

ANALYSE HISTORIQUE ET PROSPECTIVE DE LA DIALECTIQUETUTELLE-REGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS

par Catherine Montrade, chercheur au LAMSADE,
Université de Paris-Dauphine (Paris IX),
chargée d'étude à la R.A.T.P.

Si, d'une manière générale, les entreprises publiques sont utilisées par les Pouvoirs Publics, comme des outils de politique économique, par le biais des prix et des programmes d'investissement, il semble que la marge de manoeuvre soit très variable d'une entreprise à l'autre. Elle dépend en effet de leurs capacités respectives à élaborer des stratégies autonomes. Or, une longue tradition de dépendance financière et décisionnelle des transports collectifs parisiens à l'égard de leurs tutelles publiques prédisposait la RATP à une forte internationalisation des préoccupations de l'Etat sur la période qui nous intéresse 1970-1984.

LA DEPENDANCE A L'EGARD DES POUVOIRS PUBLICS

La RATP est issue de trois sociétés privées :

- la C.M.P. (Compagnie des Chemins de Fer Métropolitains) créée en 1900, pour assurer l'exploitation de la première ligne de métro parisienne, ouverte à l'occasion de l'exposition universelle. Elle développe progressivement un réseau orienté Est-Ouest dans le centre de Paris ;
- la Compagnie Nord-Sud, créée en 1903, pour compléter le réseau des lignes Est-Ouest (Ouverture des premiers axes Nord-Sud ; Montmartre-Montparnasse, Porte de Versailles-Notre-Dame-de-Lorette) ;

- la S.C.T.R.P. (Société de Transports en Commun de la Région Parisienne), monopole créé en 1920 pour l'exploitation de l'ensemble des transports de surface (autobus et tramways).

Ces trois sociétés, liées à la Ville de Paris par le régime de la concession, ont connu une détérioration continue de leur situation financière, avec comme corollaire une implication financière accrue de la Ville de Paris, de leur création jusqu'à la seconde guerre mondiale. Elles (cf. 1) étaient organisées selon le même modèle fonctionnel et centralisé. Les statuts des employés étaient extrêmement précis, cloisonnés et hiérarchisés. Cette organisation mécaniste privilégiait l'adéquation entre les moyens techniques et humains répartis en grandes spécialités techniques (exploitation, conduite des trains, voie et entretien) et les stratégies définies par la Direction en coordination avec l'Etat.

Ces caractéristiques marquent encore très profondément la structure de la RATP, entreprise nationale créée en 1948. L'exploitant public est très largement dépendant des bailleurs de fonds publics : collectivités locales et surtout Etat pour le financement de ses charges d'investissement et d'exploitation. L'Etat assume actuellement 70% du déficit d'exploitation (soit un montant qui a oscillé entre 26% et 34% des ressources de l'entreprise entre 1972 et 1982) et 30% de ses besoins de financement correspondant à des travaux d'infrastructure.

La permanence d'une structure organisationnelle très centralisée et hiérarchisée, de statuts sociaux des personnels très stables et protecteurs, d'une dépendance financière très grande à l'égard de l'Etat nous conduisent à définir la RATP comme une quasi-administration.

De 1970 à 1984, la politique des pouvoirs publics à l'égard de l'entreprise a généralement comporté deux volets :

- manipulation tarifaire (c'est-à-dire l'utilisation par les pouvoirs publics des prix des services publics comme outils conjoncturels de lutte contre l'inflation) :
- politiques anticycliques (programmation de l'emploi et de l'investissement dans le secteur pour relancer l'activité économique).

Le prix de vente du ticket de métro (correspondant à un voyage moyen) est passé de 63% du prix de revient en 1970 à 53% en 1975. Après une remontée très progressive sur la période 1976-1980 (58% en 1980) grâce à une politique de rattrapage tarifaire encouragée et avalisée par le gouvernement de l'époque, le ratio se détériore à nouveau à partir de 1981 (55%). En 1983, il n'est plus que de 53%, soit à un niveau très proche de celui de 1975.

En harmonie avec les orientations de la planification nationale, un important programme annuel d'investissement (3 milliards de francs 84 en moyenne) a été maintenu, en particulier sur la période 1975-1984 marquée par le ralentissement de la croissance économique et l'envolée du chômage. Les investissements de la RATP sont très concentrés dans deux branches de l'économie : matériel roulant et travaux publics. Ils représentent souvent une part très importante de l'activité des entreprises concernées dans ces deux branches. La structure du programme d'investissement évolue depuis 1980 en faveur des commandes de matériel roulant, des investissements de modernisation aux dépens des travaux d'infrastructure.

Nous évoquerons enfin très brièvement les contraintes conjoncturelles qui ont pesé sur l'entreprise en 1981 et 1982 :

- embauche de personnel : environ 3 000 personnes en 1981 et 1982. Ces embauches sont dues pour l'essentiel à l'adoption généralisée de la semaine de 38 heures. Quelques centaines d'emplois nouveaux ont cependant été créés dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la fraude

(renforcement des effectifs du contrôle volant) et de socialisation de l'espace du métro (création de cabines d'information et d'accueil dans certaines stations) ;

- des pratiques ayant pu apparaître comme protectionnistes : le choix, en 1982, de turbines françaises, plutôt qu'américaines, à caractéristiques techniques et économiques identiques a donné lieu à un vif débat public.

POLITIQUES DE L'ETAT : INTENTIONS ET EFFETS PERVERS

Une étude empirique de la conférence européenne des ministres des transports, CEMT (cf. 4) jette le doute sur l'efficacité de politiques anticycliques dans le secteur des transports collectifs. La demande globale de transports de voyageurs étant inélastique au prix à court, moyen terme et beaucoup plus déterminée par le niveau de l'activité économique, une politique de réduction artificielle des tarifs, en période inflationniste (phase ascendante du cycle économique) n'aurait qu'un impact très faible, voire contraire sur le niveau général des prix.

En phase descendante (réduction de l'inflation, ralentissement de la croissance et augmentation du chômage), les politiques de relance par l'emploi et l'investissement dans le secteur seraient également peu efficaces. En effet, en période de récession généralisée, tout emploi supplémentaire, créé dans un secteur où la demande est fortement corrélée avec le niveau de l'activité économique (ce qui nous semble particulièrement vrai pour les transports collectifs urbains, vecteurs du déplacement domicile-travail), risque d'être improductif. La mise en oeuvre de ressources financières supplémentaires pour l'investissement et l'emploi dans le secteur lors de la récession, obère le redémarrage d'autres secteurs plus productifs.

Sur la période 1970-1984, politiques conjoncturelles et politique qualitative (c'est-à-dire la volonté constante des Pouvoirs

Publics d'offrir aux consommateurs de la Région Parisienne un produit transports collectifs, susceptible de concurrencer la voiture particulière, plus coûteuse pour la collectivité : accidents mortels, pollution atmosphérique, dépenses d'énergie...) ont fragilisé la situation financière de la RATP. LE RATIO Recettes collectées est passé de 44,9% en 1972 à 33,8% en 1982. charges d'exploitation*

La participation des voyageurs à la couverture des charges d'exploitation diminue sur la période, alors qu'ils sont les bénéfices directs de l'amélioration qualitative de l'offre (achat de nouveaux matériels roulants plus rapides et plus confortables, escaliers mécaniques, politique de rénovation des stations).

De nouveaux financeurs : les employeurs de la Région Parisienne sont mis à contribution avec la création en juillet 1971 du versement transport, taxe assise sur la masse salariale (1,2% à 2% de la masse salariale suivant les départements). La participation des employeurs est passée de 9,5% des charges d'exploitation en 1972 à 13% en 1982. Elle risque d'être accrue avec la loi du 1er novembre 1982 qui institue le remboursement par les employeurs de 40% (50% à partir de 1983) des cartes d'abonnement en transport collectif de leurs employés, comme substitut de la prime de transport de 23 F par mois.

Dans le contexte d'un relèvement éventuel du prix de la carte orange, ce nouveau mode de financement apparaît bien pervers pour l'économie régionale à court, moyen terme au moins. Cette mesure générale s'impose à des organisations qui, contrairement aux organismes publics (RATP, Conseils Généraux, Préfectures régionales et départementales), ne constituent pas un acteur, au sens où l'entend Crozier (cf. 5), du jeu en matière d'organisation du système parisien de transports collectifs. Elles ne sont représentées ni au syndicat

(*) Il s'agit de l'ensemble des charges d'exploitation, frais financiers et dotation aux amortissements inclus.

des transports parisiens (organisme chargé de la coordination des transports collectifs en Région Parisienne, comprenant des représentants de l'Etat et des élus locaux), ni au Conseil d'administration de la RATP, ni au FDES, organismes qui décident en dernier ressort du programme de développement de la RATP. On aurait pu imaginer des formules contractuelles révisables périodiquement liant ces différents organismes et un acteur représentant les intérêts des entreprises, ou plus directement, des formules soumises aux processus de négociation internes aux entreprises, formules plus adaptées à la réalité des entreprises privées du secteur concurrentiel, organismes vulnérables vis-à-vis de perturbations brutales de leur environnement.

ELEMENTS DE PROSPECTIVE SUR LA DIALECTIQUE : TUTELLES-RATP

Au début des années 1980, la RATP n'a jamais été aussi dépendante de l'Etat pour le financement de son budget d'exploitation. L'appel accru à l'autofinancement (destiné au financement des investissements "qualitatifs") et au marché financier a engendré l'accroissement de certaines charges d'exploitation : dotation aux amortissements et surtout frais financiers. Par le biais de l'indemnité compensatrice (couverture automatique de 70% du déficit d'exploitation) l'Etat assume une part croissante dans le financement de ces charges. Enfin, depuis 1983, la RATP doit fournir un effort inhabituel d'argumentation pour justifier l'ampleur de son programme annuel d'investissements auprès de son principal bailleur de fonds : le ministère des finances.

Dans une conjoncture économique caractérisée par d'importants déséquilibres, l'entreprise développe progressivement un "argumentaire macro-économique" pour défendre ses projets. La réflexion a été lancée en 1982 par le commissariat général au plan (cf. 3). Il s'agit de prendre en compte les objectifs des Pouvoirs Publics en matière de rééquilibrage de la balance des paiements et de lutte contre le chômage, dans les méthodologies d'évaluation des grands projets d'investissement des entreprises publiques. Suivant la nature des activités

de ces entreprises (bien ou service marchand ou non marchand), leur situation (monopole ou concurrence), les méthodologies qu'elles utilisent sont plutôt orientées vers la recherche de la rentabilité financière stricto sensu, ou plutôt vers celle de l'efficacité économique et de la rentabilité socio-économique (cas des quasi-administrations comme la RATP). Le Commissariat Général au Plan examine les modalités d'insertion, dans ou à côté des méthodologies classiques (taux de rentabilité interne et surplus pour la collectivité), des effets de stabilisation à moyen terme des projets. Trois grandes pistes sont retenues :

- un calcul de taux de rentabilité interne ou de surplus, incorporant des prix fictifs de la devise et du travail, susceptibles, s'ils étaient utilisés par tous les agents économiques, de contribuer efficacement à la résorption des déséquilibres actuels, à moyen terme (5-6 ans) ;
- une simulation de l'insertion d'un projet dans l'économie nationale sur des modèles macro-économiques : DMS, METRIC, PROPAGE, afin de déterminer son impact à moyen terme sur l'emploi et le solde extérieur ;
- une décomposition des effets d'entraînement intersectoriels limitée au niveau mésoéconomique (on ne prend en compte que les effets d'entraînement liés aux consommations intermédiaires supplémentaires induites par le projet et on néglige les effets multiplicateurs des revenus additionnels distribués aux ménages).

L'utilisation de ces trois méthodologies soulève d'importantes difficultés :

- l'incohérence d'un pilotage économique avec prix fictifs limité au seul secteur public. Ces prix étant des prix d'équilibre des marchés nationaux du travail et de la devise, il nous semble que leur utilisation par le seul secteur public risque de biaiser considérablement la

participation de ce dernier au jeu économique national et international dans lequel il est, tout particulièrement depuis 1982, un acteur important.

- la très grande imprécision des simulations de projets sur des modèles macro-économiques très agrégés, conçus pour des simulations de politiques sectorielles ou macro-économiques ;
- le caractère rudimentaire des méthodologies d'évaluation mésoéconomique. Elles utilisent une représentation très sommaire de l'économie, les tableaux entrée-sortie, pour simuler les effets d'entraînement des consommations intermédiaires du projet. L'impact du projet sur le comportement des agents économiques est négligé (pas de formalisation économétrique).

Malgré ces réserves, le rapport du CGP (Cf. 3) recommande expressément aux entreprises publiques, l'utilisation de l'un ou l'autre de ces outils, pour l'élaboration de leurs choix d'investissements. Depuis 1983, la RATP utilise en collaboration avec l'INSEE, le modèle Propage de façon à avoir une photographie annuelle de l'impact de son budget d'investissements. Elle se dote ainsi d'un outil qui pourrait jouer un rôle décisionnel plus ou moins important dans les années à venir.

En effet, le système décisionnel (relations entre la RATP et ses tutelles étatiques et locales) risque de se modifier en faveur d'un renforcement du rôle de la Région Ile de France. D'ores et déjà, avant même toute réforme de "décentralisation", la Région joue un rôle de plus en plus actif en matière d'expertise et de négociation des grands projets d'extension de la RATP.

Désireuse de réduire le coût moyen de la prestation transports collectifs dans son aire d'influence, la Région stimule la concurrence entre les différentes sociétés exploitantes (entreprises nationales : RATP, SNCF et entreprises privées de transport routier).

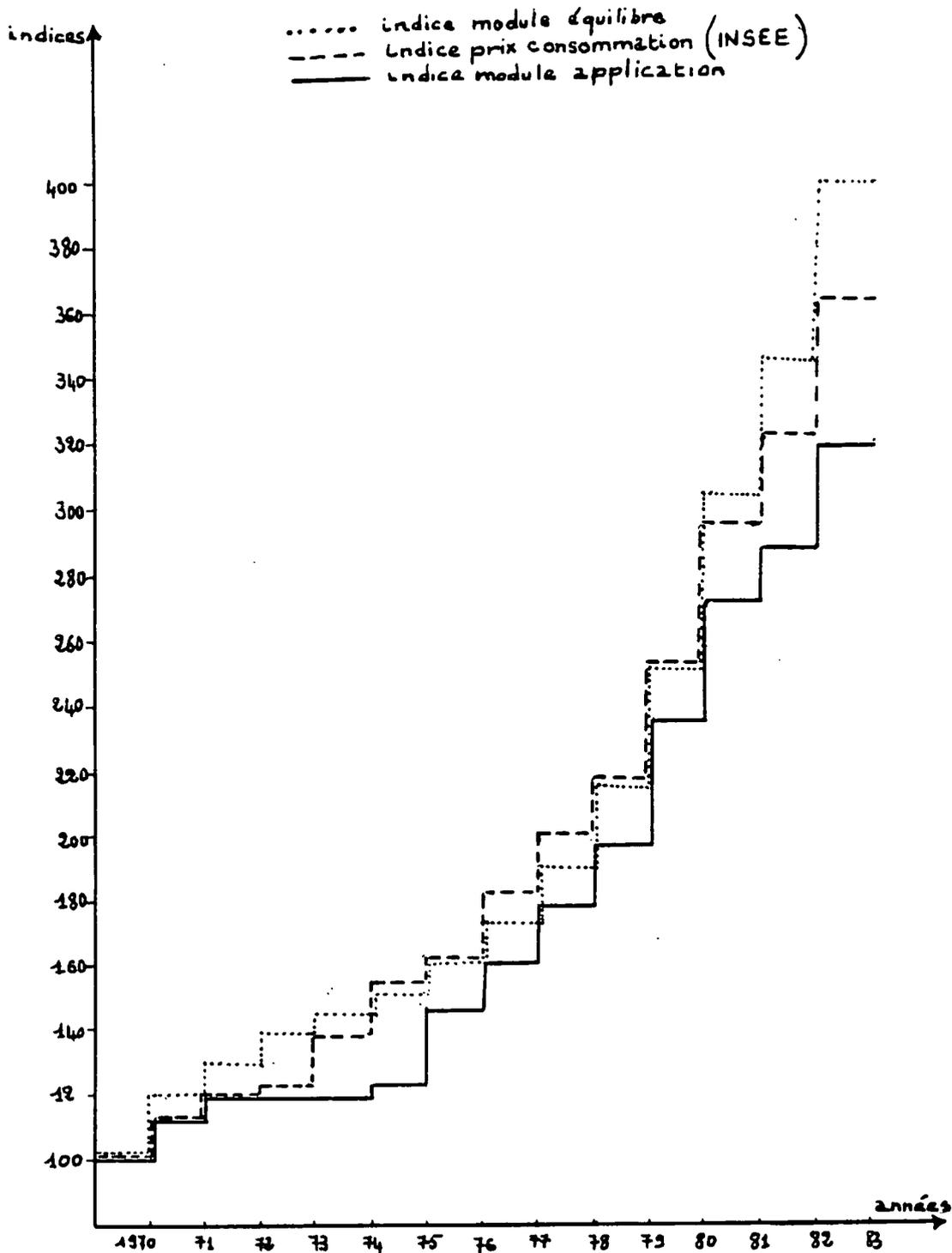
Face à un environnement incertain, complexe et plus contraignant (resserrement de la contrainte budgétaire, renforcement de la concurrence), l'entreprise prend progressivement conscience depuis 1983 de la nécessité de réaliser d'importants efforts sur elle-même. Un projet d'entreprise (programme Ampère pour l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise) a été rédigé par l'Etat-Major en 1985, de façon à sensibiliser l'ensemble du personnel à ces "changements de décor". L'adaptation des structures, l'élaboration de nouvelles formes d'organisation du travail plus proches du "client-usager-voyageur" sont à inventer.

BIBLIOGRAPHIE

- (1) P. BOUVIER : Technologie et effets socio-professionnels : le cas des transports collectifs parisiens (1900-1980) - A.T.P. socio-économie des transports - Ministère des transports (1983).
- (2) Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris : Les entreprises et le financement des transports collectifs en Région Ile-de-France - (avril 1982).
- (3) Commissariat Général au Plan : Calcul économique et résorption des déséquilibres - Documentation française - (novembre 1983).
- (4) Conférence européenne des Ministres des transports : Rôle des transports dans une politique anticyclique - CEMT - (Paris 1978).
- (5) M. Crozier : L'acteur et le système - Seuil (1977).
- (6) B. DURAND et H. PASSERON : Des investissements plus ou moins bénéfiques - Economie et Statistique - (octobre 1983).
- (7) PROPAGE : Modèle détaillé de projections à moyen terme - Economie et statistique - (avril-mai 1980).

- (8) RATP (service des stratégies de développement) - INSEE : Effets macro-économiques de l'activité de la RATP : simulation sur le modèle Propage - étude interne (1984).
- (9) RATP : Crise de l'urbain et futur de la ville - Séminaire RATP - Université - Recherche - revue Temps Libre.
- (10) ROY et HUGONNARD : Classement des prolongements de lignes de métro en banlieue parisienne - Cahiers Scientifiques des Transports n° 6 (1982).
- (11) O. SCHMITT : Les comptes de la RATP au crible - Le monde (30 avril 1983).
- (12) L. SFEZ : Critique de la Décision p. 362 à p. 377 - Références - Presses de la fondation nationale des sciences politiques (1981).

ANNEXE 1

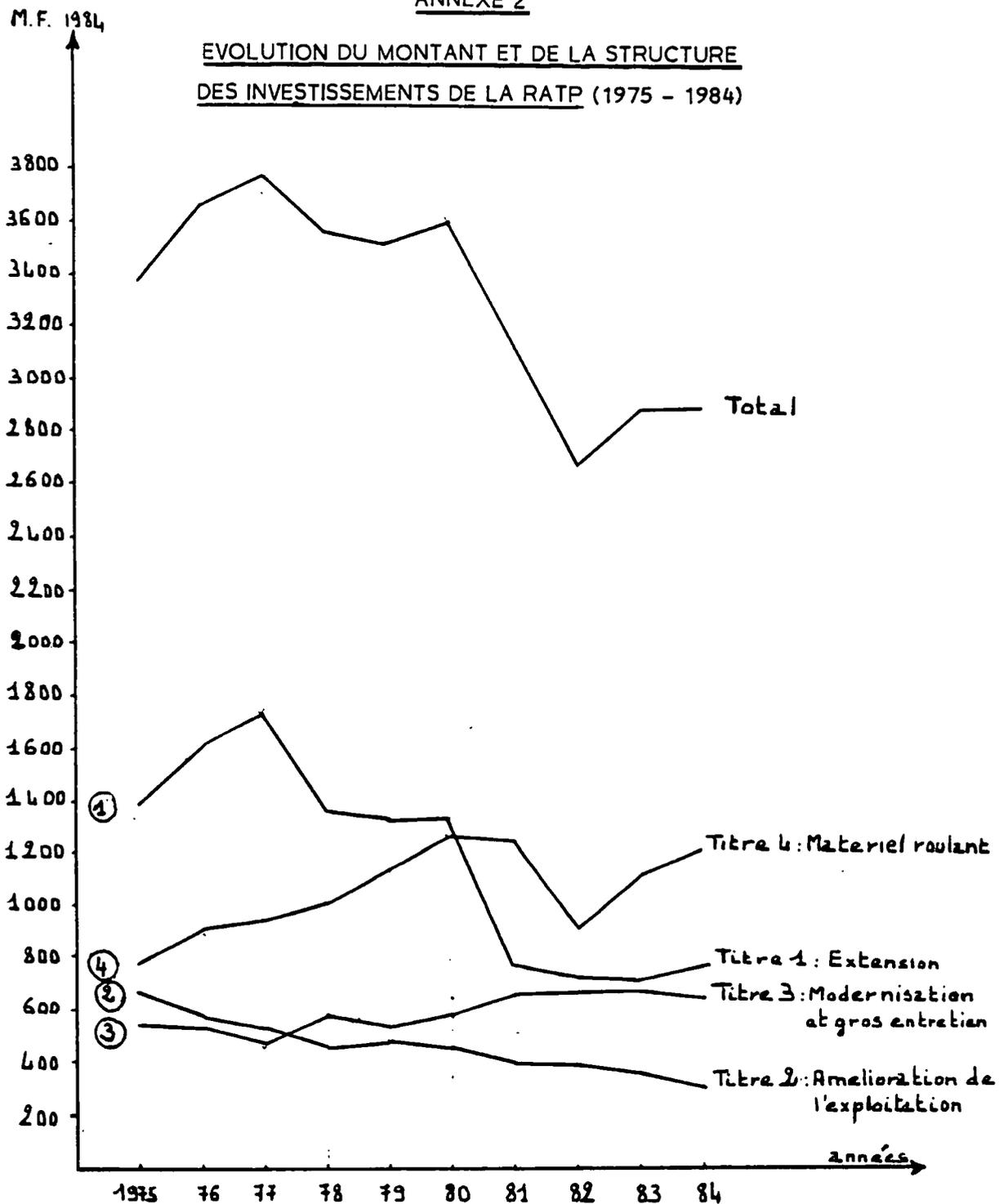


EVOLUTION DU COUT DU VOYAGE RATP
(1970 - 1983)

- Tarif d'application : prix de vente d'un voyage standard dans l'aire d'influence de la RATP
- Module d'équilibre : indicateur théorique du prix de revient moyen du service vendu par la RATP.

ANNEXE 2

EVOLUTION DU MONTANT ET DE LA STRUCTURE
DES INVESTISSEMENTS DE LA RATP (1975 - 1984)



Source : RATP. Direction du Développement