

Remarques sur « infrastructures de transport, mobilité et croissance économique »

Roger Guesnerie

Collège de France

J'ai un intérêt ancien pour le problème des transports, mais quelque peu tombé en désuétude. De ce fait mon information était souvent, elle aussi, ancienne. La lecture de ce rapport a donc été l'occasion d'un recyclage. Le texte présente en effet de façon ordonnée une information abondante; il croise grand nombre de points de vue (financement, investissement, fiscalité, tarification). L'analyse s'efforce de mobiliser une variété de ressources du raisonnement économique (calcul micro-économique, comptabilité macro-économique). Le texte apporte des informations synthétiques et éclairantes sur de nombreux sujets. Sans prétendre aucunement à l'exhaustivité, on peut en citer ici quelques-uns, choisis subjectivement : la vitesse et répartition des déplacements urbains, la demande de transports, la multiplicité des critères qui la déterminent et l'hétérogénéité qui en résulte ; le dossier équilibres financiers et transferts...

J'organiserai mes remarques autour de deux problèmes, celui du calcul économique d'une part, celui des conditions d'une bonne concurrence modale¹.

- 1- On ne peut qu'approuver le plaidoyer pour un calcul économique, « juge de paix des projets »². Les auteurs ont raison de souligner que les transports doivent apporter leur contribution à la lutte contre l'effet de serre, toute leur contribution mais rien que leur contribution. En d'autres termes, le calcul économique dans le secteur des transports doit prendre en compte les « valeurs carbone » qui servent de référence dans l'économie. Les spécificités de certains secteurs, (par exemple le logement) peuvent justifier une différenciation « positive » de la valeur carbone dans ledit secteur (c'est-à-dire une rupture de l'unicité du prix, impliquant un prix fictif spécifique « gonflé »). Il n'y a pas d'argument convaincant pour une pratique « déviante » dans le secteur des transports. La valeur à adopter pour les émissions de carbone évitées, 100 E la tonne, 200 E, etc.. doit résulter d'arbitrages généraux. Mais une fois cette valeur fixée, la contribution de tel ou tel projet (Seine-Nord par exemple) à la lutte contre l'effet de serre doit être évaluée sur la base recommandée.

On peut par ailleurs penser que le secteur des transports n'a pas, à court moyen terme un potentiel de réductions d'émissions considérables. L'effet d'un signal-prix incorporant une valeur carbone de 100 ou 200 Euros la tonne sur le prix de l'essence est assez minime. Par ailleurs l'effet-rebond d'un progrès technique accéléré dans la consommation de carburants limite ses effets positifs. C'est donc au travers de reports modaux qui seraient justifiés par d'autres considérations, (autres atteintes à l'environnement) et à plus long terme, lorsque l'on pourra passer à l'économie hydrogène qu'il faut attendre des contributions plus significatives voire décisives du secteur transports à la réduction des émissions.

¹ Les quelques désaccords sur des points de l'argumentaire, particulièrement en ce qui concerne la congestion, exprimés lors de la première présentation au CAE ne seront pas repris ici. D'une part, ils concernaient des points quelque peu techniques, et la rédaction finale les a en grande partie pris en compte.

² J'ai exprimé plus longuement un point de vue personnel sur ce sujet dans un texte récent « De l'utilité du calcul économique public ».

Ajoutons deux ou trois remarques sur les difficultés du calcul économique. Elles résultent, semble-t-il à un effet « complexification et diversification des besoins ». Complexification des besoins : l'utilisateur des transports ne recherche pas seulement un gain de temps, (en termes qualitatifs une meilleure accessibilité), mais aussi un confort de trajet, (confort du train, confort de conduite qui dépend en particulier de l'intensité et de la composition du trafic...). Le paramètre « valeur du temps » utilisé dans un calcul économique standard mesure les avantages du déplacement de façon souvent simpliste, quelque fois caricaturalement erronée... Dans une économie complexe, le service transports répond à des besoins qui ne sont plus élémentaires mais eux-mêmes complexes. Ce dossier pourrait sans doute être instruit au travers de nombreux exemples (succès non anticipé du tramway, révélation des arbitrages temps confort dans les choix impliquant le train...).

Diversification des besoins. On pense naturellement aux atteintes à l'environnement. Combien la collectivité doit elle payer pour éviter telle ou telle nuisance, celle infligées aux vallées alpines ou plus généralement celles liées à la proximité d'itinéraires poids lourd, particulièrement invasifs ? La réponse n'est pas si simple, contrairement à l'assurance qui nourrit les avis extrêmes opposés.³

2- Les conditions d'une bonne concurrence modale. Le rapport suggère à plusieurs reprises une sur-fiscalisation du transport routier et du transport poids lourd. Certes, il existe des cas d'espèce où la concurrence modale est clairement biaisée (par exemple en faveur du train sur les réseaux régionaux très subventionnés), mais ces exemples ne font pas démonstration générale. On s'attendrait à ce que le texte procède soit à une critique serrée de la doctrine traditionnelle du Ministère, (qui n'est sans doute pas très éloignée de la doctrine de la DG transports à Bruxelles) soit à une mise en question des évaluations quantitatives qui la nourrissent. Cette doctrine considère la fiscalité spécifique sur les transports (Tipp), et les péages comme un substitut d'une tarification d'usage (faire payer à l'utilisateur son coût –marginal ou moyen, selon la version retenue de la doctrine). Il s'agit d'un substitut qui ne peut être qu'imparfait, mais la sur-fiscalisation doit être interprétée comme une « sur-internalisation », c'est-à-dire le fait qu'en moyenne, tel ou tel type de véhicule paie plus que les coûts sociaux qu'il occasionne. Cette doctrine paraît à la fois assez raisonnable dans son principe –mais on peut bien entendu vouloir la contester plus ou moins en profondeur et en récuser telle ou telle modalité. Mais elle est aussi assez délicate à mettre en œuvre : quel serait le niveau de la fiscalité normale sur les carburants ? comment évaluer convenablement les nuisances environnementales et d'encombrement ? Le rapport ne prend pas de front la question. Sans prétendre résumer en deux phrases la vision à la fois structurée et prudente de l'Administration, on peut en donner une idée au travers de ce texte extrait d'un document interne fourni au Comité directeur des transports : « Globalement sur l'ensemble du réseau national concédé et non concédé, le transport routier de marchandises couvre approximativement ses coûts marginaux sociaux.... Si l'on considère la totalité des réseaux routiers nationaux et locaux, ... Il apparaît une

³ Ajoutons ici une simple remarque : complexification et diversification ne doivent pas être l'alibi à une double prise en compte des avantages. Autrefois, les calculs prenaient parfois en compte à la fois la valeur du temps et les modifications des valeurs foncières qui la plupart du temps, sont largement voire seulement la contrepartie des gains de temps. De même, la prise en compte de l'accessibilité recommandée dans le rapport ne doit pas dupliquer la prise en compte de la valeur du temps, qui elle aussi appréhende une bonne partie de ce que l'on appelle en langage courant l'accessibilité :

sous-tarifcation du transport routier de marchandises quelle que soit la méthode de calcul (couverture à 75 pour cent au coût marginal social à 56 pour cent au coût complet) ».

Sur cette question essentielle, le rapport de M. Didier et R. Prudhomme, globalement passionnant et informatif laisse le lecteur sur sa faim. La question de la sur-fiscalisation ou de la sous-fiscalisation du transport routier de marchandises est certes délicate et mérite sans aucun doute un autre rapport.

A ce constat général, j'ajouterai trois points.

Les questions de concurrence modale et de calcul économique qui ont été ici séparées sont étroitement connectées : un calcul économique convenable doit valoriser les seules externalités non internalisées au travers des signaux-prix.

La question de l'évaluation des externalités d'encombrement, qui doit être séparée de celle d'une mesure globale des coûts de la congestion pour la société que les auteurs mettent en cause avec de bons arguments, est essentielle. Sur ce registre les auteurs présentent une critique convaincante des politiques de limitation de la voirie urbaine destinée à la circulation automobile⁴. On est étonné que sur cette base, les auteurs n'envisagent pas la solution de péage urbain. Certes les effets distributifs d'un péage urbain doivent entrer en ligne de compte, (sans être systématiquement surévalués comme cela semble être souvent le cas). Mais nous avons besoin d'une réflexion sereine sur cette question de péage urbain.

Last but not least, je suis le plus souvent en accord avec les propositions faites. Je n'ai cependant pas d'opinion fondée sur un grand projet tel que Lyon-Turin. Faut il multiplier les agences dans le sens suggéré par la proposition 3 et 8-1 ? La création d'une autorité de régulation de la concurrence ferroviaire est une solution apparemment séduisante qui mérite réflexion.

⁴ (en deux mots la variable de commande est le temps de parcours d'un véhicule sur un trajet donné et le résultat est lié au produit temps de parcours multiplié par nombre de véhicule, de telle sorte que si l'élasticité de réponse nombre de véhicule au coût –temps- de parcours est inférieure à un –ce qui serait le cas selon le rapport (0,6), la politique détériore la performance en termes de pollution et même d'encombrement perçu