



**HAL**  
open science

## Tarification et financement de la mobilité : la nouvelle donne

Yves Crozet

► **To cite this version:**

Yves Crozet. Tarification et financement de la mobilité : la nouvelle donne. Infrastructures et mobilité, 2014, 143, pp.22-28. halshs-02280600

**HAL Id: halshs-02280600**

**<https://shs.hal.science/halshs-02280600>**

Submitted on 6 Sep 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Tarification et financement de la mobilité : la nouvelle donne

**L'abandon définitif de la redevance poids lourds (PL) n'est pas une bonne nouvelle. Outre la faiblesse radicale de l'Etat, dans un pays où il est réputé tout-puissant, ce recul illustre la grande difficulté à aborder dans la clarté les enjeux de la tarification de la mobilité. Il y a peu, nous avons évoqué ce que les économistes appellent la loi de Wagner pour expliquer que la route doit progressivement sortir de la catégorie des services non marchands<sup>(1)</sup>. Cette évidence est plus que jamais d'actualité, tout comme une meilleure maîtrise des dépenses publiques consacrées au subventionnement des transports collectifs (TC).**

### Mise en adéquation

Mieux tarifier l'usage de la route et réduire le coût pour la collectivité des TC : ces deux mutations majeures vont prendre du temps. Mais elles sont nécessaires car les finances publiques sont confrontées à un redoutable effet de ciseaux : les besoins de financement de la mobilité sont croissants alors même qu'il est de plus en plus difficile de trouver des recettes fiscales. Les choix budgétaires sont cornéliens au moment où se préparent, entre autres, une nouvelle génération de CPER et le rattachement aux régions de voiries routières gourmandes en dépenses d'entretien, de renouvellement et de développement<sup>(2)</sup>. Tout cela devant cohabiter avec la promotion de coûteux grands projets (contournements d'agglomération, nouvelles LGV, Grand Paris, tunnels Lyon-Turin, canal Seine-Nord, etc.).

Il est vrai que par la mise en place d'une taxe carbone et la légère hausse de la TICPE, les recettes publiques vont un peu augmenter. Mais de façon très insuffisante par rapport aux besoins. Les taxes sur les carburants ne sont pas une recette d'avenir car la consommation de carburant baisse déjà<sup>(3)</sup> et se réduira plus encore à terme avec l'évolution des motorisations.

L'heure est donc venue de mettre en adéquation les objectifs des politiques publiques de mobilité avec les modes de tarification



Discours d'Alain Rousset, président de la région Aquitaine, lors de l'inauguration de l'A65 (©. H.).

et de financement les plus pertinents. Plusieurs signes indiquent la fin du « toujours plus de subventions pour toujours plus de mobilité ». C'est, entre autres, la conséquence de la rareté des fonds publics. La mobilité des personnes et des marchandises coûte cher aux budgets publics (pour la route, 20 milliards par an pour un réseau de 1 million de km) mais elle est aussi une importante source de recettes. Deux mutations majeures exposées à la fin de cet article donneraient plus de cohérence aux politiques publiques de mobilité.

### Remise en cause du toujours plus : une nouvelle donne

Le développement de la mobilité des personnes et des marchandises a été un fait marquant des dernières décennies. Les gains de vitesse permis au XIX<sup>e</sup> siècle par le ferroviaire, au XX<sup>e</sup> siècle par l'automobile et ensuite par la grande vitesse aérienne et ferroviaire ont complètement changé nos modes de vie. Là où nos ancêtres de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle parcouraient, essentiellement à pied, une distance moyenne de 4 à 5 km par jour, nous avons multiplié ce chiffre par 10 sans pour autant changer fortement notre budget-temps de transport : environ une heure par jour. Les gains de vitesse sont au cœur de ce que John Urry a décrit en parlant d'hypermobilité et de « mobility turn »<sup>(4)</sup>. Pour les marchandises, la mobilité est aussi devenue une condition sine qua non de la baisse des coûts de production et de l'extension des zones de chalandise. La seconde étant la contrepartie de la première, laquelle nous fait bénéficier des rendements croissants des grandes unités où la production est massifiée. Cette mobilité accrue a été considérée comme une des conditions, voire un des facteurs de la croissance économique. Au point que la

mobilité des personnes et des marchandises est aujourd'hui largement subventionnée. La part relative des subventions publiques n'est pas la même pour les différents modes et les divers services de transport. Mais le réflexe de subventionner sans y regarder à deux fois demeure très fort chez les décideurs publics, notamment quand il s'agit de nouvelles infrastructures de transport (autoroutes, LGV...), de services ferroviaires, de transports collectifs urbains, d'aéroports régionaux, etc. Or, ce subventionnement généralisé est problématique au moment où les budgets publics sont de plus en plus contraints. Plus précisément, la crise des finances publiques révèle que certaines croyances méritent un examen critique.

### Mettre fin à la fuite en avant

Avec la notion de mobilité durable (en intégrant toutes les dimensions de cet adjectif), il est devenu évident depuis quelques années qu'on ne pouvait encourager en même temps tous les types de mobilité. La fuite en avant vers le toujours plus de mobilité pour tous et toujours plus d'infrastructures n'est ni possible ni souhaitable.

■ C'est évident en zone urbaine. Les politiques locales cherchent depuis plusieurs années à y réduire le trafic automobile. Dans les grandes villes, les autoroutes urbaines ou périurbaines sont transformées en boulevards urbains. L'idée d'une route « apaisée » se généralise, la vitesse routière est de plus en plus contestée.

■ Les autorités organisatrices des transports collectifs ont largement développé l'offre depuis 20 ans. Elles sont maintenant confrontées à une autre exigence : ne pas développer de nouveaux services « à tout prix » et rationaliser l'offre existante<sup>(5)</sup>.

■ Le transport aérien subsonique se développe mais le rêve de développement d'avions commerciaux supersoniques

s'est, si l'on peut dire, envolé.

- Le lancement simultané de quatre nouvelles LGV en 2010-12 (15 milliards d'investissements en cinq ans) et l'accélération des travaux de renouvellement sur le réseau ferré classique ne constituent pas une solution à la crise économique que nous traversons. L'ouverture de la LGV Est en 2007 n'a pas empêché les régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace de perdre respectivement 4,7, 5 et 2,2% de leurs emplois en cinq ans!
- Le retour de la croissance économique ne se fera pas par un programme de «grands travaux». Il passera, en France comme en Allemagne, par une amélioration de la productivité globale du secteur privé et, surtout chez nous, du secteur public.

### Mobilité 21

La commission Mobilité 21 a de son côté appuyé la remise en cause de certaines évidences en rappelant que les LGV n'étaient pas la réponse à toutes les demandes de mobilité. La grande vitesse ferroviaire, du fait de son coût mais aussi de ses effets pervers en termes d'hypermobilité, n'est pas une solution pertinente pour la mobilité quotidienne. De la même manière, des LGV de plus en plus coûteuses ne sont pas adaptées à des zones où le trafic potentiel est faible. Le récent rapport de la Cour des comptes rappelle que le réseau TGV ne doit pas être développé «à tout prix»<sup>(6)</sup>.

### Baisser les coûts

Enfin, dernier point mais non le moindre, les contraintes financières conduisent à se

demander si les coûts actuels de la mobilité pour la collectivité ne pourraient pas être réduits. Prenons l'exemple des TER. Les régions sont de plus en plus mécontentes (c'est un euphémisme) du rapport qualité/prix que fournit la SNCF. Mais la question se pose aussi dans les transports collectifs urbains, où la concurrence n'a certainement pas révélé toutes ses potentialités<sup>(7)</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, nous retrouvons la question de la productivité. Comment le transport collectif pourrait-il, lui aussi, contribuer à une hausse de la productivité de «l'entreprise France»?

Les raisons de remettre en cause le subventionnement généralisé et «à tout prix» de la mobilité sont donc nombreuses. Mais si cette nouvelle donne n'est que le fruit des

### 3 questions à Jacques Gounon, président d'Eurotunnel



*Le groupe Eurotunnel est sur une bonne trajectoire. Les remboursements du capital de la dette (3,9 Md€) ont commencé en 2013. La liaison fixe sous la Manche progresse et dispose de réserves de capacité. La filiale fret Europorte est en plein développement. Quelles sont les prochaines étapes, les*

*priorités et les obstacles à surmonter?*

La croissance britannique profite au marché et nous comptons bien continuer à en tirer profit en tant que leader du transmanche. Nous avons battu notre record de fréquentation cet été et les camions progressent de 6%. Nos prévisions de croissance sont confortées; l'extension en cours de nos installations (Terminal 2015) et l'achat de trois nouvelles navettes ferroviaires permettront d'absorber davantage de flux de camions. En tout, nous allons investir plus de 100 M€ sur les trois ans qui viennent. Eurotunnel, leader du feroutage avec 1,5 million de camions transportés chaque année, vise à rendre leur accès encore plus fluide et à être en mesure d'en gérer 2 millions dans les dix ans. Par ailleurs, le renchérissement des traversées maritimes, du fait de nouvelles normes environnementales que les ferries doivent appliquer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, pousse les transporteurs à préférer les dessertes les plus courtes, comme Calais-Douvres, à Le Havre-Portsmouth par exemple. Europorte connaît une croissance à deux chiffres, démontrant que le fret ferroviaire a un vrai avenir.

*Outre le caractère exceptionnel de l'ouvrage, le «modèle Eurotunnel» est très particulier. Le groupe est à la fois gestionnaire d'infrastructures et exploitant, avec une diversification croissante de ses activités. Ce modèle est-il transposable à d'autres grands projets transfrontaliers, comme le Lyon-Turin ou la traversée centrale des Pyrénées? Quels enseignements peut-on en tirer pour ce type de projets?*

Eurotunnel a investi sans aucune aide publique 15 Md€ dans un système de transport intégré unique au monde. En contrepartie, les tarifs du Shuttle sont libres et les trains à grande vitesse peu-

vent utiliser le tunnel moyennant péage. Notre capitalisation boursière se rapproche des 6 Md€, preuve que le modèle fonctionne. Les trains de fret internationaux ont vocation à se développer, tout comme l'interconnexion de l'Europe du rail. Nous soutenons les projets d'autoroutes ferroviaires, de corridors européens et le Lyon-Turin. Quant à l'importance des investissements, une fois qu'ils sont bien calibrés, il ne faut pas s'en étonner : les investissements d'aujourd'hui sont les emplois de demain et les rentabilités d'après-demain. Il faut voir plus loin que le tunnel! Heureusement que des décideurs ont su prendre leurs responsabilités et voir à long terme.

*Eurotunnel a contesté «l'avis motivé» de la Commission européenne (juin 2013) sur le niveau trop élevé des péages, expliquant la seule présence d'Eurostar comme opérateur. La Commission a abandonné ses griefs. Dans le contexte de la nouvelle loi ferroviaire, quels sont les enseignements de cet épisode alors que les péages ferroviaires sont en France une pomme de discorde entre gestionnaire et opérateurs?*

Le modèle de péage d'Eurotunnel est très compétitif et structuré pour aider au développement de liaisons nouvelles. Il étale sur la durée de la concession, jusqu'en 2086, le montant de l'investissement, ne fait payer que les passagers qui empruntent le tunnel et évolue moins vite que l'inflation grâce aux gains de productivité auxquels nous nous sommes engagés. C'est tout l'opposé d'une dépense publique qui ne fait que croître. Il a été clairement validé et confirmé par la Commission européenne et les Etats français et britanniques.

Les promoteurs du nouveau cadre législatif français se sont engagés à ce que le nouvel ensemble économise 500 M€ par an. Il était temps d'y penser. Le futur gestionnaire d'infrastructures a de mon point de vue deux priorités pour y arriver : redéfinir de façon pragmatique les critères de maintenance (une ligne à très faible trafic ne demande pas une prestation «TGV») et surtout sortir de la monogamie SNCF Infra en faisant appel pour la maintenance à d'autres compétences confirmées, comme les grands ports maritimes ont su le faire pour leur propre réseau ferroviaire.

**«Le futur gestionnaire d'infrastructures a deux priorités : redéfinir de façon pragmatique les critères de maintenance (une ligne à très faible trafic ne demande pas une prestation «TGV») et surtout sortir de la monogamie SNCF Infra en faisant appel pour la maintenance à d'autres compétences confirmées»**

contraintes financières, elle ne se traduira que par une baisse de l'offre de services de transport (fermetures de lignes ferroviaires ou TCU) et/ou par un accroissement des coûts payés par l'utilisateur (TICPE, péages, abonnements et tickets TC, etc.). C'est ce que l'on a observé en Grèce, au Portugal ou en Italie. Il faut donc viser une remise en cause du subventionnement systématique de la mobilité qui soit aussi l'occasion, d'une part, de transmettre un signal prix aux usagers et, d'autre part, de réduire les coûts de cette mobilité pour les budgets publics. Cette réduction des coûts publics pourrait donc, dans quelques cas, coïncider avec une hausse des prix payés par certains usagers. Ce double mouvement peut être pertinent tant pour l'économie que pour la mise en œuvre des transitions écologique et énergétique :

- la baisse des coûts soutient la hausse nécessaire de la productivité globale tout en protégeant les finances publiques;
- la hausse des prix est parfois un bon signal pour limiter la tendance à surutiliser certains services de transport.

### L'exemple de la route

Quels modes de transport faut-il subventionner et dans quelles proportions? Quels services de

**Tableau 1 : Coûts et recettes de la route en France en 2009 (CCTN 2011, Vol. 2)**  
(en milliards d'euros)

Les coûts		Les recettes	
Environnement	13,57 Md€	TICPE	22,6 Md€
CO <sub>2</sub>	4,47 Md€	Péages	7,5 Md€
Pollution	7,1 Md€	Cartes Grises	1,9 Md€
Bruit	2 Md€	Taxes / Assurance	0,95 Md€
Insécurité	14,7 Md€	Taxes / Veh. Société	1,09 Md€
Usage infra (coût marginal)	5,52 Md€	Taxe à l'essieu	0,17 Md€
<b>Total =</b>	<b>33,7 Md€</b>	<b>Total =</b>	<b>34,2 Md€</b>

mobilité doit-on pénaliser ou au contraire encourager? Il est possible de répondre à ces questions en comparant pour chaque mode ou service les coûts et bénéfices sociaux. L'exercice a été conduit récemment par la Commission des comptes des transports de la Nation<sup>(8)</sup>. En se concentrant sur le cas de la route, émergent des résultats inattendus. Commençons par en présenter les grandes lignes avant de nous concentrer, actualité oblige, sur le cas des PL.

#### «L'économie de la route»

Rappelons d'abord que les coûts de la route sont constitués des coûts privés pour les usagers (carburant, assurances, taxes, amortissement des véhicules, péages, etc.) et des coûts externes (pollution, bruit, insécurité, dégradation du réseau routier, congestion, etc.). Les premiers sont directs et monétaires, les seconds sont indirects, nécessitant une évaluation afin de leur donner une existence concrète et une valeur monétaire. Ce que fait le calcul économique. Le coût social est la somme de ces deux catégories selon la définition habituelle : coût social = coûts privés plus coûts externes.

Les transports routiers, notamment les automobiles et les camions, produisent de nombreux coûts externes, à la différence du transport ferroviaire, plus sûr et plus respectueux de l'environnement. L'opinion courante est que ces coûts ne sont pas internalisés et qu'il suffirait d'internaliser les coûts externes de la route pour changer le partage modal au profit du ferroviaire<sup>(9)</sup>. Or, les comptes transports de la Nation ne confirment que très partiellement cette idée reçue. En agrégeant l'ensemble des recettes monétaires provenant des utilisateurs de la route et en les comparant aux coûts externes, on obtient un bilan globalement équilibré (voir tableau 1). Les recettes sont mêmes, sous certaines hypothèses, légèrement supérieures aux coûts!

Ces chiffres ne visent pas à arrêter le débat entre défenseurs et contempteurs de la rou-

te, ils permettent au contraire de le faire avancer en rappelant quelques évidences :

- la route, à la différence du ferroviaire, est une machine à produire des recettes pour la collectivité publique. On peut bien sûr discuter les chiffres présentés dans la colonne de droite. Les défenseurs de la route diront qu'il manque la TVA prélevée sur les carburants (plus de 4 Md€ par an) mais aussi la TVA payée sur les achats de véhicules, les réparations, etc. Les opposants souligneront que les recettes des péages autoroutiers ne sont pas destinées aux budgets publics mais en grande partie aux sociétés d'autoroutes privées<sup>(10)</sup>. Ils diront aussi que la TVA est un impôt universel dont le paiement ne constitue pas une recette d'un mode de transport donné. De la même façon, on peut discuter la liste des coûts. Les coûts d'infrastructure sont ici des coûts marginaux, très inférieurs aux coûts annuels totaux des infrastructures routières. On notera aussi que les coûts de congestion ne sont pas inclus dans ce tableau du fait que si ces coûts existent bel et bien, ils sont déjà internalisés car ceux qui les supportent sont les utilisateurs de la route;

- ce bilan global, plus ou moins équilibré, cache aussi de fortes disparités selon les types de véhicule et les lieux de circulation. Concrètement, une automobile ou un camion qui circule sur une autoroute concédée paie le péage, la TICPE et quelques autres taxes qui, le plus souvent,

font plus que couvrir les coûts externes puisque le péage couvre également le coût total de l'infrastructure<sup>(11)</sup>. En revanche, une voiture ou un camion circulant en zone urbaine en heure de pointe est très loin de couvrir ses coûts externes, même si l'on ne tient pas compte du coût de la congestion. On ne peut donc se contenter de dire qu'il n'y a qu'à accroître les taxes routières pour régler le problème de la couverture des coûts externes et de financement de la route. Pour optimiser le système, il faut au contraire regarder de près dans quels cas la route couvre ou non ses coûts externes et ce qu'il est possible de faire.

#### La couverture des coûts externes par les PL

Pour rester en ligne avec les débats récents autour de la redevance PL, nous allons nous concentrer sur ce que paient les PL et sur la façon dont le système pourrait être amélioré. Le tableau 2 détaille, en centime d'euro (c€) par tonne-kilomètre (tk), ce que coûte et ce que rapporte le transport routier de marchandises (TRM).

A 0,1 c€ près la tonne-kilomètre, ce qui est dans l'épaisseur du trait des calculs, nous sommes proches de l'équilibre. Mais cela cache des déséquilibres locaux selon les lieux et les types de trafic :

- pour le TRM en rase campagne, les coûts externes au sens restreint (environnement et insécurité) s'élèvent pour les PL à 1,35 c€ par tonne-kilomètre (environnement : 1,12; insécurité : 0,23). Pour cette même catégorie, les recettes de TICPE se montent à 1,36 c€ par tk. Nous sommes donc à l'équilibre. Pour ce type de circulation, les PL couvrent les coûts environnementaux et d'insécurité s'ils paient la TICPE en France;

- pour l'urbain diffus, ce sont respectivement 1,47 et 1,36 c€ par tk. Là encore, on est proche de la couverture des coûts. Il n'y a qu'en urbain dense que les écarts se creusent : 3,66 et 1,36 c€ res-

**Tableau 2 : Coûts externes et recettes du TRM sur l'ensemble du réseau**  
(en centime d'euro par tonne-kilomètre)

Les coûts externes du TRM		Les recettes publiques du TRM (TICPE + taxes diverses)	
Coûts environnementaux	1,28 ct€		
dont pollution	0,80 ct€		
dont CO <sub>2</sub>	0,34 ct€		
dont Bruit	0,14 ct€		
Coût de l'insécurité	0,46 ct€		
Coût d'infrastructure	0,59 ct€		
<b>Total =</b>	<b>2,34 ct€</b>	<b>Total =</b>	<b>2,24 ct€</b>

Source : CCTN 2011, vol. 2, tableau 4

pectivement. Là, les PL sont loin de couvrir leurs coûts. Mais comme le trafic PL se fait essentiellement en rase campagne, 80% du trafic PL se fait en France dans un cadre où la TICPE couvre les coûts environnementaux. Qui l'eût cru <sup>(12)</sup> ?

■ il reste à couvrir les coûts marginaux d'infrastructure qui atteignent, en moyenne pour les PL sur l'ensemble du réseau, 0,59 c€ par tk. Au total, ils s'élèvent pour le TRM, selon la CCTN (*op. cit.* tableaux 31 et 33) à 1,25 Md€ pour l'ensemble des voiries non concédées (320 millions pour le réseau national, 826 pour le réseau départemental et 107 pour le réseau communal). Si l'on considère qu'une partie de ce coût est couvert par la taxe à l'essieu et d'autres taxes comme les certificats d'immatriculation, on se rend compte que l'écotaxe PL, dont le produit net était attendu à 800 M€, correspondait peu ou prou aux coûts d'infrastructure non couverts par les autres recettes.

En résumé, le système de tarification de la route pour le transport de marchandises en rase campagne et en urbain diffus serait, avec une redevance d'infrastructure adaptée, proche d'une situation optimale internalisant effectivement les coûts externes. C'est dans cette perspective que doivent être envisagées les évolutions.

## Redevances routières et productivité des TC : deux mutations majeures

Comme nous y invitent désormais l'Union européenne ainsi que les pratiques et projets de nos voisins européens, il est nécessaire d'envoyer un signal prix à tous les utilisateurs de la route. Car il est légitime de payer un prix pour se déplacer comme on paie un prix pour se nourrir (les deux sont aussi indispensables) : un prix et non une taxe. De même que le pacte de responsabilité a fait du coût du travail et de la rentabilité

© Alain Montaufer



### 3 questions à Alain Cavois, président de LISEA<sup>(1)</sup>

**La Cour des comptes vient de remettre un rapport critique sur la grande vitesse ferroviaire, remarquant en particulier que « la rentabilité socio-économique des LGV est systématiquement surestimée ». Qu'en est-il dans le cadre de SEA ?**

Ce rapport est intéressant à plusieurs titres, et pas toujours ceux retenus par les médias et commentateurs. Il dit que la bonne santé du modèle repose sur des TGV roulant à 300 ou 320 km/h sur des voies exclusivement dédiées. La grande vitesse est dans son élément naturel lorsqu'elle relie des marchés importants justifiant la mise en place de fréquences importantes. C'est le cas des métropoles comme Paris et Bordeaux. Regardez Lyon et Lille et le développement qu'elles ont connu depuis lors : leurs quartiers d'affaires, autour des gares TGV, sont les deuxième et troisième en France. Voyez combien

**« La Cour des comptes nous apprend que les LGV sont toutes rentables. Elle précise même que leur taux de rentabilité est entre 4 et 8% ! Combien d'investissements ou d'infrastructures publics peuvent en dire autant ? »**

certaines métropoles se sont transformées : l'effet levier de la grande vitesse y a été d'autant plus spectaculaire qu'il s'est appuyé sur une dynamique spécifique insufflée par les projets urbains autour de la Part-Dieu et par Euralille.

Que les évaluations aux origines du projet et la réalité mesurée diffèrent, c'est

probable. Mais personne n'a relevé dans ce rapport une information remarquable sur la rentabilité des LGV : elles sont toutes rentables. La Cour précise même que leur taux de rentabilité est entre 4 et 8% ! Combien d'investissements ou d'infrastructures publics peuvent en dire autant ?

Quant à la SEA, nos prévisions de trafic ont été jugées crédibles et particulièrement raisonnables par notre concédant, RFF. Elles s'appuient sur l'expérience des précédentes LGV. Il y aura une augmentation du trafic liée à deux éléments essentiels. Le report modal d'abord : un trajet en TGV de centre-ville à centre-ville en 2 h rend définitivement non concurrentiel l'avion ; le train va capter 90% des déplacements contre 70% aujourd'hui. Le dynamisme et l'ambition de Bordeaux et de l'Aquitaine ensuite, qui créent les conditions de l'attractivité ; je pense au nouveau quartier Bordeaux Euratlantique, mais beaucoup de projets sont en cours.

**La Cour des comptes évoque aussi « l'engrenage risqué des cofinancements de la LGV SEA », les collectivités concernées n'ayant pas toutes signé la convention de financement (38 sur**

**52 l'ont fait). Quelle est votre analyse sur ce point ?**

Il m'est difficile de répondre. C'est une décision de l'Etat que de faire cofinancer l'infrastructure par des collectivités locales et c'est à lui qu'incombe la gestion de ces financements. La bonne nouvelle, c'est que ces discussions ne nous impactent pas et que le projet avance comme prévu.

**Un récent rapport de TDIE estime que la LGV SEA aurait dû relever plutôt d'un contrat de partenariat, car « le risque commercial supporté par le concessionnaire [est] fortement valorisé aux dépens de RFF ». Un tel choix, poursuit ce rapport, aurait en outre permis une durée de concession moins longue et la maîtrise du niveau des péages par RFF. Enfin, les PPP ferroviaires contribueraient à alourdir la dette. Qu'en pensez-vous ?**

Les PPP sur ces grands projets d'infrastructure offrent de nombreux avantages aux deux parties. Ils sont gage d'une plus grande efficacité. Les études montrent que les opérateurs privés en charge d'un marché global réalisent en phase de construction des investissements de qualité afin de minimiser leurs coûts d'exploitation et de maintenance. C'est toute la chaîne de valeur sur la durée de la concession qui est étudiée et anti-

cipée. Un autre avantage des PPP est de contrôler les coûts d'investissement et de sanctuariser les dépenses de maintenance, soit de proposer un coût global et transparent sur toute la durée du projet. Enfin, le schéma contractuel des PPP, qu'il s'agisse d'ailleurs de contrat de partenariat ou de concession, incite très fortement le partenaire privé à comprimer les délais et à livrer l'ouvrage dans les temps. De la concertation à la mise en service, nous sommes en passe de réaliser SEA en six ans : c'est un véritable exploit !

Quant au choix du schéma concessif, il s'agit là encore d'une décision relevant de l'Etat. Même s'il ne me revient pas de me prononcer sur son opportunité, je pense qu'il permet à la collectivité de transférer davantage de risques (dont le risque de trafic) au partenaire privé. Ce choix privilégie aussi le principe d'utilisateur-payeur afin de limiter la part de financement public et d'augmenter la part de l'utilisateur final, via une redevance acquittée par le transporteur.

(1) LISEA est la société concessionnaire de la LGV Sud Europe Atlantique, en cours de construction entre Tours et Bordeaux.

des entreprises une question centrale pour le redressement économique de la France, de même la prise de conscience des limites du subventionnement « à tout prix » de la mobilité est au principe d'un changement de logique radical.

Pour les usagers de la route en particulier, il doit être acquis que c'en est fini du principe de gratuité. Les routes doivent progressivement sortir du champ des services non marchands. On paie pour utiliser les réseaux d'électricité, de gaz, de téléphone ou de chemins de fer, pourquoi seule l'utilisation de la route échapperait-elle à une tarifica-

tion? Même si cela est difficile à comprendre, c'est parce que l'on est plus riche que l'on a besoin de plus d'Etat et donc qu'il faut plus de tarification (et non pas plus d'impôt). Et il est aussi difficile, dans un pays où l'emploi public ou semi-public est dominant, de parler de gains de productivité. Concentrons-nous sur ces deux mutations.

### Sortir par le haut de l'impasse de l'écotaxe PL et de la rente autoroutière

L'objectif final est donc l'instauration d'une redevance pour l'usage de la route. La TICPE n'est pas un impôt d'avenir, surtout au

moment où le gouvernement veut promouvoir les véhicules électriques, hybrides et la voiture à 2 litres aux cent. En outre, la TICPE n'est pas payée par les nombreux PL qui font le plein de carburant à l'étranger, notamment au Luxembourg. Mais après l'échec de l'écotaxe puis de la redevance PL, comment remettre cette question sur la table? Comme nous le rappelle la CCTN, les utilisateurs de la route paient déjà beaucoup – ce qui est vrai – mais des ajustements sont nécessaires pour que les coûts et redevances correspondent mieux les uns aux autres. Deux pistes se présentent pour introduire le principe d'une redevance routière.

### Vertus d'une vignette

La première, de moyen terme, consisterait à mettre en place une vignette qui soit un droit de circuler sur les routes françaises. Ses recettes seraient attribuées aux collectivités territoriales pour la simple raison que ce sont elles qui entretiennent 99% du réseau routier français. Ce serait un moyen de parler enfin sérieusement de la réforme territoriale. Non pas en redessinant à la hache des contours administratifs mais en donnant aux élus locaux les recettes qui les responsabiliseraient dans la gestion des deniers publics. Cette vignette serait acquittée par les PL et par les VL.

Si on décidait de mettre en place une vignette sur les automobiles et VUL, par exemple de 200 € par an et par véhicule<sup>(13)</sup>, cela rapporterait plus de 7 Md€ aux collectivités territoriales en charge des routes, sans parler de ce qui proviendrait des PL. Ce serait aussi un bon moyen de faire participer les PL étrangers, qui réalisent 40% des tk en France. La hausse récente de la TICPE ne règle pas ce problème. Pour rendre acceptable cette redevance, sa mise en place pourrait coïn-

cider avec la baisse de certains autres impôts et/ou avec un crédit d'impôt mobilité pour les ménages les plus modestes ;

### Ecomouv et les sociétés d'autoroutes autour de la table

Une autre piste, plus ambitieuse mais plus délicate, mérite aussi d'être étudiée. Elle s'efforce de donner corps aux intuitions de la ministre de l'Écologie qui doit simultanément traiter le problème Ecomouv et le sujet sensible de la rente autoroutière. Puisque la puissance publique est fortement invitée à revoir ses relations avec les concessions autoroutières, certains évoquant même leur rachat, une sortie pas le haut n'est-elle pas envisageable en joignant les deux dossiers ? Comment faire en sorte que la rente autoroutière vienne au secours d'un projet, la redevance PL, qui ne doit pas être abandonné ? Partons d'une feuille blanche et envisageons les formes que pourrait prendre une refonte générale de la tarification des routes, notamment les plus circulées (un peu plus de 25 000 km accueillant près des trois quarts des tonnes-kilomètres routières). Le défaut du système actuel est qu'il sépare trop le réseau autoroutier payant (10 000 km) du réseau gratuit. Imaginons un instant un système intégré de tarification des 25 000 km de route où il est aujourd'hui techniquement possible de tarifier les PL (les portiques Ecomouv et le réseau à péage). Ce réseau de 25 000 km se verrait confier dans un premier temps un objectif de recettes de, par exemple, 2,5 Md€ (ce que rapportent actuellement les PL sur le réseau concédé + 200 millions<sup>(14)</sup>). Cela impliquerait en certains points une tarification nulle sur le réseau non concédé (par exemple en Bretagne), et en d'autres points une tarification plus ou moins élevée compensée par une baisse des péages sur le réseau concédé<sup>(16)</sup> (dont profiteraient les



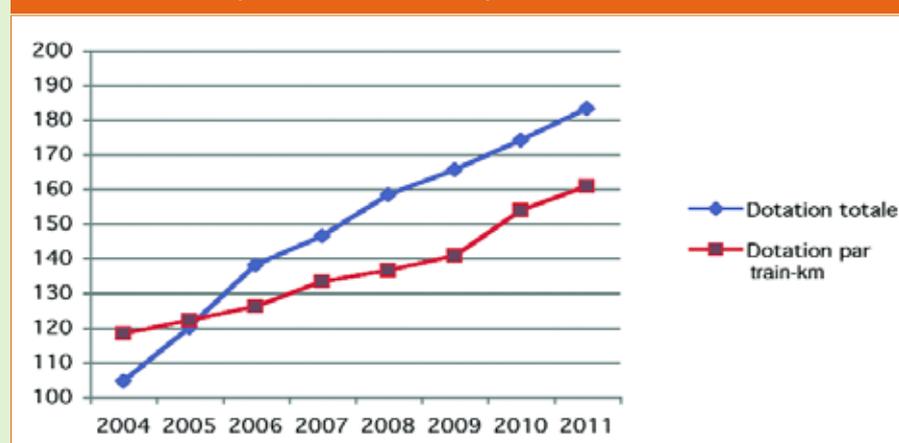
Travaux de viabilité hivernale sur A89  
(© ASF).

Bretons hors de Bretagne !). Une fois en place, ce système pourra progressivement être ajusté de façon à atteindre deux objectifs. D'une part un niveau total de recettes d'un peu plus de 3 Md€, et d'autre part une incitation pour les PL qui le peuvent à préférer le réseau autoroutier où ils provoquent moins de nuisances.

Pour sa mise en place, et afin d'éviter les difficultés rencontrées précédemment, deux précautions sont nécessaires. La première, comme l'a évoqué récemment le président de la République, consisterait à revenir à une implantation par étapes en commençant par l'Alsace et la Lorraine par exemple. La seconde est que pour rendre ces expérimentations attrayantes, les régions concernées doivent y être incitées en percevant une partie de la redevance. Donnant-donnant, une région qui refuserait la redevance doit en payer le prix.

L'objectif est d'abord technique : mettre en place la tarification des 25 000 km de réseau. Mais comme on n'aurait pas besoin d'indemniser Ecomouv du montant évoqué de 1 Md€, il existe aussi un fort enjeu économique et financier. Traiter de façon isolée le problème de l'indemnité à verser à Ecomouv représente un casse-tête pour les finances publiques. Le traiter dans une approche globale de tarification PL sur 25 000 km de routes et autoroutes ouvre des perspectives nouvelles. Car si on économise tout ou partie de l'indemnité d'Ecomouv, des marges de manœuvre existent pour peu que l'on mette autour de la même table Ecomouv et les sociétés d'autoroutes. Elles peuvent proposer des scénarios de partenariat pour gérer sur les plans technique, juridique et financier un tel projet.

Figure 1 - Subventions des régions aux TER en France



Source : Desmaris Ch., 2014<sup>(15)</sup>

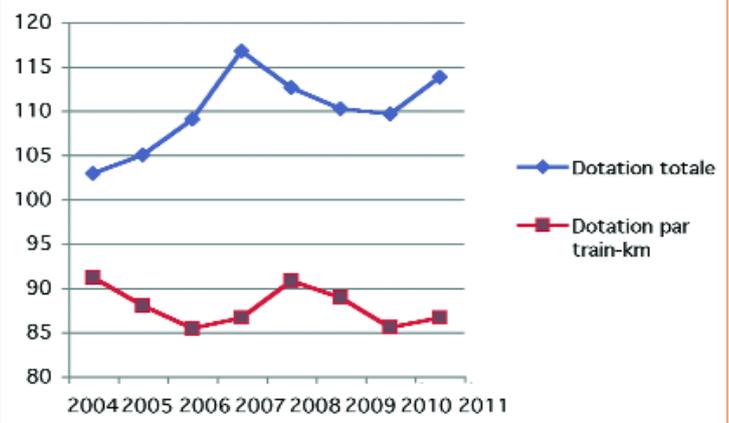
On peut bien sûr envisager, comme le fait la commission Chanteguet<sup>(17)</sup>, le rachat par l'Etat des sociétés d'autoroutes, suivi par une délégation de service public. Mais cette solution, très coûteuse à court terme pour les finances publiques, n'est certainement pas la seule. La prolongation des concessions est aussi une bonne base de discussion avec des sociétés qui sauront proposer des solutions. Ce n'est pas à l'Etat seul de proposer des issues, même s'il peut le faire avec une logique d'expérimentation incitative. Mais pour peu qu'on les motive, les sociétés d'autoroutes trouveront des solutions gagnant-gagnant : elles ont l'habitude !

### La productivité dans les transports collectifs

Au lecteur qui jugerait que la solution précédente est mission impossible, nous proposons de doubler la mise en abordant un sujet encore plus difficile : la productivité

des transports collectifs de voyageurs, notamment du transport ferroviaire. Bon an mal an, le ferroviaire coûte 13 Md€ de subventions publiques. Ce n'est pas tellement le TGV qui a coûté cher : jusqu'à présent, il a plutôt été développé par l'endettement de RFF et de la SNCF. Si l'on accepte les 3,5 Md€ annuels de subventions

Figure 2 - Subventions de la Confédération aux CFF en Suisse



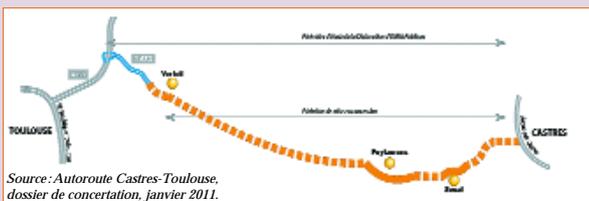
Source : Desmaris Ch., 2014

qui compensent le fort déséquilibre démographique du système (plus de retraités que d'actifs à la SNCF), les principaux flux (5,2 Md€ en 2013<sup>(18)</sup>) se font au profit du transport régional de voyageurs. Un premier flux d'argent public va de l'Etat à RFF pour couvrir les péages d'infrastructure des TER (1,941 Md€ en 2013). Un second va des régions à la SNCF pour subventionner l'exploitation des TER (3,263 Md€ en 2013). Compte tenu de la progression des trafics TER, on pourrait imaginer que dans une logique de rendements croissants, les subventions publiques par train-kilomètre ont stagné, voire diminué.

La figure 1 montre que ce n'est pas le cas. Non seulement les contributions publiques ont progressé sensiblement (+80 % en neuf ans), mais il en a presque été de même pour la subvention par train-km. Cela signifie que le coût au train-km a progressé de 60 %, soit 5,3 % par an : trois fois plus vite que l'inflation ! Tout s'est passé comme si les autorités organisatrices, pour de multiples raisons institutionnelles et politiques, avaient été dans l'incapacité d'éviter une dérive des coûts que l'on appelle pudiquement l'inflation ferroviaire !

A titre de comparaison, regardons ce qui s'est produit en Suisse durant la même période. La figure 2 révèle que si les contributions publiques totales ont légèrement progressé avant de diminuer un peu, la subvention par train-km a nettement décliné (-13 % en 9 ans) du fait de la réduction des coûts au train-km. Il est donc possible d'améliorer sensiblement la productivité dans le ferroviaire, comme le montre aussi l'exemple allemand. Dans ce pays, la DB a dû faire face à l'arrivée de nouveaux concurrents. Même si ces derniers n'ont pris qu'une modeste part du trafic des trains régionaux (12 % en 2012), une notable baisse des coûts uni-

### RN 126 : aménagement ou nouvelle autoroute ?



Source : Autoroute Castres-Toulouse, dossier de concertation, janvier 2011.

A l'image de la RN10, dans les Landes, qui a fait sa mue en 2013 pour devenir l'A63 exploitée par Atlandes (filiale du groupe Bouygues), d'autres infrastructures routières nécessitant un aménagement de type

autoroutier devraient l'être sous forme de concession. C'est le cas, un peu particulier, de la RN126 dans la région Midi-Pyrénées. Cet axe relie Castres à l'A68 au nord de Toulouse (54 km), en se connectant à la bretelle (7 km) de l'A680 existante à hauteur de Verfeil (concedée à ASF). En juin 2013, son aménagement à 2x2 voies est considéré par la commission Mobilité 21 comme un objectif prioritaire du Schéma national de mobilité durable (ex-SNIT). Son coût est alors estimé à 340 M€. La mise en concession de l'aménagement de la RN126 avait été entérinée par Jean-Louis Borloo, ministre de l'Écologie, dès juin 2010, à l'issue du débat public. Une décision confirmée le 22 avril 2014 par le secrétaire d'Etat aux transports Frédéric Cuvillier, engageant l'Etat à hauteur de la moitié du besoin estimé de la subvention publique (180 M€), dans le respect d'un coût global du projet plafonné à 420 M€ HT (valeur 2020). Les pouvoirs publics misent ainsi sur l'accélération d'un projet qui doit « soutenir le développement du bassin industriel de Castres-Mazamet ». Plutôt qu'à un aménagement progressif de l'axe existant, qui pourrait s'étaler sur dix ans ou plus en fonction des financements accordés par l'Etat, la préférence va à la mise en concession, assurant un bouclage de l'opération en à peine plus de cinq ans.

### La RN126 perd ses bretelles

Si la commission Mobilité 21 ou les décisions ministérielles successives envisagent un aménagement de la RN126 par une « mise à 2x2 voies à caractéristiques autoroutières », dans les faits c'est bien une nouvelle infrastructure autoroutière exploitée par un concessionnaire qui sera réalisée parallèlement à la RN126. A l'exception, précise Philippe Grammont, directeur adjoint à la DREAL Midi-Pyrénées, de deux déviations (Soual et Puy-laurens) déjà aménagées en 2x2 voies, qui seront intégrées à l'autoroute. Le coût des travaux (60,7 M€ pour 10,3 km) effectués par l'Etat sera déduit de la facture globale, qui reste à préciser en fonction du montage financier et de la subvention d'équilibre définitifs. Au cours du débat public, la DREAL avait évoqué l'hypothèse d'un tarif de péage à 0,094 €/km pour les véhicules légers (0,21 € pour les poids lourds). Les hypothèses d'études n'ont pas prévu de tarifications locales, au-delà des formules d'abonnement pratiquées par le concessionnaire. Trafic estimé par la Dreal en 2015 : 17 000 véhicules/j dans le secteur de Castres, 8600 à Verfeil, report sur l'autoroute : 40%. Des chiffres sur estimés, selon le collectif RN126...

Le comité de pilotage du projet, réuni le 6 juin 2014 à Toulouse, a entériné la poursuite des études et annoncé le lancement de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique à la fin de l'année 2015. Ainsi, l'appel à concession n'aura pas lieu avant 2017 au plus tôt et, si le projet aboutit, la mise en service de l'autoroute pourrait intervenir en 2021.

S. Ch.

taires par train-km a été observée. Deux phases peuvent être distinguées dans ce mouvement de baisse :

- une phase de gains de part de marché des concurrents de la DB, laquelle réagit en améliorant ses coûts d'exploitations, son management et la qualité du service ferroviaire;
- dans une deuxième phase, le marché s'équilibre dans une logique d'émulation gagnant-gagnant. Pour les collectivités locales et le contribuable, le niveau des subventions a été réduit.

Ainsi en Allemagne, en 15 ans, les voyageurs-km des trains régionaux ont augmenté de 55% (à 47 milliards de voy.-km) mais les trains-km n'ont progressé que de 26% (à 630 millions de trains-km). On estime à 26% la baisse des coûts sur l'ensemble des contrats, au bénéfice des autorités organisatrices. Les subventions fédérales, entre 1996 et 2009, ont été réduites de 6% en valeur réelle. Pour un euro (en valeur réelle), les *länder* offrent +37% de prestations sur cette période! On peut donc assurer le même service à un coût beaucoup plus faible pour les finances publiques.

## Un système durable

Cet article plaide pour une approche radicalement nouvelle de la tarification et du financement de la mobilité des personnes et des marchandises. La fin du « toujours plus » doit se concrétiser par une explicitation de la nouvelle donne, laquelle se résume ainsi : les utilisateurs des infrastructures et services de mobilité doivent à l'avenir contribuer plus largement à leur financement. Pour cela, il est préférable de substituer progressivement des redevances aux taxes.

En nous concentrant sur le cas de la route, nous avons montré comment, pour les VL

comme pour les VUL et PL, il était possible de s'engager dans cette voie. Mais cela suppose d'une part de parler clair, en termes de redevance et pas de taxe, et d'autre part de réfléchir à l'acceptabilité du processus qui nécessitera dans un premier temps des compensations. On ne gagnera rien à court terme mais on aura mis en place un système durable, à tous les sens du terme. ■

**Yves Crozet, Université de Lyon (IEP),  
Laboratoire d'économie des transports**

(1) Crozet Y., « Financement de la mobilité, vous n'avez encore rien vu! », Infrastructures et Mobilité, n° 122, octobre 2012.

(2) Voir le rapport de la commission Mobilité 21 ou le rapport intitulé « L'entretien et l'exploitation du réseau routier national non concédé », rapport d'activité 2012, MEDDE.

(3) De 2008 à 2013, le volume total de carburant consommé a baissé de 1% par an pour les PL et de 0,6% par an pour les VP.

(4) Urry J., *Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-First Century*, London: Routledge, 2000.

(5) Faivre d'Arcier B., <http://tinyurl.com/i-m143>.

(6) Cour des comptes, « TGV, un modèle développé au-delà de sa pertinence », octobre 2014.

(7) Crozet Y., « Financement des transports collectifs : peut-on échapper à la tyrannie du statu quo? », TEC, n° 203, juillet-septembre 2009.

(8) Commission des comptes des transports de la Nation (CCTN), Les comptes des transports en 2011, vol. 2, Dossiers d'analyse économique des politiques publiques des transports, mars 2013, 178 pages.

(9) L'écotaxe PL fut souvent présentée comme un moyen de faire revenir vers le ferroviaire des trafics assurés par le transport routier. Cet espoir est vain comme on l'a vu en Allemagne. Le trafic de fret ferroviaire y a progressé de

plus de 50% depuis 2001 (contre -40% en France) et il existe un péage poids lourd (LKW Maut), mais le nombre de PL sur le réseau routier allemand a continué à augmenter!

(10) En partie seulement car près de 40% des recettes des sociétés d'autoroute reviennent dans les caisses publiques (redevance domaniale, taxe pour les TET, impôts sur les bénéfices, TVA, etc.). Voir Crozet Y., « Haro sur les sociétés d'autoroute », Transports, n° 487, septembre-octobre 2014.

(11) A titre d'information, les péages autoroutiers des PL s'élèvent en France à 2,3 Md€ par an (cf. CCTN 2011, vol. 2, tableau 35). En rapportant les montants à la tonne-kilomètre (tk), on trouve que sur les autoroutes concédées (cf. tableau 14), le transport de marchandises paye au total 3,50 centimes d'euros (c€) par tk alors que les coûts externes (hors coût de congestion) s'élèvent à 1,71 c€ par tk. Les marchandises sont donc surtaxées sur l'autoroute si elles ont payé la TICPE en France.

(12) Pour les VUL, les données sont respectivement les suivantes : rase campagne, 4,18 et 4,19 c€ par véh-km; urbain diffus : 4,69 et 4,19; urbain dense : 7,77 et 4,19. Pour les VP, en rase campagne : 4,40 et 4,69; urbain diffus : 4,80 et 4,69; urbain dense : 18,90 et 4,69.

(13) Montant moyen : la vignette serait faible mais pas nulle pour les petits véhicules, et plus élevée pour les plus gros véhicules et les VUL.

(14) D'autres hypothèses sont bien sûr envisageables. On peut aussi envisager d'autres méthodes en combinant cela avec l'instauration de la vignette évoquée plus haut. Par exemple, une vignette à deux niveaux de tarif. La vignette de base, de faible montant, et la vignette supérieure, beaucoup plus chère, mais qui donnerait systématiquement une réduction de 50% sur les redevances routières et les péages autoroutiers.

(15) Desmaris Ch., « La régionalisation ferroviaire en Suisse : la performance sans la compétition. Un exemple pour la France? », Politique et Management Public, 31(2), avril-juin 2014, pp. 169-191.

(16) Les recettes unitaires baisseraient pour les sociétés concessionnaires, mais le trafic augmenterait, la négociation consisterait à leur assurer le niveau de recettes antérieur.

(17) Dans le cadre de la Mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport, les députés Jean-Paul Chanteguet (président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée) et Bertrand Pancher proposent de dénoncer les contrats de concession avant... le 31 décembre 2014 (car le rachat des concessions prévu dans l'article 38 des contrats ne peut se faire qu'au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année) (ndlr).

(18) CCTN, 2013, p. 29 et 31.

### « Etalement des pointes » testé en Seine-Saint-Denis

SNCF Transilien a choisi la communauté d'agglomération Plaine Commune (Seine-Saint-Denis) pour mener sa première opération de « désaturation des heures de pointe par étalement des horaires ». En réflexion depuis le printemps 2013, ce type d'initiative vise à réduire les pics de fréquentations des transports en différant les horaires des principaux voyageurs aux heures de pointe, dont les professionnels et étudiants. Une commission a donc été créée, mi-novembre 2014, rassemblant une quinzaine d'entreprises du territoire sous l'égide de SNCF Transilien en vue de réorganiser les horaires des salariés. Parmi les pistes : une plus grande flexibilité des horaires de bureau, plus de télétravail et la création d'espaces de coworking. « L'idée est de ne plus travailler uniquement sur l'aménagement de l'offre transport mais aussi d'optimiser la demande », explique Liane Mathiaut, chef de projet Transilien. Objectif : effacer 10% de la demande de transport en heures de pointe. Les premiers résultats sont attendus au printemps 2015.

Cette opération s'inspire d'une initiative menée depuis 2012 par l'agglomération de Rennes et relevée dans le rapport de TDIE (voir page 11) : pour fluidifier le trafic du métro, environ 5000 étudiants de l'Université Rennes 2 commencent leurs cours à 8h15 au lieu de 8h30. Ce simple quart d'heure de décalage a permis d'économiser l'acquisition d'une rame de métro.

**Ch. G.**