si bien que, ajoutée à la perte concomitante d'avantages annexes comme la CMU, la reprise du travail ne permettait pas d'améliorer la situation financière du RMIste : ce qui était gagné d'un côté était perdu de l'autre. La réforme de 2009 a donc consisté à créer, à côté du RMI maintenant appelé « RSA socle » une nouvelle prestation, le « RSA activité », destinée à lisser la perte des avantages par des aides complémentaires pouvant aller vraiment haut dans l'échelle des revenus, surtout en présence de familles nombreuses. Mais cela n'a jusqu'à présent pas beaucoup changé les choses et n'a apparemment que peu incité à la reprise du travail. Il y aurait plusieurs raisons à cela, l'une d'elles étant que les bénéficiaires ayant droit au RSA socle ne



sont pas nécessairement désireux de reprendre le travail. Il semble de plus en plus que le diagnostic était bon, mais le remède inadapté.

La comparaison avec l'aide allemande, telle qu'elle existe depuis les réformes Hartz du gouvernement Schröder en 2004, est instructive. L'Allemagne privilégie la mesure disciplinaire par rapport à l'incitation de type humanitaire à la française. L'aide est ainsi orientée vers l'insertion obligatoire par le travail : tout bénéficiaire est suivi et contraint d'accepter le travail que lui propose l'agence qui le suit, sous peine de perdre 30 % de son aide au premier refus, 60 % au second et la totalité au troisième. Les motifs admissibles de refus sont extrêmement restreints et, en particulier, le fait que l'emploi proposé procure une rémunération inférieure à l'aide reçue n'est pas un motif valable.

Par opposition, la France n'exige en pratique à peu près rien des bénéficiaires. Les contrats que ces derniers

doivent signer ne sont pas contraignants et tout se traite par la négociation amiable ; il n'y a pas d'obligation d'inscription à Pôle emploi ; il n'existe ni suivi ni obligation au-delà de 500 euros de ressources... Surtout, au lieu d'un responsable unique comme en Allemagne (les agences locales) compétent à la fois pour l'aide et l'insertion professionnelle, les rôles sont divisés en France entre les CAF, Pôle emploi et les préfetures. Les premières distribuent l'aide, les secondes proposent les emplois et les troisièmes décident des sanctions éventuelles. Tous ces organismes ne communiquent pas entre eux et n'ont même pas accès à des bases de données communes. Le résultat est l'incohérence totale et l'absence d'efficacité du peu de réglementation existante. Les obligations pesant sur les bénéficiaires restent en fait lettre morte.

L'Allemagne supprime l'aide en cas de refus d'emploi, la France augmen-

te cette aide pour favoriser l'acceptation; le contraste est saisissant. La solution allemande, conforme à sa culture, est certes dure, mais a néanmoins l'intérêt de mettre le doigt sur ce qui pèche en France, à savoir notre incapacité à passer de l'assistanat à l'insertion professionnelle par la simple incitation (coûteuse) sans mécanisme réel de contrainte. L'actualité ne nous oblige-t-elle pas à réviser notre doctrine? **L'enquête annuelle de Pôle emploi sur les besoins de main-d'œuvre nous apprend que les entreprises prévoient 1,54 million d'embauches, mais que 37,6 % des employeurs estiment qu'ils auront des difficultés pour trouver des candidats en raison de leur pénurie ou de leur profil inadéquat.** Et 18,3 % de ces entrepreneurs prévoient d'embaucher à « l'étranger », chiffre triplé depuis l'année dernière. Le directeur de Pôle emploi ne s'explique pas ce fait...

N'y a-t-il pas lieu de se poser une fois pour toutes la question du nombre de bénéficiaires des aides sociales qui préfèrent ne pas travailler en se contentant de percevoir ces aides? Les avantages du RSA-activité manqueraient alors leur cible. Ne faut-il pas rappeler à ce propos qu'au moment de l'instauration du RSA les critiques les plus virulentes provenaient de l'extrême gauche, accusant la réforme de promouvoir une philosophie de l'obligation de travailler? N'est-il pas temps de briser un tabou?

Il y a au moins la possibilité de faire des progrès, en s'assurant de l'efficacité des mécanismes existants et du respect des contrats signés. Les autres réformes indispensables sont la réunion des pouvoirs en un seul organisme compétent pour l'attribution des aides et la responsabilité des sanctions des obligations contractuelles des bénéficiaires, ainsi que l'instauration d'une véritable communication entre Pôle emploi et les organismes distribuant les aides.

| Bertrand NOUËL |

Comment optimiser la vente de l'immobilier de l'État ?

Comment optimiser la vente de l'immobilier de l'État ? À cette question, la réponse de l'Administration consiste pour le moment à développer un plan pluriannuel de cessions de façon à mettre un peu plus en perspective les futurs biens immobiliers mis en vente... histoire d'appâter d'éventuels acheteurs. Sauf que pour réaliser ce « tournant » dans la politique immobilière de l'État, France Domaine part comme toujours d'une démarche descendante, l'État choisissant librement les biens à mettre en vente, sans véritablement s'intéresser aux besoins éventuels de ses acheteurs potentiels. En outre, tout le processus d'appel d'offres est actuellement court-circuité par le principe de « priorité » délivré au bénéfice des collectivités locales, et qui rallonge en réalité les délais de réalisation des opérations au détriment des investisseurs privés éventuels... Il est donc temps que l'administration des Domaines change, s'investisse dans le développement d'une vraie relation client en écoutant les besoins de ses acheteurs.

À la vue de l'évolution du montant des produits de cessions en trois ans (cf. tableau), France Domaine ne peut enregistrer qu'une baisse constante des montants récoltés depuis 2008 (non pas nominaux mais en taux de réalisation par rapport aux prévisions budgétaires initiales). Pourtant, bien qu'alarmants, ces chiffres sont techniquement « faux » dans la mesure où ils retracent les sommes effectivement encaissées au cours de chaque exercice budgétaire, mais ne représentent pas le produit réel des ventes programmées et réalisées chaque année. Cela est particulièrement perceptible au vu des produits comptabilisés entre 2005 et 2008 dont les montants sont supérieurs aux prévisions. Tout porte à croire

que les prétentions depuis 2009 sont régulièrement revues à la baisse afin de « coller » budgétairement à la réalité. Avec un chiffre réel de produits encaissés en 2009 sur les ventes de 2009 de 65 millions d'euros et non plus de 475 millions, comme affiché officiellement, il est possible de s'interroger sur la stratégie adoptée par France Domaine en la matière.

Or, que constate-t-on ? Depuis le 9 janvier 2010, a été lancé un plan pluriannuel de cessions visant à communiquer, bien en amont des appels d'offres officiels, la nature des biens que l'État s'apprête à mettre en vente. Une idée qui irait dans le bon sens si le législateur n'avait pas mis en place un droit de priorité au profit des collectivités locales qui leur permet

Les produits de cessions et leur réalisation sur la période 2005-2001

Montants en M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prévisions	600	439	500	600	1 400	900	400
Réalisations	634	798	820	395	475	450	?
Rapport prév./réal.	6 %	82 %	64 %	- 34 %	- 66 %	- 50 %	?
Parts affectées au désendettement	15,70 %	15,10 %	16,00 %	15,60 %	4,80 %	2,70 %	15 % garanti légalement

Source : Rapport Sénat PLF 2011 et hypothèses iFRAP.

de passer « systématiquement » avant les opérateurs du secteur privé. Ce phénomène a deux effets pervers immédiats :

- d'abord, de très importants délais de réalisation des ventes : pour un opérateur privé, il faut compter au minimum 12 mois à partir de la prise de décision de mise en vente et 6 mois après

publicité dans la presse de l'appel d'offres au privé (les 4 premiers mois étant réservés aux collectivités locales dans le cadre de leurs droits de priorité) ;

- ensuite, il n'y a pas de contact client véritable. En conséquence, il n'existe aucune procédure permettant à un particulier de saisir les Domaines afin de leur fai-

re savoir qu'il désirerait acquérir, échanger (au besoin contre soultte) un bien du domaine public. On ne lui répondra pas. Tout au plus doit-il se reporter au plan pluriannuel de cession pour voir si le bien qu'il envisage d'acheter se trouve dans la liste des immeubles « déclassifiés ». Et même dans ce cas, il lui sera

Avons-nous trop de fonctionnaires au ministère des Finances ?

La fusion DGI-DGCP a été un premier pas mais, comme on peut le constater dans cet article, les agents de la DGFIP sont deux fois plus nombreux que leurs collègues britanniques. Comment justifier un tel écart ? Avons-nous trop de fonctionnaires au ministère des Finances ?

On peut se poser la question si l'on compare le nombre de fonctionnaires par rapport à la population totale en France, Grande-Bretagne, États-Unis et Allemagne.

Nous n'avons compté que les fonctionnaires issus de la fusion de la direction des Impôts (ex-DGI) et de la direction du Trésor, devenus DGFIP, sans compter les directions comme celle du Budget. Pour com-

parer avec les USA, il faudrait enlever les agents chargés en France de collecter les impôts pour les collectivités locales qui occupaient une partie des 53 000 agents de la Comptabilité publique avant la fusion.

Ces éléments sont connus depuis le rapport Lépine (inspection des Finances) de 1999 qui chiffrait déjà le coût pour l'administration de la collecte de l'impôt à 1,60 % des impôts collectés en France contre 1,12 % en Grande-Bretagne et 0,49 % aux USA.

Une explication serait que dans les pays anglo-saxons, une partie du travail de l'administration fiscale est supprimée à cause des prélèvements à la source. Mais ceux-ci ne portent que sur les traitements et salaires et plus des deux tiers des ménages américains disposent d'autres sources de revenus ; en outre, même les

Pays	Population en millions	Nombre fonctionnaires douanes	Nombre fonctionnaires impôts	Impôts collectés ¹
France	63	19 000 ²	130 000 ³	# 792 Mds €
Grande-Bretagne	62	# 20 000 ⁴	# 62 000 ⁵	606 Mds £
USA	308	43 000 ⁶	86 000 ⁷	2 200 Mds \$ ⁸

¹ Ordres de grandeur.

² http://forums.france2.fr/france2/avousdejager/aurait-trop-douaniers-sujet_9066_1.htm

³ www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2007/Fusion_DGI_annexePLF2008_161007.pdf ; les effectifs totaux dépendant du ministère des Finances étaient estimés autour de 170 000 personnes en 2007.

⁴ Les Douanes et Impôts ont été fusionnés en 2004 et l'ensemble réduit à deux reprises d'environ 20 % au total. Ils étaient respectivement 23 000 et 68 000 en 2004 (source : Wikipedia).

⁵ Source : Wikipedia (http://en.wikipedia.org/wiki/Her_Majesty%27s_Revenue_and_Customs).

⁶ Source : Wikipedia, « US Customs and Border Protection ».

⁷ <http://irslawyertax.com/how-many-employees-does-the-irs-have.irs-tax>

⁸ En 2006 (source : Wikipedia « IRS »).

impossible de concourir avant que la commune de résidence du bien ne se soit officiellement désistée... Ensuite, il faudra qu'il soumissionne au premier tour de l'appel d'offres, que sa proposition soit la meilleure d'emblée ou peu s'en faut, afin de concourir au second tour et, enfin, peut-être pouvoir disposer du bien. On l'aura compris, l'État et France Domaine en particulier auraient tout à gagner d'une relation plus directe avec les acteurs privés. Il faudrait pour cela **abolir purement et simplement le droit de priorité accordé aux collectivités locales**, ne leur réservant que l'actuel droit de préemption (désactivé d'ailleurs par le

droit de priorité) à faire valoir au moment de l'appel d'offres. Il serait bon par ailleurs que **France Domaine puisse être saisi directement par les particuliers de leurs projets d'achats**, afin de conduire à une modulation des biens que l'administration des Domaines propose à la vente, de façon à être sûr de disposer d'acheteurs et d'une première évaluation du prix de vente remontant du terrain. En clair, il faut développer une vraie relation client, permettant d'optimiser les ventes immobilières de l'État. Il faudrait pour cela que la tutelle théorique de France Domaine sur les directions immobilières des diffé-

rents ministères soit réellement effective¹ et que le marché puisse orienter pleinement la prise de décision... donc que la réforme de la politique immobilière de l'État soit pleinement opérationnelle. Pour cela, le CIE (Conseil de l'immobilier de l'État) devrait y pourvoir et le surveiller... Malheureusement, là encore, la transparence n'est toujours pas au rendez-vous sur le site du Conseil de l'immobilier de l'État. Le dernier rapport d'activité disponible est celui des années 2008-2009². Souhaitons que ce manque de transparence soit au plus vite comblé!

| Samuel-Frédéric SERVIÈRE |

¹ Cela n'en prend pas le chemin dans la mesure où c'est l'INEI (Instance nationale d'examen des projets immobiliers) qui auprès du Secrétaire général du Gouvernement gère la nouvelle politique immobilière de l'Etat.

² Conseil de l'immobilier de l'État.

traitements et salaires donnent lieu à retraitement par l'administration car les retenues sont généralement surévaluées et font l'objet de chèques de remboursement par l'administration après vérification.

Contrairement à une croyance qui s'est répandue, notamment dans les milieux dits libéraux, la retenue à la source n'est pas une simplification; elle permettrait certainement de faire rentrer les impôts plus tôt (et c'est l'une des principales difficultés de son introduction en France car il faudrait que les contribuables paient deux années d'un coup), mais elle ajouterait un travail important à la collecte que doivent déjà faire les entreprises pour le compte de l'administration fiscale. Le chiffre du coût de collecte du rapport Lépine de 1,6 % masque le coût réel de la collecte dans les entreprises, chiffre beaucoup plus élevé et de l'ordre d'au moins 20 % du montant des impôts collectés⁹. Une autre excuse pour expliquer le surnombre de fonctionnaires pourrait être que la France est particulièrement performante dans sa lutte contre la fraude fiscale. Pour ces montants d'impôt, les redressements des contrôles sur place et sur pièce se situent autour de 12 milliards, mais

plus de la moitié sont en fait factices et ne sont jamais versés, et font donc rentrer réellement moins de 1 % de l'ensemble des impôts. L'administration américaine effectue environ 40 milliards de dollars de redressements annuels dont elle collecte 27 milliards (chiffres 2009)¹⁰, soit un peu plus de 1 % des impôts versés. Pour les redressements payés, nous avons donc un rapport par fonctionnaire des impôts d'environ 1 à 4 entre la France et les USA.

Une autre justification du très grand nombre de fonctionnaires en France pourrait être qu'ils réduisent la fraude. La non-conformité (« non-compliance ») fiscale est évaluée aux USA autour de 300 milliards par an¹¹, mais l'administration française semble n'en avoir aucune idée alors que l'administration américaine fournit une estimation précise basée sur une cinquantaine de milliers d'examen fiscaux approfondis; ces derniers font ressortir qu'une très grande partie des non-paiements provient des inconsistances ou mauvaises interprétations du code, la fraude intentionnelle se situant entre 10 et 20 %.

Une étude de l'iFRAP montre que les redressements fiscaux sont laissés aux lois du hasard, peut-être

parce qu'un système de gestion du personnel des impôts, introduit au début des années 1960 par Valéry Giscard d'Estaing alors ministre des Finances, conduit les contrôleurs et inspecteurs des impôts à faire du chiffre, la prime des directeurs départementaux de la DGI et l'avancement des agents étant liés à leurs redressements, ce qui crée une pression énorme sur les agents. Malgré la fusion théorique de la DGI et du Trésor public, les agents chargés du contrôle ne sont toujours pas responsables des rentrées réelles, ce qui les déresponsabilise, fait gonfler artificiellement les montants de redressements et aboutit à faire disparaître chaque année, d'après nous, plusieurs milliers d'entreprises viables qui font les frais de ce système.

| Bernard ZIMMERN |



⁹ Une commission du Sénat américain présidée par le Sénateur Bob Kerry – qui fut candidat démocrate à la présidence – avait ainsi montré à partir d'enquêtes menées par des cabinets d'expertise comptables renommés, comme Coopers and Lybrand, sous le contrôle de l'IRS, que le coût de calcul et de collecte des impôts dans les entreprises américaines était dix fois celui supporté par l'Administration.

¹⁰ Table 16. Delinquent Collection Activities, Fiscal Years 2007–2010 (www.irs.gov/taxstats/article/0,,id=207457,00.html).

¹¹ www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=9031439

■ Suivez au jour le jour l'actualité de la Fondation iFRAP dans les médias sur www.ifrap.org, rubrique « Interventions ».



Gel des salaires: choquant ou nécessaire? Le 19 avril, Agnès Verdier-Molinié est intervenue sur Europe 1 au sujet du gel du point d'indice des fonctionnaires. « Les fonctionnaires mieux payés que les salariés du privé? "Selon les chiffres de l'Insee, un fonctionnaire gagne en moyenne 2085 € net par mois et un salarié du privé 2069 €. Les fonctionnaires sont donc un peu mieux payés que dans le privé", explique Agnès Verdier-Molinié. "La rémunération des fonctionnaires français se situe à un niveau comparable à celui de ses voisins européens." » Elle est également intervenue sur ce sujet le 18 avril sur BFM TV et le 19 avril sur Radio classique dans le journal de Marie-Hélène Dwiginau.



La « prime » de Baroin fait l'unanimité contre elle. Le journal Le Monde du 21 avril cite la Fondation iFRAP dans un article consacré à la mesure salariale proposée par François Baroin. « Agnès Verdier-Molinié, directrice de la Fondation iFRAP, d'orientation libérale, met en garde contre l'impact négatif qu'une telle mesure aurait sur les sociétés: "Sur six PME, une seule verse des dividendes. Pourquoi chercher à lui mettre la tête sous l'eau?" Bertrand Nouel, expert à l'iFRAP, s'interroge sur les problèmes que pourrait générer le lien entre salariés et dividendes: "Verra-t-on des salariés faire grève pour que leur entreprise distribue des profits, de façon à béné-

ficier aussi de primes, ou alternativement pour réclamer des hausses de salaires lorsque cette entreprise aura prudemment décidé de ne pas rémunérer ses actionnaires?" »

Agnès Verdier-Molinié est également intervenue sur iTélé dans l'émission de Sonia Chironi et Julian Bugier pour un débat sur le même sujet.



« Un élève du privé vaut 2000 € de moins! » Mardi 19 avril, Agnès Verdier-Molinié était dans « Les grandes gueules », pour un débat sur le manque de professeurs dans les lycées catholiques privés. « Agnès Verdier-Molinié est économiste et lutte contre les idées reçues. Elle a notamment réalisé une enquête dans laquelle elle démontre que le coût des élèves dans le privé est moins élevé pour la collectivité que celui des élèves du public: "On se rend compte qu'il y a un écart de plus de 2000 €. C'est-à-dire que la collectivité consacre 2000 € en moins par an pour un élève du privé que pour un élève du public!" »

RSA et insertion professionnelle. Agnès Verdier-Molinié est intervenue sur RMC vendredi 1^{er} avril sur le thème du RSA.

Tarifs préférentiels des électriciens et gaziers. Sur RMC toujours, Agnès Verdier-Molinié est intervenue dans l'émission « Carrément Brunet » sur les tarifs préférentiels dont bénéficient les électriciens et gaziers. « Les salariés

et retraités d'EDF et GDF Suez sont en grève ce jeudi pour défendre les tarifs préférentiels dont ils bénéficient sur l'électricité et le gaz. Ils seraient menacés par plusieurs projets de réforme des statuts. »



Programme du PS. Le 6 avril, Agnès Verdier-Molinié est intervenue dans « Les experts » avec Jean-Marc Vittori, des Échos, et Stanislas de Bentzmann, co-président du groupe Devoteam.



Les services publics au service du public? Le 6 avril, Agnès Verdier-Molinié et Willy Pelletier, sociologue et coordinateur général de la Fondation Copernic, étaient les invités de l'émission « Du grain à moudre ». « Sur le sort réservé dans notre pays aux fonctionnaires, deux thèses s'affrontent. (...) Pour les uns, nos fonctionnaires sont les victimes d'une offensive gouvernementale, qui menace tous les avantages acquis par les luttes syndicales depuis l'ordonnance de 1945. (...) Pour les autres, les fonctionnaires sont les enfants gâtés de la crise; dans un pays où les emplois se font rares et précaires, ils disposent de l'emploi à vie. (...) Qui croire? »

Et toujours des passages médias suite à la sortie du livre d'Agnès Verdier-Molinié Les Fonctionnaires contre l'État, notamment dans « Les grosses têtes » sur RTL, Le Point, Les Échos ou Lire.

SOUTENIR LA FONDATION iFRAP

OUI, je m'abonne à Société Civile pour 1 an, soit 65 € au lieu de 88 € que je règle par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP



OUI, je soutiens la Fondation iFRAP et fais un don de € que je règle par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP

AVANTAGE FISCAL*

Vous êtes une personne morale: réduction d'impôt de 60 % à imputer directement sur l'Impôt sur les Sociétés, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans).

Vous êtes une personne physique: au titre de l'impôt sur le revenu, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 66 % de vos versements, dans la limite de 20 % du revenu imposable; au titre de l'ISF, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt, dans la limite de 45000 euros, de 75 % de vos dons versés.

* Seuls les dons donnent droit à déduction fiscale.

M. M^{me} M^{lle}
 Nom Prénom
 Organisme.....
 Adresse.....
 Code postal..... Localité.....
 E-mail.....

En application de la loi Informatique et liberté du 06/01/1978, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification des informations vous concernant. Ces données pourront être échangées avec d'autres organismes, ou groupements à caractère politique. Vous pouvez vous y opposer en cochant cette case