



HAL
open science

Réduire ou accroître les coûts du transport ? Les politiques européennes entre deux âges

Yves Crozet

► **To cite this version:**

Yves Crozet. Réduire ou accroître les coûts du transport ? Les politiques européennes entre deux âges. Pouvoirs Locaux: les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2005, III (66), pp. 107-112. halshs-00109550

HAL Id: halshs-00109550

<https://shs.hal.science/halshs-00109550>

Submitted on 17 Jul 2008

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.

Réduire ou accroître les coûts du transport ?

Les politiques européennes entre deux âges

À travers l'exemple principal du secteur ferroviaire, Yves Crozet montre comment la politique européenne peut rester cohérente en poursuivant à la fois la baisse de certains (sur)coûts du transport — sans écarter que cela se traduise aussi pour l'utilisateur final par une hausse relative des prix. Il montre aussi pourquoi et comment la même logique s'impose dans les secteurs aérien et routier...

L'Union européenne a commencé sous la forme d'un Marché commun. Il est en résulté des orientations majeures dans le domaine des transports. L'unification du marché européen a impliqué une baisse tendancielle des coûts du transport à l'intérieur des frontières européennes et, par extension, avec le reste du monde, puisque l'Europe avait aussi pour vocation de s'insérer dans la division internationale du travail, aujourd'hui qualifiée de mondialisation. Même si le Traité de Rome (1957) reconnaissait la particularité du secteur des transports, et notamment la nécessité d'un service public, il ne se donnait pas moins pour objectif de faciliter globalement la libre circulation des hommes, des marchandises et des capitaux. Objectif aujourd'hui largement atteint grâce à une politique européenne des transports marquée par deux priorités : le financement public de nombreuses infrastructures de transport d'une part, et le développement de la concurrence, intermodale et intramodale, d'autre part.

Ces deux priorités se trouvent aujourd'hui partiellement contestées.

Elles sont d'abord rendues responsables de la multiplication des nuisances environnementales liées au transport. Le bruit du transport aérien, l'insécurité routière et la pollution liées au transport routier de marchandises, les émissions de gaz à effet de serre, la congestion de certains axes, les effets de coupure qui accompagnent les grandes infrastructures de transport : tout cela a conduit la DG TREN à recommander, dans divers documents, une meilleure prise en compte des coûts externes dans la tarification des transports.

Les milieux écologistes ne sont pas les seuls à soutenir cette idée. De nombreux économistes considèrent d'un mauvais œil l'actuelle sous-tarification des transports. Tous les modes sont en effet peu ou prou subventionnés, le plus souvent par le biais du financement public des infrastructures, voire de leur exploitation.

Le faible coût du transport est également considéré comme un facteur aggravant des délocalisations et du *dumping* social attribués à l'élargissement de l'Europe et à son insertion dans une économie mondialisée.

L'Union européenne se trouve ainsi tiraillée entre deux logiques. La plus ancienne, qui reste vigoureuse, continue à promouvoir une réduction tendancielle des coûts du transport, notamment dans les nouveaux pays membres. La plus récente cherche au contraire une certaine vérité des prix, qui devrait conduire à les accroître pour les rapprocher des coûts sociaux du transport. La combinaison de ces deux orientations n'est pas évidente, elle peut même donner un sentiment de confusion qu'il faut pourtant dépasser. Car la politique européenne des transports est plus aisément lisible si l'on prend d'abord la peine de distinguer les différentes composantes du coût du transport ; et si on distingue ensuite le coût et le prix. Pour cela, nous commencerons par rappeler que les coûts du transport ne sont pas seulement monétaires. Il faut aussi prendre en compte la vitesse moyenne de déplacement qui joue un rôle clé dans la baisse du coût généralisé, objectif majeur pour la réalisation duquel la concurrence est systématiquement promue. Sur cette base, nous pourrions mieux comprendre pourquoi les appels à une hausse du prix des transports peuvent se combiner avec la poursuite des mesures de déréglementation destinées à réduire certains éléments du coût des transports. L'élément nouveau dans tout cela est la tendance à la baisse des subventions.

Réduction des coûts : le rôle des infrastructures dans le « coût généralisé »

L'existence et le développement d'un marché supposent que les biens et les services puissent se déplacer aisément. De même que la ville a été définie comme la proximité organisée, de même le marché, ou la place de marché, première fonction de la ville, exige une proximité relative des producteurs et des consommateurs. Dans cette optique le développement des moyens de transport motorisés a été un extraordinaire facteur d'entraînement de la croissance économique. Les modes rapides, et la mobilité des personnes et des marchandises qu'ils autorisent, constituent un

par
YVES CROZET,
Directeur du
Laboratoire d'Économie
des transports, ISH,
Université de Lyon II

élément central du *standing* des pays industrialisés. Ce n'est pas par hasard que chaque révolution industrielle est associée à une innovation majeure dans le secteur des transports (le train, l'automobile, l'avion, la navette spatiale...).

L'organisation de la mobilité est devenue une dimension majeure de la qualité de la vie et, fort logiquement, ce thème est devenu central dans les politiques publiques. Pour que s'étendent les aires de chalandise de producteurs cherchant à accroître les productions en grande série, pour que s'élargisse l'univers de choix des consommateurs, et l'univers de référence des citoyens, l'organisation des systèmes de déplacements, et leur financement, sont devenus une priorité sur l'agenda des politiques locales, nationales et européennes. En écho à la vigueur confirmée de la demande de mobilité, les politiques publiques ont eu et ont encore comme ardente obligation de promouvoir une offre bien dimensionnée.

Les collectivités territoriales ont partout joué un rôle central dans le développement du réseau routier. En France, cette mission est aujourd'hui renforcée par le transfert aux départements d'une partie importante des routes nationales.

Dans tous les pays européens, les administrations publiques centrales ont de leur côté poussé au développement rapide du réseau autoroutier, jusqu'à en faire, en France, l'un des principaux vecteurs des politiques d'aménagement du territoire.

L'Union européenne s'est inscrite dans la même logique. L'aide à la construction d'infrastructures modernes de transport, essentiellement routières, a été au cœur des aides mises en place pour donner aux nouveaux pays membres une chance de développer leurs marchés. Le groupe Van Miert (2003) s'est récemment inscrit dans la même veine. Pour relancer la croissance économique européenne, il a proposé d'accélérer la réalisation de près de trente grands projets, essentiellement à vocation transfrontalière. Prolongeant ce raisonnement, l'Union européenne a indiqué qu'elle était prête à financer jusqu'à 20 % des investissements.

L'idée que les politiques publiques doivent généralement subventionner le développement des infrastructures de transport ne vaut pas que pour le mode routier. Le secteur ferroviaire a longtemps bénéficié, dans tous les pays européens, d'une manne publique récurrente, doublée généralement d'un monopole d'exploitation pour l'entreprise publique chargée de ce service public. Même si les subventions étaient moins importantes, il en allait de même dans le transport aérien et pour la navigation intérieure. Le premier âge des politiques européennes des transports a donc consisté à s'inscrire dans une logique essentiellement nationale de soutien public au secteur des transports. La réduction des coûts du transport était considérée comme une condition nécessaire à la croissance économique.

Au cœur de cette relation causale entre infrastructures de transport et croissance économique, se trouvent des analyses économiques déjà anciennes sur les effets d'entraînement et les effets structurants des infrastructures. Même si ces analyses ont été à juste titre critiquées pour leur caractère parfois simpliste, voire fétichiste, il ne faut pas oublier qu'elles se fondent sur un raisonnement microéconomique puissant : les effets bénéfiques de la baisse du coût des transports, y compris sous la forme de la réduction de la composante temporelle du coût généralisé. Ce dernier prend en compte non seulement le coût monétaire d'un déplacement mais également le coût que représente le temps passé dans les transports. De ce fait, les modes les plus rapides, même s'ils sont monétairement coûteux, peuvent réduire le coût généralisé pour l'utilisateur, notamment celui qui dispose d'une forte valeur du temps. Comme cette dernière progresse avec le revenu, on comprend mieux pourquoi l'histoire des modes transports est celle de la substitution de modes rapides aux modes lents.

Le gain de temps est ainsi l'un des principaux objectifs des investissements dans le domaine des transports. Sa prise en compte est essentielle dans le calcul de la rentabilité socio-économique d'un projet, c'est-à-dire la rentabilité prenant en compte l'intérêt collectif et non pas seulement financier. Ainsi étendue aux dimensions non monétaires du surplus que procure à la collectivité une nouvelle infrastructure de transport, l'analyse coûts-avantages (*Cost benefit analysis*), donne une place centrale aux gains de temps qui représentent en général près des quatre cinquièmes des avantages non monétaires.

Le tableau des politiques européennes dans le domaine des transports ne serait pas complet si nous en restions aux subventions publiques. La promotion de la concurrence a également occupé une place de choix, d'autant que cette mission relève explicitement de l'Union européenne. Comme nous l'avons vu, la tendance logique des pays membres était la mise en place d'un système national des transports : le réseau routier et autoroutier, les chemins de fer, les compagnies aériennes, tout était directement ou indirectement lié à l'Etat. L'ouverture des frontières et la libre circulation des hommes et des marchandises commandait un desserrement des carcans nationaux. Une plus grande concurrence dans le secteur des transports était le gage d'une réduction des deux termes du coût généralisé : baisse du coût monétaire bien sûr, mais aussi baisse du coût temporel, notamment grâce à la réduction des ruptures de charge et à l'amélioration de la fiabilité du service. Le transport routier a joué un rôle majeur dans ce double mouvement et cela tant par le biais de la concurrence intermodale que grâce à la concurrence intramodale.

Le déclin du transport ferroviaire a contribué à un vigoureux effet de structure. Passant du rail à la route, les voyageurs et les marchandises ont vu leur coût



Crédit photo : Gamma

Sans laisser croire que le ferroviaire peut regagner tout le terrain perdu depuis cinquante ans, il apparaît préférable d'éviter que son déclin se poursuive — car dans les sociétés contemporaines de plus en plus sensibles aux risques, il n'est pas souhaitable de tout fonder sur les seuls transports routiers et aériens.

généralisé se réduire, d'autant plus vite que le réseau autoroutier se développait rapidement. Le gain de temps et de fiabilité est la principale cause du succès généralisé de la route, dans les pays de l'Europe occidentale dès les années 1960 et 70, tout comme dans les pays d'Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin. Une préférence pour la vitesse et la fiabilité a ainsi clairement été exprimée.

Mais la concurrence s'est aussi développée à l'intérieur de chaque mode de transport. Cela a pris du temps comme le montre l'exemple du transport de marchandises. Il a fallu de nombreuses années pour que cesse le contingentement des licences de transporteur routier, et le cabotage n'est autorisé que depuis le début des années 2000. Dans le secteur aérien et ferroviaire, il a fallu attendre la fin des années 1980 pour que des mesures de déréglementation soient mises en œuvre, avec précaution.

Le développement de la concurrence dans le secteur des transports s'est en effet heurté à de nombreuses oppositions nationales. Les salariés comme les entreprises voient d'un mauvais œil l'arrivée de nouveaux opérateurs. De leur côté, les défenseurs de l'environnement considèrent que la concurrence va accentuer la baisse des coûts du transport, au risque de développer encore les trafics, et les nuisances qui en résultent. Dans la mesure où elle veut promouvoir des poli-

tiques protégeant l'environnement, l'Union européenne se trouve ainsi confrontée à un dilemme. Doit-elle désormais plutôt rechercher une hausse des coûts du transport après avoir longtemps œuvré pour leur réduction ?

Mobilité durable et concurrence : un couple stable ?

Avec la montée en puissance des préoccupations environnementales, l'Union européenne a progressivement infléchi l'orientation de ses politiques. Mais il s'agit bien d'un infléchissement, d'une lente transition entre deux logiques, entre deux âges. Si elle a essayé de pousser à une prise en compte plus systématique des coûts externes du transport, elle a aussi poursuivi ses réformes en vue du développement de la concurrence. Contrairement aux apparences, cela n'est pas contradictoire car avec la concurrence, l'Union européenne cherche d'abord à restaurer le rôle des chemins de fer, jugés moins agressifs pour l'environnement, mais aussi à réduire le coût des subventions au transport. Cela pourrait à terme déboucher sur une baisse persistante des coûts du transport, associée à une hausse des prix pour l'utilisateur, du fait de la baisse des subventions et de la progression des taxes environnementales. Il n'y a donc pas vraiment dilemme. Les politiques européennes visent

aujourd'hui à réduire certains coûts tout en n'hésitant pas, lorsque c'est nécessaire, à accroître le prix payé par les usagers du transport.

Le secteur ferroviaire illustre ce phénomène de ciseaux. Au vu du seul coût généralisé, le diagnostic pourrait être sans appel : le transport ferroviaire est condamné à limiter son activité à certaines niches, d'autant plus réduites que les performances du transport routier d'une part et aérien d'autre part, ne cessent de grignoter la zone de pertinence du ferroviaire. Paradoxalement, ce n'est pas la voie choisie par les

“ *L'Union européenne se trouve tiraillée entre deux logiques. La plus ancienne, qui reste vigoureuse, continue à promouvoir une réduction tendancielle des coûts du transport, notamment dans les nouveaux pays membres. La plus récente cherche au contraire une certaine vérité des prix, qui devrait conduire à les accroître pour les rapprocher des coûts sociaux du transport.* ”

pays d'Europe et par la Commission européenne elle-même. Dans ses livres blancs successifs, elle a au contraire appelé de ses vœux un rééquilibrage des choix modaux en faveur du transport ferroviaire, et pour cette raison, en accord étroit avec le Parlement européen, elle prône, depuis le début des années 1990, des réformes capables de susciter une nouvelle dynamique ferroviaire. Des aménagements à la marge, par exemple dans la qualité de service et l'organisation interne des entreprises ferroviaires, dans l'accroissement de la flexibilité ou par l'introduction de nouvelles technologies, peuvent avoir un réel effet multiplicateur sur la demande de transport, pour les voyageurs comme pour le fret. Le transport ferroviaire conserve donc un potentiel de développement certain, en particulier face au transport routier confronté, d'une part à la question de l'internalisation des externalités environnementales négatives qu'il occasionne, et d'autre part aux effets de la congestion, de plus en plus vifs en certains points de l'espace européen.

Sans laisser croire que le ferroviaire peut regagner tout le terrain perdu depuis cinquante ans, il apparaît souhaitable d'éviter que son déclin se poursuive. Pour la simple raison que dans les sociétés contemporaines, de plus en plus complexes et sensibles aux risques, il n'est pas souhaitable de tout fonder sur les seuls transports routiers et aériens.

La géographie de l'Europe, et la densité de population de certains pays, sont ici les premiers arguments de poids. Aux Pays-Bas, mais aussi en Belgique, dans une grande partie de l'Allemagne et dans beaucoup de grandes agglomérations françaises, italiennes ou espagnoles, il n'est pas possible de laisser la mobilité quotidienne s'organiser sans le secours du train. Ce dernier possède une réelle capacité de massification des flux pour desservir les zones d'activité des agglomérations.

Le type de fonctionnement urbain, et péri-urbain, souhaité par les élus et leurs électeurs est ici une clé fondamentale pour comprendre la différence entre les choix européens et le « modèle » californien de ville très étalée. Dans la mesure où le fonctionnement des centres villes, et au-delà des villes centres, doit continuer à se fonder sur les aménités qui sont celles des modèles européens de ville, il n'est plus question de multiplier les voiries routières et autoroutières dans ces zones. Les transports collectifs en site propre s'imposent comme un choix d'urbanisme, avant même d'être un choix de mode de transport.

Les spécificités de la géographie et de l'histoire européennes jouent aussi en faveur du transport ferroviaire, dans le domaine de la grande vitesse. Autant il est clair qu'un réseau ferroviaire à grande vitesse a peu de sens¹ pour les très grandes distances intra-européennes, autant la connexion de grandes villes comme Paris, Londres, Bruxelles, Amsterdam et Cologne a une réelle signification. Et n'oublions pas l'échelle nationale. En Italie, comme en Allemagne, en Espagne ou en Grande-Bretagne, il existe des liaisons où la grande vitesse ferroviaire a une réelle pertinence. Surtout si elle permet d'éviter une dépendance totale par rapport au pétrole, ressource dont la rareté peut se manifester dans les décennies à venir. Du seul point de vue stratégique, à l'échelle nationale comme pour certaines relations internationales, le développement d'une offre ferroviaire compétitive réduit les risques de rupture.

Il en va de même en matière de transport de fret. La dépendance par rapport à la route est une source de fragilité. La plupart des grands chargeurs sont conscients du fait qu'un effondrement des capacités du fret ferroviaire serait pour eux une mauvaise nouvelle. Il ne faut pas non plus négliger la montée en puissance des protestations contre les modes de transport considérés comme polluants.

Sous la pression d'un déclin modal peu favorable à l'environnement et face à la progression apparemment inexorable des subventions publiques, il est nécessaire de redéfinir les objectifs du secteur ferroviaire. Pour cela, ont été progressivement remises en cause les hypothèses plus ou moins explicites de l'ancien modèle de gestion ferroviaire :

- une entreprise unique, intégrant gestion de l'exploitation et de l'infrastructure dans une logique de monopole naturel ;
- une égalité tarifaire kilométrique pour les usagers, impliquant une péréquation systématique entre les différentes parties du réseau ferroviaire, ainsi qu'entre les différentes activités ;
- la mise en place d'un statut spécifique, fortement protecteur, pour les salariés.

S'il a conduit à une certaine efficacité technique, tout au moins en France, réussissant même à combiner innovation technologique majeure (la grande vitesse) et amélioration de la sécurité, ce modèle est pourtant remis en cause dans ses trois composantes.

L'idée de monopole naturel oublie que l'on peut distinguer infrastructure et exploitation ferroviaire. Si des entités distinctes assurent ces différentes activités, une certaine forme de stimulation concurrentielle peut réapparaître (Cf. la directive européenne 91-440).

Le principe de la péréquation tarifaire n'est pas forcément le meilleur défenseur de l'équité territoriale. N'est il pas logique par exemple d'accroître le prix des billets au moment où la demande est forte, par exemple pour financer le maintien d'un service en période creuse ?

Quant au statut plutôt avantageux des salariés, il devient pour la firme elle-même un handicap lorsqu'elle souhaite développer son activité à l'étranger et même sur le territoire national lorsque la concurrence se met en place.

Ainsi, le *statu quo* n'est plus à l'ordre du jour et deux objectifs majeurs s'imposent désormais aux entreprises ferroviaires : accroissement du trafic et réduction des coûts. Le premier correspond à la volonté de satisfaire les exigences d'une mobilité durable, le second est la condition *sine qua non* à remplir pour cela. Deux écueils sont donc à éviter : le développement de l'offre à coûts unitaires constants ou croissants, et la réduction des coûts par le biais d'une simple restriction drastique de l'offre ferroviaire. Ce qui reviendrait à cantonner le ferroviaire à une zone de pertinence réduite, du fait d'une organisation inchangée. Sur ces bases, les réformes ferroviaires se sont développées. Après la directive 91-440 qui a poussé à la séparation, au moins comptable, entre la gestion de l'infrastructure et celle de l'exploitation, les directives 2001-12/13/14 ont conduit à l'ouverture à la concurrence sur les réseaux de fret ferroviaire européen. En ce qui concerne les voyageurs, un nouveau « Paquet ferroviaire » est en préparation pour aboutir dans ce secteur à un réel accès des tiers au réseau comme il existe désormais dans le secteur de l'énergie.

Ce long « détour » par le secteur ferroviaire a été une première façon d'illustrer comment la politique européenne peut rester cohérente en poursuivant à la fois la baisse de certains (sur)coûts du transport sans écarter que cela se traduise aussi pour l'utilisateur final par une hausse relative des prix. D'une certaine façon, la même logique s'impose dans les secteurs aérien et routier.

Dans le champ du transport aérien, la Commission européenne a poussé à l'ouverture à la concurrence à l'échelle européenne et internationale. Le résultat a été le renforcement des grandes compagnies, mais aussi une tendance à la baisse des tarifs, au moins sur les destinations les plus demandées. Dans le même ordre d'idées, la Commission réfléchit à la meilleure façon d'éviter un « verrouillage » des grands aéroports par telle ou telle compagnie dominante. La question de l'attribution des créneaux aéroportuaires,

caractérisées par le « droit du grand père » est ainsi régulièrement mise sur le devant de la scène. Sachant qu'une tarification plus fine des créneaux aéroportuaires pourrait conduire à une hausse des prix des billets en heure de pointe. Hausse qui pourrait aussi survenir si devait apparaître une taxe sur le kérosène ou, une taxe générale de solidarité avec le Tiers Monde, taxe assise sur les ventes de billets d'avion.

Dans le domaine du transport routier, nous retrouvons ce même double mouvement : baisse de certains coûts grâce à la concurrence, mais hausse tendancielle du prix pour l'utilisateur afin de limiter les coûts externes mais aussi de réduire les subventions publiques aux infrastructures. Même si les tendances ne sont pas toujours claires aux yeux du profane, l'Union européenne encourage la mise en place d'une tarification spéciale pour les poids lourds (voir la directive de 2004 sur l'Eurovignette). Elle se montre très intéressée par les expériences de péage urbain à Londres ou en Norvège. Elle est nettement favorable au maintien d'une taxation élevée sur les carburants, aux antipodes du modèle nord américain de faible coût des carburants à la pompe.

Bien évidemment, comme le veut la logique des discussions et compromis européens, ces orientations générales ne suivent pas une progression linéaire. L'harmonisation de la fiscalité sur les carburants demeure ainsi une zone peu performante de la négociation européenne. Mais les grandes lignes sont relativement évidentes dès que l'on prend un peu de recul. Au-delà des vicissitudes politiciennes, les politiques européennes visent à promouvoir une mobilité durable et donc à protéger l'environnement, ce qui exige de sensibiliser les usagers aux coûts de transports pour la collectivité (coûts externes et coûts des infrastructures). Il est donc plus que probable que, malgré une insertion accrue du secteur des transports dans le cercle vertueux de la pression concurrentielle, voire à cause de cela, nous assisterons à une hausse du prix de la mobilité pour l'utilisateur final. Non pas parce que le secteur privé accaparerait une rente de situation, mais parce que les processus concurrentiels vont faire apparaître clairement le coût des subventions et inviter à une tarification plus cohérente de la mobilité.

Y.C.

1. Sauf bien sûr si le transport aérien était fortement ralenti dans son développement pour des raisons de disponibilité pétrolière par exemple.