

LES PÉAGES D'USAGE DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

Conclusions de la Table Ronde 107, Paris, 26-27 mars 1998

La Table Ronde 107 de la CEMT qui portait sur "Les péages d'usage des infrastructures ferroviaires" a eu lieu les 26 et 27 mars 1998. Elle a été présidée par M. C. Martinand (Réseau Ferré de France) et elle a été introduite par des rapports de MM. G. Aberle (Justus-Liebig- Universität Giessen), L. Baumstarck (Commissariat Général du Plan, Paris) et A. Bonnafous (Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon), J. Dodgson (National Economic Research Associates, Londres) et J.O. Jansson (Linköping Universiteit).

Les quelques lignes qui suivent sont une brève synthèse des débats de la Table Ronde.

1. Les objectifs stratégiques des redevances d'usage

C'est la désintégration verticale entre l'exploitation ferroviaire et l'infrastructure qui met au devant de la scène la question des redevances d'usage des infrastructures ferroviaires. Pour ce qui est du niveau et de la structure de ces redevances, on constate de grandes disparités entre les pays. Ces redevances sont en effet un compromis entre des données géographiques, historiques et sociales. Par exemple, la présence de zones excentrées et défavorisées sur un territoire national amène à instituer de faibles redevances pour la desserte de ces zones. Il est de surcroît difficile de parler d'homogénéisation des pratiques tarifaires tant celles-ci sont le reflet de la divergence des réformes ferroviaires. Au Royaume-Uni, par exemple, Railtrack, responsable de l'infrastructure, a été privatisé et les redevances d'usage doivent permettre de dégager une rentabilité pour les avoirs de Railtrack. Ainsi, l'on constate aisément que les règles tarifaires sont liées au mode d'organisation et aux objectifs politiques qui sont assignés à la réforme ferroviaire. Les objectifs sont nombreux et parfois contradictoires et l'on peut judicieusement se demander si une tarification d'usage des infrastructures ferroviaires est nécessairement le meilleur instrument pour poursuivre des objectifs de nature politique. Il résulte en outre de cette multiplicité d'objectifs que tout travail d'harmonisation européenne sera nécessairement très difficile. Face à différentes constructions nationales, la Table Ronde a tenu à rappeler des principes fondamentaux.

En économie, un système de prix est là pour orienter les décisions dans le sens de la recherche d'une plus grande efficacité d'emploi des ressources disponibles. En rationalité économique pure, un ensemble de prix doit améliorer l'efficacité du système. Les prix sont un instrument de gestion qui confère à ce système de nouvelles possibilités de développement. C'est bien ainsi que l'on doit voir l'institution d'une

tarification d'usage des infrastructures ferroviaires : il s'agit d'un instrument puissant pour moderniser l'organisation ferroviaire et la rendre plus performante, c'est-à-dire plus apte à affronter la concurrence des autres modes de transport. Pour augmenter la part du transport ferroviaire dans l'ensemble des modes de transport, il faut peser sur les coûts, la qualité du réseau et la productivité de toutes les entreprises, qu'elles exploitent l'infrastructure ou des services.

Dans ce sens, un système de redevances d'usage doit permettre de piloter le réseau, c'est-à-dire de parvenir à une meilleure utilisation des capacités, à orienter les choix d'investissements et inciter l'ensemble à dégager des gains de productivité. Ceci permettra de réduire l'appel à des fonds publics.

Il faut garder à l'instrument des redevances d'usage un objectif qu'il peut poursuivre effectivement : celui-ci ne peut être qu'un usage rationnel de l'infrastructure. Il s'agit d'encourager, dans une perspective dynamique, l'utilisation et l'adaptation pertinente de l'infrastructure au trafic.

Mais, pour qu'il en soit ainsi, quelles sont les caractéristiques que ce système de prix doit présenter?

2. Les principes à retenir

Le principe fondamental à ne pas négliger est de mettre en relation, par un système de redevances, la circulation d'un train supplémentaire avec les coûts supplémentaires que cette circulation induit. Ce principe est celui d'une tarification au coût marginal. Ces coûts supplémentaires sont induits par l'usure additionnelle de la voie, les opérations de signalisation requises, les coûts administratifs liés à ce train supplémentaire et la traction électrique le cas échéant. On appelle ces coûts marginaux des coûts marginaux de court terme.

Lorsque le réseau est encombré, ce qui est le cas lorsque la capacité n'est pas adaptée, on doit ajouter un péage de congestion qui vise, soit à dissuader de l'emprunt de l'infrastructure au moment où elle est congestionnée, soit à financer un accroissement de la capacité. On parle alors de coûts marginaux de long terme.

On peut en conclure que le principe fondamental à envisager pour que la tarification d'usage des infrastructures ferroviaires soit optimale, c'est-à-dire qu'elle vise à engendrer un usage pertinent de l'infrastructure, est de la baser sur les coûts marginaux de long terme.

Pour tenir compte des externalités engendrées par la circulation supplémentaire d'un train, comme le bruit par exemple, on retiendra une tarification au coût marginal social de long terme, en ajoutant les coûts sociaux non directement internalisés.

L'expérience montre qu'une tarification basée sur les coûts marginaux, même s'il s'agit d'une tarification basée sur les coûts marginaux sociaux de long terme, ne permet pas d'obtenir un équilibre du compte de l'exploitant de l'infrastructure : il reste des coûts non couverts -- l'internalisation des externalités ne devant servir à financer que les dépenses supplémentaires de protection de l'environnement.

La Table Ronde a établi qu'il valait mieux viser l'équilibre du compte du responsable de l'infrastructure. Ceci veut dire qu'il y a lieu de mettre en place un tarif sous forme de binôme dont l'un des termes est là pour éviter le déficit du responsable de l'infrastructure. Fondamentalement, la Table Ronde a estimé qu'il était préférable que le système de prix soit juste, ce qui veut dire que les exploitants ferroviaires doivent connaître, par l'intermédiaire des redevances d'usage, le véritable coût de circulation d'un train, ceci pour que des décisions rationnelles soient prises par les exploitants de services ferroviaires.

Entre financer le déficit de l'exploitant ferroviaire et celui du responsable de l'infrastructure, la Table Ronde a pensé qu'il valait mieux financer celui de l'exploitant de services ferroviaires. La Table Ronde est en fait allée un pas au delà : il vaudrait mieux subventionner l'utilisateur final et mettre en place un système de prix qui soit cohérent avec les coûts si on veut que des décisions opportunes soient prises tout au long de la chaîne des prestations ferroviaires. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, c'est parce que l'on a pas soumis les chemins de fer aux règles de l'économie de marché que l'on a engendré la situation dans laquelle se trouvent les entreprises ferroviaires en Europe. Le coût d'opportunité des services doit être transparent ; il faut qu'il soit visible pour tous les acteurs en présence si l'on veut restaurer la compétitivité du transport ferroviaire. C'est en effet à ce prix que la baisse des coûts peut devenir effective et que l'on renoncera à poursuivre trop d'objectifs qui sont contradictoires.

Dans la mesure où les principes de tarification devraient être harmonisés entre les modes de transport et inclure notamment les externalités, on a en permanence à faire face à un système de transport faussé par rapport aux règles économiques élémentaires, ceci peut justifier que les pouvoirs publics subventionnent en partie la réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires, mais en ayant bien pesé les avantages dans le cadre d'une analyse coûts-bénéfices. Il faut bien reconnaître que le fait que l'on ait à faire face à une situation non optimale dans la concurrence intermodale, rend difficile de trouver les bonnes pistes pour le transport ferroviaire. Mais l'on peut retenir néanmoins le principe qui voudrait, pour que les décisions soient bien orientées, que les subventions à l'équilibre des comptes soient le plus proches possibles de l'utilisateur final voire qu'elles le touchent lui directement.

3. Les modalités pratiques

Pour être interprétée sans ambiguïtés, la tarification d'usage des infrastructures ferroviaires doit être simple, lisible, non discriminatoire et stable. Elle peut être composée de deux ou trois éléments : une redevance variable, basée sur les coûts marginaux, et une ou des redevances fixes chargées d'assurer la couverture des coûts communs. Il faut en plus des tarifs à bas coût d'entrée pour les utilisateurs ponctuels qui sont demandeurs d'un droit d'usage de l'infrastructure limité de façon à ne pas les décourager de rentrer sur le marché : il ne faut pas être discriminatoire pour les petites entreprises. Il faut également instituer des procédures de négociations autour des tarifs publiés pour tenir compte des impératifs du marché avec une certaine souplesse : les coûts de congestion -- c'est-à-dire d'accroissement de la capacité -- peuvent varier grandement selon les cas de figure et l'on devra interpréter la théorie avec des marges de latitude.

L'attribution des sillons peut se faire selon différents procédés. Il vaut mieux prévoir un processus dynamique où chacune des entreprises intéressées perçoit que cela a nécessairement un coût d'obtenir les sillons recherchés. Dans la mesure où le responsable de l'infrastructure est en situation de monopole, il faut que ses décisions soient susceptibles d'appel devant un arbitre chargé de modérer les points de vue des

parties en présence. Il est fondamental de prévoir une structure *ad hoc* pour cela. Il serait de plus anormal et contraire à l'esprit de la libéralisation du transport ferroviaire que le transporteur historique dispose de droits privilégiés. L'esprit de la libéralisation serait de favoriser l'apparition de nouvelles entreprises ferroviaires qui exploitent des services, mais la concurrence entre exploitants ferroviaires devra rester équitable pour tous les aspects qui concourent à l'offre : les redevances d'usage et l'attribution des sillons ne doivent pas privilégier une entreprise au détriment d'une autre. En particulier, les possibilités de subventions croisées qui favoriseraient les grosses entreprises -- seules les grosses entreprises ont la possibilité de répartir les charges fixes sur différents segments de marché -- doivent être éliminées. Il peut être intéressant quoique complexe de prévoir des pénalités pour l'entreprise exploitante qui est responsable de perturbations sur le réseau, par des retards par exemple.

En Europe, il est impossible d'harmoniser la totalité du réseau ferroviaire -- on se heurte à la disparité des réformes engagées --, mais l'on peut procéder par priorités : on peut retenir la même structure de tarification pour les corridors internationaux de transport de fret tout en ayant le même degré de couverture des coûts d'infrastructure quel que soit le réseau concerné par ces transports internationaux. On parviendrait ainsi à une composition tarifaire simple, propre à développer les transports internationaux par chemin de fer. Enfin, à ceux qui objecteront à la construction proposée par la Table Ronde que les coûts marginaux, sur lesquels cette construction repose, sont un concept difficilement opératoire, on fera remarquer que l'on peut estimer des valeurs raisonnables qui en sont une approximation valable.