

MASTER

Ed. Commissariat général du plan

FR0001023

RECEIVED

OCT 31 2000

OSTI

Sommaire alphabétique | Sommaire chronologique
Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire

Gestion INIS

Doc. Enreg. le 7/6/2000.....

N° TRN

TRANSPORTS : LE PRIX D'UNE STRATÉGIE

Rapport de l'Atelier "Orientations stratégiques de la politique des transports"
présidé par Alain Bonnafous

Expertise | Résumé

L'État investit annuellement plus de quinze milliards dans les infrastructures d'intérêt national ou régional. Il contribue pour plusieurs dizaines de milliards à l'équilibre financier des opérateurs publics du secteur. Les résultats sont à bien des égards décevants : endettement de la SNCF, retard dans la construction d'infrastructures prioritaires, concurrence imparfaite entre rail et route, etc. Pour une bonne part, ces déceptions proviennent de l'insuffisante cohérence de la politique des transports. Les trois rapports rassemblés dans le présent ouvrage invitent donc à mobiliser de concert tous les outils de l'action publique : réglementation, tarification, financement, évaluation et choix des investissements. Soumettre tous les modes de transport aux mêmes principes tarifaires, briser les cloisonnements des circuits de financement, mettre fin au surendettement des opérateurs et les inciter à la performance, telles sont les lignes de force des recommandations de cet ouvrage.

Comme tous les services publics, les transports contribuent simultanément à l'efficacité économique et à la cohésion sociale. Plus que certains autres, ils agissent sur notre environnement. Or les exigences d'efficacité, de cohésion, de protection de l'environnement sont à certains égards contradictoires. Toute politique de transport doit donc opérer un compromis : organiser à un coût raisonnable une mobilité durable. Il n'appartient pas aux experts de pondérer les termes de ce compromis : c'est une tâche politique. Mais il leur est possible d'éclairer les choix, et d'assister les pouvoirs publics en les aidant à trouver la meilleure combinaison d'outils pour atteindre leurs objectifs. Certes, le secteur des transports est beaucoup plus soumis aux lois du marché que par le passé. Ce sont elles qui, pour l'essentiel, gouvernent la formation des prix et des coûts. Pour autant, les pouvoirs publics ne sont pas démunis des moyens d'intervention. Ils disposent de cinq commandes du système des transports : la réglementation et son contrôle, la fixation des règles de tarification d'usage des infrastructures, les dispositifs de financement des investissements, les règles de leur évaluation et, enfin, la décision de leur réalisation. Autant le préciser d'entrée : l'organisation actuelle est loin d'être optimale. Une meilleure cohérence est à notre portée, mais elle a un prix qu'il faudra payer, autant, si ce n'est plus, en termes d'audace politique qu'en termes financiers.

Pour une tarification cohérente

La tarification de l'usage des infrastructures est en quelque sorte la partie immergée de l'iceberg des prix. Son importance n'en est pas moins déterminante : d'elle dépend, pour une bonne part, la cohérence - ou l'incohérence - de la politique des transports. En effet, la tarification d'usage oriente à la fois la demande et l'offre : la demande, parce qu'elle pèse sur le prix total du service de transports et oriente donc les choix des usagers et clients ; l'offre, parce qu'elle détermine les ressources permettant de financer une bonne part des infrastructures de transports. Si la tarification est incohérente, c'est-à-dire si une infrastructure est plus chère qu'une infrastructure concurrente de moindre intérêt collectif, la demande s'éloignera de la première pour aller vers la seconde, et les financements feront de même. Un cercle vicieux d'investissements excessifs dans un mode de transport et insuffisants dans un autre est ainsi vite enclenché. De cette observation découle la première recommandation du rapport sur la tarification : adopter un principe cohérent de tarification dans tous les modes de transports. Une querelle au tour parfois théologique a longtemps opposé les tenants des deux principes : celui du coût marginal social, conforme aux canons de la théorie marginaliste, qui répercute sur l'usager l'ensemble des coûts d'investissement et de fonctionnement. Le rapport les réconcilie en proposant trois orientations :

COPIES OF THIS DOCUMENT IS UNLAWFUL
 FOREIGN SALES PROHIBITED

DISCLAIMER

Portions of this document may be illegible in electronic image products. Images are produced from the best available original document.

- le meilleur principe de tarification est le coût marginal de développement, c'est-à-dire qu'il convient de faire supporter à l'usager des transports trois coûts : la compensation des dommages que son passage inflige à l'infrastructure, celle des dommages qu'il inflige à autrui (insécurité, dégradation de l'environnement) et une juste contribution à la construction des infrastructures nouvelles dont son passage augmente la nécessité (le coût de développement) ;
- seuls les usagers des heures de pointe doivent supporter le coût de développement, car c'est pour eux que l'infrastructure est dimensionnée ;
- pour les infrastructures en voie de saturation, l'application des principes précédents conduirait à augmenter les tarifs au moment où l'infrastructure est presque saturée, et donc où le service se dégrade ; il est souhaitable, dans ce cas, de mettre plutôt en place une tarification de transition, relativement élevée (au moins égale au coût complet d'exploitation), qui doit permettre, soit le report de l'investissement, soit son financement si la demande l'exige tout de même. Les conséquences pratiques de l'application de ces principes sont de portée considérable. Quelques-unes sont présentées en encadré.

QUELQUES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT EN MATIERE DE TARIFICATION

L'application pratique des recommandations de principe du rapport conduirait à des modifications importantes par rapport à la situation actuelle :- les calculs disponibles permettent de conclure à une sous- tarification du fret routier, du moins hors autoroutes concédées ; pour la compenser, une augmentation très importante de la TIPP sur le gazole est souhaitable ; cette mesure devrait naturellement être étalée dans le temps, mais elle est nécessaire à une concurrence équitable ; - les expériences de modulation des péages autoroutiers dans l'espace et dans le temps devrait être généralisées et amplifiées, de manière à utiliser au mieux les infrastructures existantes ; - la tarification d'usage du rail prévue par la directive européenne doit être rapidement mise en place, puis perfectionnée, afin d'éviter que certains segments d'activité ne soient sous- ou sur-tarifés ; - le démarrage des activités de transport combiné devrait être soutenu financièrement par les pouvoirs publics, afin de lancer rapidement un effet "réseau", comme cela fut fait à la naissance du Minitel ; - les tarifs aéroportuaires devraient être modulés dans le temps, pour traiter au mieux la congestion des heures de pointe.

Appliquer la réglementation

Les recommandations en ces matières sont aussi bien connues que difficiles à mettre en oeuvre. Le rapport rappelle, chiffres à l'appui, qu'elles sont pourtant prioritaires pour corriger les incohérences actuelles. Doubler la taxation du gazole, comme il est par ailleurs suggéré, aurait pour effet d'augmenter de 5 % les coûts du transport routier de marchandises. Respecter intégralement les réglementations de sécurité et de droit du travail les accroîtrait de quelques 20 %, et modifierait donc considérablement les conditions de la concurrence entre le transport routier et le transport ferroviaire.

Il importe de mettre fin à une situation où la fréquence des contrôles et les conséquences pénales des infractions sont telles que les transporteurs trouvent avantage à la fraude. Un fonctionnement fondé sur un état de fait anormalement éloigné de l'état de droit pervertit le secteur, conduisant à des surcapacités artificielles et à l'effondrement des prix. La poursuite des efforts engagés, notamment la répression des infractions dangereuses pour leurs auteurs et pour les tiers, ainsi que la stricte normalisation des horaires de travail, sont indispensables.

Mieux évaluer les projets d'infrastructures

Tout autant que les principes de tarification homogènes, et pour les mêmes raisons, des méthodes homogènes d'évaluation des projets sont nécessaires à une concurrence équitable entre modes de transports. Jusqu'ici, les différents modes de transport avaient chacun leurs usages, et il n'y avait pas consensus sur les méthodes de calcul entre les différents organismes impliqués. Les divers rapports de l'ouvrage rappellent l'importance des trois grandes recommandations formulées par l'Atelier présidé par Marcel Boiteux, qui a remis ses conclusions à la fin de 1994 : mieux prendre en compte l'impact des projets sur la sécurité et l'environnement, au moyen de valeurs unitaires précises et homogènes (concrètement par exemple : considérer, dans les calculs, qu'une tonne ou un passager-kilomètre rejettent en moyenne tant de polluants dont les dommages peuvent être évalués à tant de centimes) ; éclairer efficacement les décideurs en présentant mieux les éléments de choix, et en particulier mieux mettre en valeur les critères qui mesurent l'intérêt socio- économique des projets ; harmoniser les hypothèses économiques et soumettre les évaluations des différents modes de transports au jugement d'une cellule d'audit unique.

Rétablir la situation financière des opérateurs publics

L'insuffisante productivité des opérateurs publics et, pour certains, leur surendettement, non seulement nuisent à l'économie, mais encore participent à un véritable cercle vicieux de sous-investissement ou de sur-investissement, selon les secteurs. Les opérateurs les plus endettés, comme la SNCF, se trouvent pris en tenaille. D'un côté, les projets qui étaient financièrement rentables, comme les premiers TGV, sont achevés. Ceux qui restent à faire, souvent intéressants pour la collectivité dans son ensemble, ne sont pas rentables pour l'entreprise SNCF. Très endettée, celle-ci ne peut les engager seule. De l'autre côté, l'État pourrait légitimement payer. Malheureusement, il manque lui-même de ressources budgétaires, et il en consacre déjà une partie à compenser le manque de compétitivité de la SNCF. Des investissements utiles sont ainsi durablement reportés. Par la faute de mécanismes de ce genre, on se trouve dans un cercle vicieux de sous-investissement dans certains secteurs, dont les responsabilités sont partagées : sans doute l'entreprise aurait-elle pu devenir plus productive ; mais l'État a souvent toléré, parfois encouragé, et dans certains cas exigé, que les opérateurs publics de transports engagent des investissements ou maintiennent des activités au-delà de leurs possibilités financières. Ce cercle vicieux doit être brisé. La seule solution est d'assainir les comptes des opérateurs les plus endettés, et en même temps de leur appliquer une régulation réformée qui compense leurs charges de service public et les incite à la performance. côté de quelques opérateurs surendettés, d'autres jouissent d'une relative bonne santé financière, et en retirent une grande facilité à financer leurs projets, quel qu'en soit l'intérêt socio-économique. C'est ainsi que l'exploitant des autoroutes concédées dégage des ressources suffisantes pour financer des sections d'autoroutes à l'intérêt collectif douteux. Comme le découpage géographique de ces sociétés accorde à chacune des sections très rentables déjà amorties et des sections peu rentables en projet, il est facile de financer celles-ci avec les bénéfices de celles-là, sans endettement excessif.

Améliorer le choix des investissements

Cette facilité qu'il y a à financer des projets d'intérêt limité, jointe à l'impossibilité d'en payer de fort utiles, illustre un défaut profond de la politique française des transports : l'extrême cloisonnement des circuits de financement. Chaque sous-secteur draine ses propres ressources, et il n'y a guère de canalisation financière qui puisse envoyer les excédents d'une sous-secteur alimenter les insuffisances d'un autre. Le système des autoroutes interurbaines est clos sur lui-même, la voie d'eau est surtout financée - de force - par Électricité de France, plusieurs procédures distinctes, contrats de Plan ou CIAT, alimentent le réseau routier non concédé. En fait, le volume des investissements dans chaque domaine est fortement prédéterminé et dépend peu de l'intérêt collectif des projets. Un rapport entier du présent ouvrage est consacré aux problèmes de financement. Comment remédier à ces travers ? Le mieux serait d'introduire le plus vite possible une double cohérence . Par le haut, en procédant régulièrement, tous les cinq ou sept ans, à un exercice de planification stratégique qui définirait les objectifs de la collectivité nationale et préciserait les grands projets d'infrastructures les plus prioritaires. Dans le détail, en procédant pour tous les projets à des évaluations selon des méthodes homogènes, et en choisissant les investissements conformément aux résultats. Les grandes priorités et les méthodes d'évaluation devraient s'imposer à toutes les procédures de l'État. En attendant d'en arriver là, ou pendant que l'on y va, il est nécessaire de remédier aux pires effets des cloisonnements présents. Le rapport préconise donc d'étudier et de mettre en place des mécanismes de solidarité permettant de transférer des fonds de secteur où les financements sont actuellement surabondants vers d'autres où ils sont insuffisants. Ainsi, un financement unique pourrait être mis en place pour l'ensemble des autoroutes, concédées et non concédées. Le FITTVN créé par la loi du 4 février 1995 devrait être utilisé prioritairement à combler les déficiences les plus criantes du cloisonnement financier. l'inverse, des solidarités qui masquent des déficiences stratégiques peuvent être effacées. Les péréquations internes au secteur ferroviaire, entre grande vitesse, passagers grandes lignes, dessertes régionales et fret devraient être clarifiées. Les dépenses qui sont engagées pour répondre à des obligations de service public devraient être bien plus clairement individualisées qu'aujourd'hui. L'économie nationale a besoin à la fois d'infrastructures efficaces et d'économies budgétaires. Seule une rationalisation des procédures de choix d'investissement et des mécanismes de formation des prix est susceptible de concilier ces deux objectifs.

Alain Bonnafous

Alain Bonnafous, ingénieur de l'École centrale de Lyon, docteur ès sciences économiques, est professeur à l'Université Lumière- Lyon-II, et chercheur au Laboratoire d'économie des transports, qu'il a dirigé de 1976 à 1992. Il est également vice-président du Conseil national des transports. Il a dirigé et publié de nombreux ouvrages, notamment "Évaluer la politique des transports" (1978), "Mobilité et vie quotidienne" (1981), "Les pistes du développement" (1988) et "Le siècle des ténèbres de l'économie" (1990). Il a présidé la sixième Conférence mondiale sur la recherche en transports, et est consultant auprès de la Conférence européenne des ministres des Transports, de la Banque mondiale et de la Commission des Communautés européennes.

Les trois rapports de l'Atelier Bonnafous

Les trois rapports réunis dans l'ouvrage "Transports : le prix d'une stratégie" ont été préparés par trois sous-groupes présidés par :- Dominique Bureau, sous-directeur à la Direction de la Prévision, et Jean-Pierre Puig, directeur de l'Observatoire économique et social des transports (tarification) ;- Olivier Paul (Dubois-Taine, Direction des Affaires économiques et internationales au ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme (financement) ;- Bernard Seligmann, inspecteur général de l'Équipement (opérateurs publics de transports).

Tarification d'usage de l'infrastructure et tarification du service

L'utilisateur perçoit surtout le prix total qu'il acquitte pour le service de transport : celui d'un voyage en train ou de l'acheminement d'une marchandise par camion. En fait ce prix est la somme de deux termes : la rémunération de l'usage de l'infrastructure, et celle du service proprement dit. La tarification de l'usage de l'infrastructure n'est pas la partie la plus visible. Jusqu'à une date récente, elle n'était pas distinguée de celle du service dans l'activité ferroviaire : quel voyageur saurait dire combien il "paye" le rail et combien il "paye" le train ? Aujourd'hui, les directives européennes obligent la SNCF à comptabiliser séparément les charges et les produits de l'infrastructure d'une part, du service d'autre part. Dans le cas de la route, la tarification d'usage est mal identifiée aussi, mais pour d'autres raisons : parce qu'elle est la somme de taxes, liées à la possession ou à l'usage du véhicule, et de péages : taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe à l'essieu, péages d'autoroutes.

Composition de l'Atelier "Orientations stratégiques de la politique des transports"

Président : Alain Bonnafous, professeur à l'Université Lumière-Lyon-II et à l'IEP de Lyon, Laboratoire d'économie des transports

Sous-groupe "Tarification"

Animateurs : Dominique Bureau, sous-directeur à la Direction de la Prévision Jean-Pierre Puig, directeur de l'Observatoire économique et statistique des transports

Rapporteurs : Alain Chausse, Laboratoire d'économie des transports de Lyon Gérard Halaubrenner, Commissariat général du Plan

Sous-groupe "Financement"

Animateur : Olivier Paul-Dubois-Taine, Direction des Affaires économiques et internationales au ministère de l'Équipement et des Transports

Rapporteurs : Jacques Lapeyre, Commissariat général du Plan Philippe Laville, Commissariat général du Plan Jean-Marc Moulinier, Direction des Affaires économiques et internationales au ministre de l'Équipement et des Transports Jean-Pierre Taroux, Observatoire économique et statistique des transports

Sous-groupe "Compétitivité et financement des entreprises publiques de transport"

Animateur : Bernard Seligmann, Conseil général des Ponts et Chaussées

Rapporteurs : Gérard Halaubrenner, Commissariat général du Plan Jacques Lapeyre, Commissariat général du Plan André Rémy, Observatoire économique et statistique des transports Éléments de réflexion et recommandations : Alain Bonnafous, professeur à l'Université Lumière-Lyon-II et à l'IEP de Lyon, Laboratoire d'économie des transports Michel Matheu, chef de service au Commissariat général du Plan

RÉSUMÉ

Tome 1 - Éléments de réflexion et recommandations. Tarification et financement,

L'État investit annuellement dix milliards de francs dans les infrastructures de transport d'intérêt national ou régional. Il contribue pour plusieurs dizaines de milliards à l'équilibre financier des opérateurs publics du secteur. Les résultats sont à bien des égards décevants : endettement de la SNCF, retard dans la construction d'infrastructures prioritaires, concurrence imparfaite entre rail et route, etc.

Ces déceptions s'expliquent en grande partie par l'insuffisante cohérence de la politique des transports. Les trois

rapports rassemblés dans le présent ouvrage invitent donc à mobiliser de concert tous les outils de l'action publique.

Le premier tome contient une synthèse et les deux rapports consacrés à la tarification et au financement des infrastructures de transport. Le premier recommande de soumettre tous les modes de transport aux mêmes principes tarifaires. Une tarification plus rationnelle permettra d'instaurer une concurrence équitable, de décourager les investissements non prioritaires et de résoudre au mieux les problèmes de congestion. Le second recommande de briser les cloisonnements des circuits de financement : il s'agit de mettre un terme à un système irrationnel où des projets très rentables pour la collectivité ne trouvent pas leur financement, alors que d'autres, moins profitables, bénéficient de ressources affectées.

L'efficacité du système de transport conditionne la compétitivité économique globale et le niveau de l'emploi. Seule une politique qui manie de façon cohérente financement, tarification, fiscalité et réglementation peut l'offrir au pays pour un prix raisonnable.

Tome 2 : L'avenir des entreprises publiques

Le second tome contient les rapports consacrés à la compétitivité des opérateurs publics. Il analyse leur situation économique et invite à rompre le cercle vicieux de leur surendettement. Il propose en outre une vision à long terme des éléments financiers de ces entreprises et des risques auxquels elles sont exposées.

L'efficacité du système de transport conditionne la compétitivité économique globale et le niveau de l'emploi. Seule une politique qui manie de façon cohérente financement, tarification, fiscalité et réglementation peut l'offrir au pays pour un prix raisonnable.

Service énergie, environnement, agriculture, tertiaire
Sommaire alphabétique