

CHOIX POLITIQUES FACE AUX DETTES CLIMATIQUES ET FINANCIÈRES

HERVÉ NADAL

Directeur de la publication
nadal.herve@orange.fr

Ce dossier consacré à la politique des transports conclut un cycle de publication des dossiers de *TI&M* (voir encadré) et en ouvre un nouveau portant sur les politiques qu'il conviendra de conduire pour faire face aux dettes climatiques et financières. L'agenda de *TI&M* sera bien rempli: le bilan de vingt ans de politique de transports en France, en partenariat étroit avec le think tank TDIE; une première évaluation des effets positifs de la LOM; le suivi de l'adaptation des politiques nationales en fonction des résultats du trilogue sur le paquet «Fit for 55»⁽¹⁾ et bien entendu les programmes qui seront proposés aux Français pour le prochain quinquennat.

CYCLE DES PUBLICATIONS *TI&M* SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS :

► Le dossier du n° 525 *Décarboner sans décroître?* s'efforçait de poser le constat et d'esquisser les enjeux et les défis du côté de la demande, de la régulation et des solutions technologiques.

► Le dossier du n° 526 *Transports collectifs, le défi de l'efficacité* démontrait, chiffres à l'appui, que le modèle économique et donc l'avenir des transports collectifs dépendait, au premier chef, de l'efficacité socio-économique des réseaux de transport public et en second lieu de l'efficience

des RTCU qui relève autant de l'AOM que de son opérateur délégataire de service public.

► Le dossier du n° 527 *Financement, la grande impasse* s'inquiétait des conséquences du goût national pour la translation fiscale et s'interrogeait sur les conditions financières d'une réelle décarbonation des transports du quotidien (sujet évidemment prioritaire avec la logistique), pour obtenir un résultat sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et alertait aussi sur le coût de l'inaction.

Les transports sont globalement efficaces, y compris sur le plan du carbone. À tel point que la demande de voyages à longue distance – donc rapides – et du transport de fret intercontinental explose. Le poids du secteur augmente plus vite que la moyenne. Leur bilan sectoriel en ce qui concerne les émissions de GES fait donc partie des moins bons (mais reste tout de même loin devant le « digital »). Cela

invite à réfléchir aux objectifs à poursuivre: réduire l'impact carbone à niveau d'activité donnée ou limiter la demande. Il convient, plus largement, de poser la question de la pertinence qu'il y a à fixer des objectifs par secteurs. Dans une économie complexe, l'apparition de nouvelles activités consommatrices de carbone peut en faire disparaître d'autres bien plus fortement consommatrices.

NOTES

1. Notamment en ce qui concerne l'ajustement de la vision à long terme de la programmation des infrastructures de transport et de la politique climatique de la France à ce nouveau contexte et le retour ou non de la taxe carbone.

BAISSE RELATIVE DU COÛT DU TRANSPORT...

► ...OU POUR PARLER COMME LES ÉCONOMISTES, LA TRÈS FORTE AUGMENTATION DE LEUR VITESSE ÉCONOMIQUE⁽²⁾

Les transports librement organisés de voyageurs ont fait la preuve de leur très forte capacité à réaliser des gains de productivité. Ces derniers sont avant tout organisationnels et dus à l'amélioration considérable de l'efficacité des technologies mises en œuvre. Il faut beaucoup moins d'heures de travail, quel que soit le niveau de pouvoir d'achat au moins dans les pays développés, pour se déplacer y compris à une vitesse physique très performante.

► BAISSER AUTORITAIREMENT LE POUVOIR D'ACHAT «TRANSPORT» OU INCITER LES OPÉRATEURS DE TRANSPORT À DÉCARBONER LEUR ACTIVITÉ?

Compte tenu de ce constat, réduire l'empreinte carbone des déplacements de personnes peut résulter de la combinaison de deux leviers. Le premier consiste à intégrer fortement les externalités environnementales dans le prix (et non simplement le coût de production) du transport, c'est-à-dire à réduire le pouvoir d'achat «transport» des ménages en taxant le consommateur final. Cela revient à agir directement et assez brutalement sur les préférences des individus. Le second consiste à augmenter fortement le prix du carbone et donc le coût de production à technologie et organisation données. Ce signal vise à inciter – obliger – chaque opérateur à améliorer son efficacité carbone en innovant. On voit immédiatement qu'il ne s'agit pas d'une question technique, une taxe sur la mobilité, voire un contingentement autoritaire réduirait le pouvoir d'achat transport des individus jusqu'à le rendre nul une fois le contingent atteint. Il est clair que le transport réalisé en compte propre et d'abord l'automobile sera le moins adaptable. Alors, qu'avec l'utilisation des quotas et un signal prix fort du carbone, une amélioration considérable de l'efficacité carbone des transports pourrait aller de pair avec une augmentation de leur part relative dans le total des émissions de GES si les individus expriment une préférence pour continuer à se déplacer – avec un transport plus propre – par rapport à la consommation d'autres biens et services dont le coût aurait fortement augmenté du fait d'une moindre innovation et d'un moins bon résultat carbone.

Il en va globalement de même pour le transport de marchandises, par exemple, les armateurs ont réalisé de tels gains de productivité, y compris sur le plan carbone à la tonne.km transportée, que cela a profondément fait évoluer la logistique, avec pour effet pervers que des produits ou des composants font presque le tour du monde entre leur lieu de production et de consommation. Ces effets pourront être réduits grâce à la mise en place des ETS, à condition de faire porter le coût sur le consommateur, ce

qui suppose d'être capable de tracer les émissions, directes, incorporées, indirectes et induites par les schémas logistiques. De la même manière, la volonté des consommateurs d'optimiser leur pouvoir d'achat fera en sorte que les producteurs de biens chercheront rapidement à optimiser le coût carbone de chaque maillon de la chaîne.

“ **Un des leviers consiste à augmenter fortement le prix du carbone et donc le coût de production à technologie et organisation données.** ”

Dans une société ouverte et démocratique, l'utilisation de ces deux leviers semble préférable plutôt que de décider de façon normative les secteurs qui seraient à visser plus fortement que d'autres et les comportements qui seraient déviants. Il n'est pas certain que nous soyons prêts à laisser une comptabilité froide dicter nos vies: «je n'ai pas de voiture, je marche ou je prends les transports collectifs (TC) pour ma mobilité quotidienne, à combien de kilomètres de TGV ou d'avion cela me donne-t-il droit en plus, à combien de livraisons express? De retours de commandes?». «Inversement, je vis dans un territoire peu dense voisin d'une métropole, je fais plus de 30 000 km par an en voiture est-ce à dire que je ne devrais plus voyager?».

► FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION DES TC: QUELLE RÉPARTITION ENTRE L'IMPÔT GÉNÉRAL, LES RESSOURCES AFFECTÉES ET LES RECETTES COMMERCIALES?

Permettre une offre TC performante, de type RER ou TER cadencé, vers les pôles d'emplois permet de vivre plus loin de son emploi, le report modal des déplacements pendulaires vers le fer est vertueux, mais l'effet rebond qu'il permet par l'induction de l'usage de l'automobile pour les autres programmes d'activité de la vie quotidienne beaucoup moins. S'agit-il d'un investissement vertueux pour la planète? Difficile de trancher dans un contexte de dette climatique.

Évidemment, les transports collectifs sont essentiels pour le bon fonctionnement des territoires et pour accompagner la tendance lourde de métropolisation qui semble durablement inscrite. Lutter contre l'automobilisme, la congestion des villes et la pollution atmosphérique légitime complètement une politique d'accroissement de l'offre dans les territoires voisins au sein desquels les habitants sont complètement dépendants de l'auto. Le coût (en fonctionnement et en investissement) de développement d'une telle offre sera considérable compte tenu de la moindre densité des territoires à desservir.

Réduire le coût monétaire (donc, augmenter la vitesse économique) n'est pas la bonne solution pour augmenter la demande dans ce cas. Pour ces usagers, la limite des TC réside dans leur faible performance

NOTES

2. À ce sujet, voir la chronique d'Yves Crozet, page 5.

en matière de vitesse physique: vitesse de point à point, mais surtout la vitesse réelle incluant le délai lié à la fréquence (*schedule delay*) et à l'incertitude sur la fiabilité lorsqu'il y a de nombreuses correspondances (*random delay*).

Comment chercher un équilibre satisfaisant? Philippe Duron revient dans ce numéro sur les propositions de long terme de son rapport (*page 26*). Il convient de trouver de nouvelles sources de financement, mais d'abord d'exploiter le gisement de productivité des réseaux et des opérateurs et d'ajuster les politiques tarifaires. L'idée que le prix acquitté par le client ne puisse plus être inférieur à 30 % du coût de production et tende progressivement vers 60 % semble fort raisonnable. L'idée d'innover avec des tarifications multimodales à l'usage (donc au kilomètre parcouru) permet de sortir de l'impasse de l'abonnement dézonné qui implique que le déplacement marginal est à coût nul pour l'usager. C'est d'autant plus nécessaire que la manne du VM n'est pas extensible à l'infini et qu'elle est de plus en plus consommée pour financer le fonctionnement alors que les besoins d'investissement en régénération et modernisation des infrastructures, en digitalisation de leur exploitation et les besoins de développement et d'adaptation pour le transport de marchandises (report modal, décarbonation de chaque mode) nécessiteront des investissements considérables.

“ **Le montant à consacrer par la Nation aux infrastructures de transport pour solder la dette grise liée à des décennies de sous-investissement et surtout pour en faire un levier décisif de réduction de notre dette climatique méritera d'être au cœur du débat politique.** ”

Le deuxième levier de socialisation des services de transport trouve sa source dans le fait que le coût d'usage des infrastructures n'est que faiblement payé par leurs utilisateurs, hormis quelques rares exceptions comme l'autoroute. C'est vrai pour les nouvelles infrastructures avec la tarification au coût marginal socio-économique, puisque la maximisation de l'usage est recherchée, la mobilité étant considérée comme une valeur positive – je me souviens du calcul de la VAN socio-économique du projet de doublement de la LN1 Paris Lyon par la ligne POCL dans lequel la valeur des minutes gagnées sur Paris Lyon écrasait tous les autres paramètres. Inversement la congestion des infrastructures ferroviaires au bénéfice de certaines métropoles, impliquant des pertes de temps pour les voyageurs à l'heure de pointe et l'impossibilité d'y faire passer du fret, ne sont pas facilement monétisées dans la théorie économique actuelle.

La socialisation des transports n'est-elle pas plus efficace en ciblant les infrastructures (avec une analyse de la valeur socio-économique des projets qui devra être repensée dans le contexte de dette climatique) qu'en subventionnant les services?

LA PROGRAMMATION ET LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Le montant de la richesse à consacrer par la Nation aux infrastructures de transport pour les faire fonctionner correctement, pour solder la dette grise liée à des décennies de sous-entretien et sous-investissement, pour l'adapter aux nouveaux besoins (évolution des territoires, des modes de vie et des comportements) et surtout pour en faire un levier décisif de réduction de notre dette climatique méritera d'être au cœur du débat politique. (*Voir l'entretien croisé entre le Président de l'AFITF et son prédécesseur en page 39.*)

Dans le débat qui va s'ouvrir sur la planification des infrastructures de transport de tous modes, mais surtout sur leur programmation opérationnelle précise et fiable (condition sine qua non pour que les politiques d'urbanisme, de logement, d'aménagement économique et logistique des territoires puissent être sinon convergentes, mais au moins cohérentes et que le développement des infrastructures ne soit pas toujours à la remorque dans une course sans fin) et donc sur les arbitrages et choix financiers... la réflexion sur la réserve contributive des usagers et des marchandises mérite d'être posée.

Avant la fiscalité ou la dette, c'est le premier gisement de ressources. Un double gisement, les services de transport non conventionnés doivent-ils encore être indirectement subventionnés à travers les infrastructures? La minute gagnée doit-elle être payée par le contribuable ou par l'usager via les péages? Une meilleure couverture des coûts d'exploitation des services de transport conventionnés par l'usager donnerait de l'air au budget de fonctionnement des AOM leur permettant de contribuer au financement de la mise à niveau des infrastructures et de leur développement pour permettre de développer l'offre.

Le deuxième gisement est le fléchage des taxes sur l'énergie fossile vers le compte transport de la Nation, au niveau national ou au niveau local selon les choix qui seront faits dans le cadre de plus en plus prescriptif de la politique climatique européenne. Après l'abandon de l'écotaxe, celui de la taxe carbone a fortement modifié les marges de manœuvre ce qui explique les retards dans la mise en œuvre de l'ambition.

LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION

Il est vertueux que les personnes qui ambitionnent de diriger la France dans ce double contexte de dette climatique et financière annoncent clairement la politique qu'ils souhaitent conduire et les conséquences qui en découlent. Il est non moins vertueux d'analyser ce qui a été fait en faisant l'effort de comprendre ce qui a changé dans le contexte. Le n° 501 de *Transports* présentait les notes de travail du conseil scientifique de TDIE préparatoires à l'interrogation des candidats sur leur programme et le compte-rendu de deux tables rondes organisées par la revue sur le bilan des politiques de transports et les enjeux des années à venir. Le n° 528 de *TI&M* revient sur le sujet avec un article de Caroline Daude et Michel Savy (*page 30*). ■