



MIEUX TARIFER L'USAGE DES INFRASTRUCTURES POUR UN MEILLEUR SERVICE DE TRANSPORT

Yves HUART et Jean-Pierre PUIG

La tarification constitue un volet important de la politique des transports. Sur ce thème qui a déjà fait l'objet de multiples réflexions, deux documents officiels ont été publiés récemment pour relancer le débat sur les principes à adopter et les mesures d'application à prendre.

Le premier dans l'ordre chronologique est le rapport du Commissariat Général du Plan « Transports : le prix d'une stratégie », dont les Notes de Synthèse n°99 et n°103 ont déjà présenté les réflexions sur les entreprises publiques de transport et sur le financement des infrastructures et des équipements, et qui comporte aussi un volet sur la tarification de l'usage des infrastructures de transport (1).

Le second document est le Livre Vert de la Commission Européenne « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports » publié en janvier dernier, qui pose la question du rôle de la tarification comme instrument de maîtrise des coûts externes des transports (coûts d'infrastructures, congestion, accidents, nuisances environnementales).

Nous analysons ici le contenu de ces documents, ainsi que l'avis établi par un groupe de travail du ministère sur le Livre Vert.

Les objectifs du groupe du Plan

Traditionnellement, la tarification constitue un thème de prédilection pour les économistes qui peuvent laisser libre cours à leurs penchants pour les développements théoriques et formalisés. C'était le risque à éviter pour cet atelier du Plan. Aussi, il convenait d'abord de s'interroger sur l'opportunité d'une nouvelle réflexion sur ce thème justifiant de remettre l'ouvrage sur le métier. En fait, les raisons motivant la réouverture du dossier sont fondamentalement de quatre ordres.

Un nouveau contexte

Premièrement, l'ouverture à la concurrence des services de transport, impulsée par la Commission de Bruxelles, a des implications fortes en matière de tarification même si le principe de subsidiarité laisse à chaque Etat membre des marges de manoeuvre importantes concernant les modalités, les niveaux et le calendrier d'adaptation de ses tarifs. L'ouverture à la concurrence des services de transport cherche à améliorer le fonctionnement de chaque mode, il doit en résulter un abaissement des prix du transport favorable aux échanges et donc à la réalisation d'un véritable marché unique. Cet objectif essentiel a pour contrepartie un traitement non discriminatoire des divers opérateurs par le gestionnaire d'infrastructure et donc une plus grande transparence des règles de tarification. Cette exigence pose un problème nouveau lorsque la gestion de l'infrastructure et la fourniture du service étaient assurées jusqu'à présent par une entreprise intégrée ; c'est le cas du ferroviaire.

Deuxièmement, si une concurrence modale accrue suppose une clarification de la tarification, le développement des réseaux d'infrastructure suppose aussi une cohérence d'ensemble pour un bon fonctionnement intermodal du système de transport. Plus les chargeurs et les voyageurs ont le choix d'effectuer des trajets

TARIFICATION

par des modes alternatifs ou en combinant différents modes, plus les effets de distorsion d'une tarification incohérente au plan intermodal risquent d'être graves. C'est ainsi que la question de la sous-tarification éventuelle du transport routier de marchandises revêt une telle importance pour l'avenir du fret ferroviaire.

Troisièmement, la sensibilité grandissante des populations aux nuisances environnementales des transports pousse à un alourdissement de la tarification justifié par la mise en application du principe pollueur-payeur. Là encore le contexte européen tend à accélérer les évolutions dans la mesure où certains de nos partenaires du Nord de l'Europe sont à la fois plus concernés et plus sensibilisés par ces questions.

Quatrièmement, les difficultés budgétaires croissantes ressenties par les investisseurs, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises publiques ou des sociétés d'économie mixte contraignent à réexaminer le rôle de la tarification à un double point de vue. Naturellement comme une source de financement des infrastructures mais aussi, et plus fondamentalement, comme instrument d'orientation de la demande dans un sens plus favorable à une meilleure utilisation des infrastructures.

Une approche pragmatique

Ainsi, ce ne sont pas des considérations théoriques nouvelles qui justifient un réexamen du rôle de la tarification mais des questions concrètes qui souvent exigent des réponses rapides. Aussi, même si l'objectif de l'atelier du Plan ne visait pas à donner des recettes toutes faites applicables par chaque opérateur, sa démarche a privilégié une approche pragmatique. Le rapport s'attache d'abord à dresser un panorama des pratiques tarifaires françaises dans les modes routier, ferroviaire et aérien, puis s'interroge sur les conséquences des directives européennes sur les pratiques tarifaires actuelles. Les considérations théoriques ne sont introduites que dans la seconde partie du rapport pour dégager les principes devant aider à une adaptation des pratiques.

Quels sont ces principes et pour quelles évolutions ?

Une tarification au coût marginal social de développement

Tout d'abord, l'atelier opte pour un principe de tarification au coût marginal social de développement (ou coût marginal de long terme) plutôt que pour le coût marginal social de court terme ou le coût budgétaire. C'est à dire que devraient être intégrés dans les tarifs les coûts marginaux d'usage de l'infrastructure (coûts variables), les coûts marginaux correspondant aux investissements nécessaires pour répondre aux extensions de capacité nécessitées par l'intensité de la demande et au maintien ou à l'amélioration du niveau de service (sécurité notamment) et les coûts externes dûs aux nuisances environnementales.

La prise en compte des coûts variables ne soulève guère de question, elle rentre dans chacun des principes de tarification. En accord avec l'importance prise par ces questions dans l'opinion, la prise en compte des nuisances environnementales indique clairement que l'outil tarifaire devrait voir son rôle accru dans la maîtrise des nuisances, même s'il ne s'agit pas d'abandonner la voie réglementaire, seule praticable lorsque l'élasticité des trafics aux prix est faible. Cette position n'est pas différente de celle préconisée par la Commission de Bruxelles dans son « Livre Vert ».

La prise en compte des coûts marginaux de développement mérite quelques commentaires. En pratique, cette option se distingue principalement de la tarification au coût marginal de court terme par un lissage temporel des tarifs. La tarification marginale de court terme correspond, en effet, à des tarifs bas tant que l'infrastructure n'est pas saturée et par un fort relèvement des tarifs (coûts

TARIFICATION

de congestion) au moment de la saturation. Ce principe est en pratique difficile à appliquer, la forte revalorisation au moment où la qualité du service se dégrade se heurte à des difficultés d'acceptation sociale. Comme, de plus, le statut public du gestionnaire d'infrastructure ne le pousse pas toujours à privilégier la couverture des coûts par les recettes, il y a le risque de cercle vicieux suivant : les tarifs initialement bas pour une infrastructure nouvelle favorisent le développement des trafics mais sans possibilité de les contenir ensuite par une hausse tarifaire, seul un nouvel investissement permet alors de répondre à la demande. Il y aurait ainsi une tendance permanente à la sous-tarification et au surinvestissement.

Ainsi le choix du principe tarifaire retenu se justifie d'abord pour des raisons de mise en oeuvre mais il est d'autant plus opportun que le contexte budgétaire contraint nécessite d'éviter avant tout le risque de surinvestissement. Il revêt aussi un intérêt particulier dans le contexte européen de constitution du marché unique puisqu'il met l'accent sur les coûts de long terme essentiels pour les décisions de localisation des agents dans un marché intégré.

Un traitement équitable des différents usagers

La prise en compte des coûts marginaux de développement et des coûts externes des nuisances environnementales traduisent l'option en faveur d'une tarification haute répercutant plus complètement l'ensemble des coûts aux usagers. Cette voie délicate n'est possible que si les différents usagers sont traités au départ de façon équitable. Ceci ne va pas de soi pour la route où les véhicules particuliers sont plus pénalisés que les poids lourds. Et la situation de ces derniers diffère selon le réseau : la sous-tarification n'est claire que pour le réseau hors autoroutes concédées. Les dernières évaluations laissent à penser que les poids lourds couvrent approximativement leurs coûts sur le réseau autoroutier concédé.

Ainsi, pour ce mode où 80% des recettes de tarification proviennent de la fiscalité sur les carburants, les auteurs du rapport préconisent une revalorisation de la TIPP sur le gazole ; l'écart avec la TIPP sur l'essence ne se justifiant pas par des considérations environnementales du fait des émissions de particules des véhicules diesel. Cette orientation est cohérente avec l'action communautaire visant à édicter des directives harmonisant les taxes sur les carburants (droits d'accises). Certes, le rapport souligne que le secteur du transport routier de marchandises connaît des difficultés de répercussion de ses coûts auprès des chargeurs depuis la déréglementation du secteur qui a fortement avivé la concurrence. Cette contradiction ne peut être levée dans la durée que par un assainissement des conditions d'exercice de la profession comme cela a été entamé avec la mise en oeuvre du contrat de progrès. Mais cela suppose aussi de la part des pouvoirs publics le souci de fixer des orientations de politique fiscale claires et prévisibles permettant aux acteurs privés d'agir de façon rationnelle dans le long terme.

Une modulation temporelle et spatiale

L'option prise en faveur d'une tarification de long terme, lissant ses à-coups dans la durée, ne s'oppose nullement à une modulation pour écrêter les pointes journalières ou saisonnières. Le rapport préconise au contraire de recourir plus systématiquement à la modulation tarifaire pour rationaliser l'utilisation des infrastructures existantes. Des expériences de modulation temporelle, mais aussi spatiale, ont été récemment mises en oeuvre sur le réseau autoroutier avec des résultats encourageants et le rapport suggère d'étendre cette pratique. Par contre, la modulation n'est pas actuellement pratiquée par les aéroports alors qu'elle pourrait soulager la congestion des infrastructures aux heures de pointes. Le rapport suggère de réexaminer dans ce sens les pratiques tarifaires des aéroports et ceci est d'autant plus opportun que la déréglementation du transport aérien accentue la concurrence sur les créneaux. Il en résulte un accroissement

TARIFICATION

des trafics et une diminution de la taille moyenne des avions génératrice d'une accentuation de la congestion.

Le cas du chemin de fer

En matière ferroviaire, la directive communautaire, dite 91/440, permettant un accès partiel des tiers au réseau, implique la mise en place d'une tarification d'usage des infrastructures ferroviaires. Les propositions de tarification faites par la SNCF aux pouvoirs publics sont conformes aux principes généraux retenus par le rapport du Plan, notamment en instituant au-delà d'un coût variable une charge fixe d'abonnement redevable uniquement pour l'usage des tronçons saturés. Le problème est plus aigu concernant le niveau moyen de tarification praticable sachant que le compte d'infrastructure n'était couvert, en 1992, qu'à hauteur d'environ du quart par les redevances d'activités.

Le Livre Vert propose d'utiliser la tarification pour atténuer les problèmes des transports

La Commission Européenne, en présentant son Livre Vert, l'a situé dans une stratégie globale en matière de transports. Elle part du principe qu'une tarification équitable et efficace peut contribuer sensiblement à l'atténuation de certains des problèmes que connaissent les transports, notamment les encombrements, les accidents et la pollution, tout en admettant que la politique globale des transports doit aussi comporter des investissements d'infrastructure, des efforts pour achever le marché intérieur, des actions de recherche - développement et la mise en oeuvre de réglementations.

Le Livre Vert constate qu'il existe souvent un décalage très net entre les prix payés par les utilisateurs et le coût réel, qui doit être chiffré en incorporant les coûts d'infrastructure, des encombrements, des accidents, du bruit et de la pollution. Il préconise de faire payer ces coûts, dont il fournit certaines évaluations, par ceux qui les suscitent, en utilisant des instruments de tarification adaptés.

Il est demandé que cette « internalisation » des coûts se fasse à partir des coûts marginaux, mais que la tarification soit en outre suffisante pour couvrir les coûts budgétaires d'infrastructures (sauf pour celles construites dans un autre but que celui de satisfaire les besoins du trafic : infrastructures d'aménagement du territoire notamment).

Des propositions pour le court et le long termes

Le Livre Vert formule à cet égard des propositions qu'il juge exploitables à bref délai :

- adaptation de la législation communautaire sur les redevances frappant les poids lourds,
- introduction de redevances au kilomètre calculées en fonction des dégâts causés à l'infrastructure et éventuellement d'autres paramètres (pour les poids lourds),
- introduction d'un péage dans les zones encombrées ou sensibles,
- modulation des taxes sur les carburants en fonction de la qualité de ces derniers et notamment de leurs caractéristiques environnementales,
- introduction de taxes sur les véhicules modulées en fonction de leurs caractéristiques environnementales et sonores ,
- modulation des taxes d'atterrissage et introduction de taxes d'utilisation des voies ferrées modulées,
- fourniture d'informations sur la sécurité des véhicules et des différents modes de transport.

Pour le long terme, le Livre Vert fonde de grands espoirs sur les possibilités d'utiliser la télématique pour une adaptation fine de la tarification, dans le temps et dans l'espace, en fonction des coûts engendrés. Une telle différenciation

TARIFICATION

paraît en effet essentielle à la Commission Européenne, pour des raisons d'efficacité et d'équité. Dans le cas de la route, ce sont les techniques de télépéage dont la Commission Européenne prône une large utilisation pour moduler la tarification.

Que penser du Livre Vert ?

La Commission Européenne, en présentant le Livre Vert, a souhaité qu'il fasse l'objet d'un large débat. Pour fournir aux autorités françaises des éléments d'appréciation, il a été constitué au ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme un groupe de travail placé sous l'égide du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Ce dernier a établi un premier avis, qui a été transformé, après concertation interministérielle, en une contribution française au débat, qui a été remise à la Commission Européenne.

Une appréciation dans l'ensemble positive au niveau des principes...

Cette contribution reconnaît comme fondamental que la tarification des transports soit traitée dans un cadre européen pour chacun des segments des transports où il y a concurrence entre opérateurs européens (concurrence déjà largement ouverte dans certains modes de transport et qui doit s'étendre). En effet, les tentatives pour mettre en place au niveau national une tarification plus satisfaisante se heurtent alors à l'impossibilité de fixer des redevances plus élevées que dans les pays voisins, sous peine de défavoriser les ressortissants de l'État considéré.

La recherche d'un système de tarification plus proche des coûts, équitable et plus efficace, pour contribuer à l'atténuation des problèmes que connaissent les transports, est estimée opportune, de même que le principe de différenciation de la tarification dans le temps et dans l'espace. Ces orientations sont aussi celles retenues par le Plan.

... mais des réserves sur certains aspects...

Le Livre Vert déclare qu'il ne faut pas attendre de la seule tarification la solution à tous les problèmes et qu'il faut faire appel à des mesures de différentes natures, dans le cadre d'une politique globale des déplacements. Mais il semble cependant accorder une part excessive à la tarification, dont l'efficacité est conditionnée par les élasticités des trafics aux prix, qui sont souvent peu élevées.

D'autres objectifs peuvent conduire à s'écarter de la tarification théoriquement optimale. La vérité des prix n'est pas nécessairement équitable : l'équité peut correspondre à faire bénéficier d'avantages, non pas toute la population, mais ceux qui en ont le plus besoin. D'où une dimension sociale à prendre en compte dans les décisions relatives à la tarification des transports. Plus généralement, il faut considérer les objectifs de service public, qui peuvent amener à s'écarter d'une tarification définie sans y faire référence. L'aménagement du territoire doit ainsi être pris en considération; or le coût budgétaire par usager est généralement fort dans les zones peu denses.

Par ailleurs, une bonne imputation devrait prendre en compte l'ensemble des externalités, tant négatives que positives. Et l'affirmation par la Commission Européenne de la non existence d'externalités positives n'est pas forcément fondée.

Certes, bien souvent ceux qui mettent en avant des externalités positives font en réalité référence à des avantages des transports pour leurs usagers ; il s'agit alors d'avantages internes et non d'externalités. Mais de véritables externalités positives du transport peuvent exister : elles peuvent résulter des conséquences de la baisse des prix de transport sur la croissance économique (au niveau national ou régional, encore que cet effet se fasse autant sentir dans les pôles importants). Les externalités positives peuvent aussi provenir des économies de

TARIFICATION

réseau, ou économies de club, qui correspondent au fait que l'utilisation d'un réseau par un usager lui est d'autant plus favorable que le nombre des usagers est plus grand, car sont alors rentabilisés des services diversifiés ⁽²⁾.

Le Livre Vert, tout en mettant en avant l'utilisation du coût marginal, ne propose pas véritablement d'arbitrage entre les deux grands principes de tarification (coût marginal et coût budgétaire), mais recommande de choisir dans chaque cas celui qui aboutit à la valeur maximum. Cette proposition conduirait à retenir toujours ce qui est le plus pénalisant pour les usagers des transports, ce qui ne correspondrait pas au développement optimal des transports pour la collectivité et pourrait nuire dans certains cas à l'harmonisation des conditions de concurrence.

On retrouve ici l'argumentaire du Plan, exposé ci-dessus, qui propose une résolution de ce débat théorique en préconisant le recours au coût marginal social en développement.

... et des interrogations sur la mise en application des mesures préconisées

La détermination de bases de tarification opérationnelles nécessite encore des études longues et lourdes pour appréhender de façon moins incertaine les coûts externes.

Pour certains modes (rail, voie d'eau), des précautions considérables de mise en oeuvre ont été estimées indispensables. En effet, les coûts marginaux de court terme y sont faibles en regard des coûts budgétaires.

Au plan spatial, il a été noté que l'analyse opérée par le Livre Vert est inspirée par la situation de congestion que connaissent les transports dans les zones les plus denses de l'Europe, surtout dans les zones urbaines ou périurbaines. Son application en tout temps et en tout lieu dans un pays comme la France dont la densité de population est relativement faible n'est pas exempte de difficultés et de contradictions.

L'applicabilité des mesures pratiques du Livre Vert n'a pas été abordée pour l'instant. On peut cependant présager, au-delà des observations précédentes :

- qu'elle impliquerait la mise au point d'une technologie spécifique pour la perception des redevances ou des péages en zone urbaine ou périurbaine, dont la faisabilité et le coût sont incertains,
- qu'elle appellerait, à long terme, un bouleversement de la tarification des autoroutes, mettant en cause dans les pays pratiquant actuellement le péage les exigences de financement de la construction et de l'exploitation du réseau routier, même si des expériences de modulation du péage, et d'application de ce dernier sur certaines infrastructures urbaines, ont déjà été menées en France,
- que l'applicabilité de taxes kilométriques sur les véhicules serait à vérifier alors que l'utilisation des accises, même si elle ne permet pas de tenir compte des caractéristiques des véhicules, est bien plus aisée.

En conséquence, la contribution française suggère une démarche pragmatique pour la prise en compte des coûts externes, en approfondissant l'analyse des différentes situations observées, sur lesquelles il conviendrait :

- d'identifier les objectifs de régulation correspondants,
- de rechercher les instruments (ou combinaisons d'instruments) les mieux appropriés (réglementation, tarification, ...),
- d'examiner la faisabilité technique et juridique de ces instruments en évaluant avec précision tous leurs effets. ■

² Les développements du présent alinéa vont plus loin que le texte de la contribution française.