

ACCEPTABILITÉ DES PRIX DANS LES SYSTÈMES DE TRANSPORT

JOSÉ M. VIEGAS, ROSÁRIO MACÁRIO
TRANSPORTES, INOVAÇÃO E SISTEMAS.PT

1. INTRODUCTION

La mobilité est une condition essentielle du fonctionnement normal et du développement des sociétés modernes, raison pour laquelle les décisions dans le secteur des transports sont si sensibles politiquement. A tel point que la puissance publique s'est depuis longtemps intéressée de près à l'organisation et au fonctionnement des systèmes de transport. Historiquement, l'intervention de l'État fut justifiée par des considérations d'efficacité, mais aussi par des considérations d'équité, notamment pour s'assurer que les réseaux de transports seraient accessibles à tous les citoyens et que personne ne serait privé d'accès pour des raisons de prix. La persistance de cet objectif, qui subsiste de nos jours à travers la notion de service public, a conduit les autorités publiques à augmenter le financement des systèmes de transport de différentes façons : recours à des prix fixés administrativement ; tarifs spéciaux pour des groupes sociaux particuliers ; subventions couvrant les déficits des compagnies ; financement du développement des infrastructures, etc.

Au fil des années, cette attitude a conduit à une double inefficacité :

- d'une part, ce n'était une forme efficiente ni d'intervention, ni d'affectation des ressources publiques, car tous les usagers bénéficiaient des mêmes subventions directes ou indirectes, indépendamment de leurs besoins économiques et sociaux, traduits par leurs niveaux de revenus.
- d'autre part, l'intervention de l'Etat a souvent été marquée par une faible incitation à la productivité pour les firmes du secteur, doublée d'une médiocre capacité d'adaptation à la demande, reléguant au second plan les questions pourtant centrales de maximisation des surplus sociaux et de couverture des coûts.

Dans cette perspective de promotion de l'intérêt général, via un recours explicite au signal prix, la tarification des transports fut, de longue date, un thème largement discuté. Depuis de nombreuses années, les économistes ont montré que les politiques de tarification doivent transmettre des signaux corrects, de façon à induire des adaptations de comportement des usagers. En retour, à travers les niveaux de demande des différents services, ces derniers fourniront au système un *feed-back* fiable sur la nécessité d'investissements supplémentaires. Une bonne tarification a donc un rôle essentiel pour atteindre un équilibre durable entre les investissements publics en infrastructures et les comportements privés de mobilité. Dans le cadre de l'Union européenne (UE), la discussion théorique fut déclenchée par deux documents de la Commission Européenne concernant la politique des prix : le Livre Vert sur une Tarification Equitable et Efficace (COMMISSION EUROPÉENNE, 1995) et le Livre Blanc sur des Redevances Equitables pour l'Utilisation des Infrastructures (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998). Ces documents proposent l'introduction d'instruments de tarification supplémentaires dans les régulations courantes du système de transports, aussi bien qu'une approche efficace aux politiques de tarification, en particulier par l'application des principes de tarification basée sur les coûts marginaux sociaux.

Une des conséquences attendues de cette évolution se retrouve dans la Politique Commune des Transports de l'UE (COMMISSION EUROPÉENNE, 1992) qui souligne la relation entre l'aménagement des infrastructures de transport et l'accessibilité aux régions. Les lignes principales de cette politique tiennent pour acquis que par le biais d'une tarification juste et efficace, les citoyens et les firmes auront accès à un niveau de mobilité correspondant, en qualité et performance, à leurs espoirs et besoins, à des coûts raisonnables. Mais la mise en œuvre de ces recommandations se heurte à la difficulté, pour les décideurs publics, d'instaurer des « politiques efficaces de tarification ». On soulignera particulièrement ici l'incapacité à mettre en place des politiques durables de tarification dans les

environnements urbains. Deux cas seulement peuvent être cités, à l'échelle mondiale, pour illustrer ce que pourrait être ce type de politique : Singapour et les villes norvégiennes. Ailleurs, c'est-à-dire pratiquement partout, les décideurs publics semblent paralysés par les risques élevés que recèle la très faible acceptabilité, ou pour être plus précis le rejet, de la tarification des infrastructures en zone urbaine.

Outre les questions d'acceptabilité du prix, les politiques de tarification se heurtent au fait qu'elles demandent l'usage simultané de plusieurs mécanismes. Mettre en place une tarification suppose que d'autres décisions soient prises conjointement dans le domaine de la voirie, des transports publics, des finances publiques locales etc. Or une mesure n'est jamais complètement efficace si elle est appliquée de façon isolée et chaque mesure comporte des risques associés propres. L'intégration des diverses mesures dans un « paquet » politique doit donc se faire de façon prudente, afin d'éviter que les décisions produisent des effets pervers qui conduiraient *in fine* à accroître le rejet des mesures envisagées. C'est pour cette raison que la question de l'acceptabilité doit être abordée de façon globale afin de faciliter, à chaque étape, l'identification des intérêts des principaux acteurs et la méthode la plus appropriée pour atteindre les objectifs. Pour obtenir les *feed-back* nécessaires au réglage fin des ajustements des politiques, l'UE a financé un programme de recherche baptisé PATS¹.

Cette recherche avait pour objectif d'apporter une connaissance nouvelle, et plus profonde, des conditions d'amélioration de l'acceptabilité des schémas de tarification pour le secteur des transports, par la confrontation de ces exigences avec le contexte de la mobilité. D'autres projets de recherche, financés par la Commission Européenne, furent également dédiés à des questions relatives à l'acceptabilité de la tarification des transports. Toutefois, la recherche de PATS avait un objet plus vaste en traitant de l'acceptabilité de l'ensemble des redevances et mesures de taxation, couvrant tous les moyens de transport. La valeur ajoutée de PATS réside ainsi dans l'étude des raisons qui s'opposent à l'acceptabilité des mesures de tarification alors même que ces dernières sont censées contribuer à l'amélioration de l'organisation des systèmes de transports.

Cet article présente une brève synthèse des principaux résultats de cette recherche. Tout en laissant les détails des quatre enquêtes empiriques faites dans le cadre de ce projet à une description plus précise qui sera l'objet d'un autre article, nous en soulignerons néanmoins les grandes lignes. Pour cela nous commencerons par cerner l'importance de la question de l'acceptabilité (2.). Puis nous présenterons le cadre retenu dans la recherche PATS pour

¹ Programme cofinancé par l'UE (4e Programme Cadre de Recherche & Développement) et par l'Association Routière Nationale de Suède et l'autorité d'Aménagement Régional et du Trafic du comté de Stockholm et coordonné par les auteurs de cet article.

analyser les questions d'acceptabilité (3.). Nous appliquerons ensuite ce cadre aux données empiriques issues des enquêtes (4.), après quoi nous insisterons sur le rôle clé des processus de décision (5.). Ils sont à la base du succès ou de l'échec des politiques de tarification !

2. LA MESURE DU PROBLÈME DE L'ACCEPTABILITÉ

La recherche de PATS a d'emblée retenu l'hypothèse que la mise en place de stratégies de tarification des transports est surtout une décision politique comportant des risques élevés, dus, en particulier, à l'impact de la période de transition, pendant laquelle la perception de l'efficacité potentielle est brouillée par les craintes sur les coûts immédiats. En d'autres termes, le décideur public souffre du laps de temps qui s'écoule entre le moment de la mise en œuvre et celui où les bénéfices deviennent visibles.

L'analyse des arguments qui s'opposent aux propositions des Livres de la Commission² pour la tarification des transports révèle un certain nombre de thèmes. Au premier chef, il faut citer les plus communs, qui concernent le paiement de ce qui auparavant était gratuit, et les menaces sur la vie privée des citoyens. Mais au-delà des ces éléments, qui revêtent une grande importance aux yeux du public (TIS.PT (coord.), 2000), d'autres arguments ont été mis en avant :

- la nécessité d'un traitement égal et juste pour tous les moyens de transport et tous les secteurs de l'économie ;
- les implications de la tarification des transports sur la compétitivité européenne et l'environnement social et économique ;
- la qualification et la quantification des coûts des transports ;
- l'adéquation des mécanismes de tarification à la promotion d'un transfert modal significatif de la route vers d'autres moyens de transport plus respectueux de l'environnement ;
- la disponibilité de la technologie pour que les redevances de transports soient pertinentes dans l'espace et dans le temps ;
- l'utilisation des recettes ;
- le traitement juste et équitable des différents types d'usagers ;
- l'intégration de la tarification des transports dans un ensemble cohérent comprenant, entre autres, l'aménagement urbain, le développement des territoires, la politique régionale, etc..

² Analyse des lettres de réaction des intervenants (individuels et organisations), menée dans le cadre du projet de recherche PATS.

Ces arguments montrent que l'acceptabilité de la tarification des transports est aussi dépendante de questions pratiques et fonctionnelles ainsi que des convictions et des croyances, qui jouent un rôle majeur dans l'acceptation ou le rejet des principes et fondements économiques de la tarification. L'analyse bibliographique menée dans la recherche de PATS a fait apparaître que les perceptions et attitudes des personnes enquêtées déterminent largement l'acceptation, ou le rejet, des mesures de tarification. Ces attitudes pourront être différentes pour chaque usager et chaque groupe car, selon la façon dont chacun verra ses pratiques quotidiennes affectées par chaque mesure, l'acceptabilité sera plus ou moins grande. Chaque fois qu'une mesure sera perçue comme imposant des comportements qui diffèrent des habitudes il y aura un fort potentiel de résistances, à moins que les avantages associés à ces changements soient démontrés (LIPPMANN, 1997). Si la résistance se cristallise en mouvement social, alors la décision de tarification peut conduire à une faillite totale eu égard aux objectifs initiaux.

Il est important ici de noter que l'acceptabilité d'un prix sera fortement dépendante d'une détermination fine de son niveau, lequel doit se comprendre comme une partie d'un coût global. Ainsi, le calcul des coûts de transport, qui sera à la base d'un prix juste et efficace, est aussi un des aspects à prendre en compte. Cette approche globale des coûts de transport éclaire pourquoi, en matière de tarification (notamment des externalités et des infrastructures), les divers pays d'Europe ont choisi des méthodes et des procédures différentes, aboutissant à des résultats assez contrastés (ITS (coord.), 1998). Ces incertitudes et débats méthodologiques devront être à l'avenir dépassés pour qu'une politique européenne voit le jour. Pour cela, les processus d'évaluation des coûts doivent devenir cohérents et transparents.

Il est notamment fondamental, lors de la préparation des mesures de tarification, de prendre en considération les perceptions et les attitudes du public et de développer des stratégies de marketing et des campagnes d'information lancées en même temps et même avant les mesures techniques. Ces stratégies de marketing peuvent être dirigées vers des groupes différents et des perceptions différentes et doivent être incorporées dans une approche participative globale.

Les recours à des systèmes techniques sophistiqués jouent aussi un rôle important dans l'amélioration des systèmes de tarification. Toutefois, ils peuvent aussi imposer des contraintes en ce qui concerne l'acceptabilité, dus à la complexité, au manque de transparence, au risque de violation de la vie privée, à l'incompréhension, à la peur de commettre des fautes par les usagers, etc. Cela signifie que, parmi les facteurs qui contribuent à la « construction » de l'acceptabilité d'une nouvelle politique de tarification, les caractéristiques techniques du système sont extrêmement importantes. Elles occupent en effet une place sensible dans le contact avec les usagers.

Finalement, le choix judicieux de l'autorité qui régle, met en marche et administre toute mesure de tarification peut accroître la légitimité de la décision de tarification. L'attribution des recettes des schémas de tarification à une autorité locale reconnue peut augmenter les dispositions à payer car elles seront liées à un avantage direct attendu par ailleurs. Il y aura aussi plus de confiance dans une administration locale que dans le gouvernement central, car les responsables des décisions seront plus proches du terrain et ressentis comme plus familiers. Des autorités différentes auront aussi des potentiels différents pour intégrer une mesure de tarification avec les autres politiques de réduction des encombrements, des accidents et de la pollution. Mais comme l'architecture globale du projet commande son succès, il ne faudra pas perdre de vue la nécessaire coordination entre les différents acteurs.

Ainsi, l'acceptabilité par le public est un problème complexe, car elle exige la prise en considération conjointe de plusieurs questions relevant de champs scientifiques variés : économiques, sociaux, technologiques, légaux... Au delà de ces aspects, on peut aussi ajouter que l'analyse de l'acceptabilité oblige à l'observation et au contrôle d'un processus de changement dynamique où, d'un côté, il y a les intérêts individuels de chaque citoyen et sa perception des avantages et désavantages résultant d'une politique de tarification, et de l'autre, les groupes d'intérêts organisés qui, en plus du poids de leurs réactions publiques, ont parfois de puissants relais auprès des décideurs publics en tant que groupes de pression organisés.

3. UN CADRE POUR L'ANALYSE DE L'ACCEPTABILITÉ

L'acceptabilité est le résultat d'une interaction entre l'efficacité politique, ici entendue comme la capacité d'atteindre les objectifs proposés, l'efficacité économique dans la production et la consommation, l'équité et la justice sociales et, enfin et même surtout, la viabilité de la mise en œuvre.

Cette caractéristique multidimensionnelle de l'acceptabilité devra être considérée en statique et en dynamique. Ainsi, lors de l'introduction d'une politique de tarification, il faudra considérer non seulement son effet absolu sur chaque individu, mais aussi les effets marginaux sur le statut social et économique de ces individus, au moment du démarrage comme à moyen et long terme. Efficacité et équité sont ainsi des concepts centraux pour la tarification des systèmes de transports. Le premier justifie la recherche de critères rationnels de performance par les décideurs publics lors de la définition et de la mise en œuvre de mesures de tarification. Le second couvre une partie importante de ce qui peut être considéré comme une contrainte lors de la mise en œuvre mais qui doit plutôt être considéré comme un facteur de succès.

L'équité se présente comme une exigence à laquelle il est de plus en plus fait référence dans les sociétés industrialisées, au point d'être, au moins dans les discours, préférée aux principes économiques qui visent essentiellement l'efficacité via la maximisation du surplus. Sans être opposé à la recherche de performance, l'objectif d'équité est de plus en plus présenté comme un facteur d'efficacité. Ne pourrait-on pas penser par exemple qu'éduquer les jeunes à être équitables contribue de façon déterminante à la croissance des sociétés qui recherchent la performance ? Cette vision, issue de la psychologie sociale, met en lumière le rôle des motivations. En effet, une perception d'iniquité peut conduire à des sentiments de remords (si on en est bénéficiaire) ou de rage (si les autres sont perçus comme étant favorisés) dont les effets peuvent se révéler contre-productifs.

Le problème avec le sentiment d'iniquité, ou au contraire d'équité, est que la perception par les individus en est très subjective. Ce qui peut paraître équitable d'un certain point de vue ne l'est pas d'un autre et cela résulte de la diversité des définitions possibles de l'équité. En première analyse, les problèmes distributifs posés par la référence à l'équité renvoient à trois approches assez sensiblement distinctes de ce qui est « juste » :

- l'égalité, qui signifie que tout le monde reçoit la même part de ce qui est en jeu ;
- l'équité (dans un sens strict), qui renvoie à des ratios input-output personnels similaires entre les coûts, ou contributions, et les bénéfices reçus ;
- une distribution basée sur les besoins ou exigences, signifiant que tout le monde reçoit selon ses besoins ou exigences.

Ces principes de justice distributive furent transcrits dans la recherche PATS (*deliverable 2* pour la CE), sous la forme suivante des définitions possibles de l'équité en matière de tarification des transports.

- **L'équité territoriale (ou équité agrégée)** correspond au « principe de liberté » selon lequel la société doit assurer à chacun l'accès aux biens et services, évitant ainsi l'exclusion sociale et impliquant la reconnaissance d'un droit à la mobilité.
- **L'équité horizontale (ou équité procédurale)** correspond au « principe d'opportunités égales ». Elle suppose un traitement égal entre usagers utilisant un même service, ce qui implique aussi le principe de l'usager payeur, c'est-à-dire que la différenciation éventuelle des tarifs ne provient pas de la situation personnelle de l'utilisateur.
- **L'équité verticale (ou justice d'état final)** correspond au « principe de différence » qui, explicitement, prend en compte les inégalités de situation entre les groupes d'usagers affectés et leurs conséquences par rapport aux transports.

- **L'équité longitudinale (ou équité dynamique)** qui correspond à l'objectif pour chacun de ne pas diminuer les bénéfices antérieurement disponibles (droits acquis). Elle correspond à une des principales difficultés lorsque l'on souhaite remettre en cause certains compromis institutionnels dans les sociétés modernes vieillissantes.

A partir de ces fondements, il est facile de comprendre que les éléments principaux dans l'analyse du degré d'acceptabilité des politiques de tarification des transports par les intervenants sont :

- l'identification des différents acteurs engagés ou affectés dans toutes les étapes du processus de prise de décision ;
- la perception des intérêts spécifiques des acteurs ;
- le pouvoir d'influence des différents groupes d'acteurs et leur potentiel de réaction ;
- et, finalement, les aspects pertinents qui peuvent améliorer l'acceptation des différents instruments et politiques de tarification.

Finalement, les principaux aspects pratiques associés à l'étape de mise en place d'une tarification doivent être soigneusement pesés, en portant une attention particulière aux points suivants :

- l'interaction fonctionnelle entre les institutions engagées dans le processus de décision, la mise en place et la gestion des politiques de tarification et de financement ;
- les solutions technologiques nécessaires à adopter, leur impact dans la vie privée des citoyens, leur facilité d'utilisation et de contrôle, etc. ;
- le cadre légal et réglementaire qui clarifie le rôle des différentes institutions intervenantes, publiques et privées.

4. EVALUATION DU DEGRÉ D'ACCEPTABILITÉ SUR LA BASE DES ÉTUDES EMPIRIQUES

Afin de conforter l'approche théorique ci-dessus, un travail empirique extensif a été lancé, enchaînant une approche en quatre étapes intégrant un ensemble d'enquêtes qualitatives (exploratoires) et quantitatives³. La variété des techniques utilisées fut justifiée par les différents objectifs poursuivis. Il fallait comprendre des points de vue très divers sur l'acceptabilité de la tarification et les rattacher à tel ou tel type de système tarifaire. En plus, la diversité des publics à interroger, responsables publics, opérateurs de transports, citoyens, etc., ne permettait pas l'utilisation d'une seule technique d'enquête.

Les trois techniques qualitatives ont été les suivantes : enquêtes auprès d'informateurs-clés, discussions dans des groupes, et enquête de type

³ Une description complète des travaux empiriques de PATS peut être trouvée dans le *Deliverable 3* du projet.

« Delphi » rapide. Elles avaient pour but l'obtention de visions approfondies sur le problème de l'acceptabilité de la tarification des transports et la validation des systèmes de tarification. A ces enquêtes qualitatives, sont venues s'ajouter des enquêtes quantitatives auprès des citoyens afin d'établir des relations entre des variables telles que l'âge, la possession de voiture, le pays de résidence et les questions de l'acceptabilité.

Les conclusions principales du travail empirique peuvent être résumées comme suit⁴.

Les objectifs qui justifient la tarification des transports en général et la finalité de chaque mesure en particulier doivent être clairs, compréhensibles et raisonnables pour ceux qui sont affectés par les mesures.

De façon à améliorer l'acceptabilité, il est important de choisir le principe de tarification le plus adapté à chaque finalité de tarification.

De façon à rendre acceptables des augmentations de tarif, ou de nouvelles taxes ou redevances, le prix doit refléter les coûts réels de transport. Une justice de tarification intermodale est importante, pourtant des redevances inférieures pourront être acceptées pour des modes de transport « propres ». Toutefois, il faudra faire attention aux décisions généralisées conduisant à des taxes et charges inférieures pour les modes respectueux de l'environnement⁵. Cela ayant à voir avec les subventions croisées, il faudra explorer, au cas par cas, si et jusqu'où les modes réputés « propres » doivent être encouragés.

Pour rendre acceptables les mesures de tarification, il est important que ceux qui en seront affectés, les comprennent comme efficaces et adéquates pour la résolution des problèmes relatifs aux transports. Il est clair que sous cet aspect, de nouvelles mesures sont plus difficiles à accepter que d'autres déjà bien connues, surtout lorsque l'efficacité des nouvelles mesures n'est pas - du moins pour les citoyens - encore prouvée. Cela est aussi une raison pour laquelle les attitudes, avant et après mise en place, sont, normalement, différentes. Avoir de l'information sur de nouvelles mesures réputées efficaces ailleurs, peut aider à convaincre ceux qui en seront affectés.

Comme il est évident que les citoyens craignent des impacts négatifs sur leur mobilité journalière et ne sont pas encore convaincus des impacts positifs tels que la réduction du trafic et des encombrements, l'amélioration des conditions de vie et de l'environnement, les gouvernements auront à expliquer clairement les conséquences des mesures de tarification qui seront appliquées.

⁴ Rapport final de PATS, soumis à l'agrément de CE.

⁵ Nous rappelons ici une des conclusions principales du rapport final de la recherche PETS (ITS (coord.), 2000). On peut y lire que le bien-fondé des subventions croisées au profit des modes réputés propres reste discutable. Les avis sur ce point sont partagés.

L'utilisation adéquate et transparente des recettes générées par les mesures de tarification est fondamentale pour une bonne acceptabilité. Les recettes devront être utilisées prioritairement dans le secteur des transports. Les subventions croisées, par exemple en faveur du transport public, peuvent améliorer l'acceptabilité mais cette pratique doit être testée au cas par cas.

En ce qui concerne le sentiment de justice, il doit être clair que les mesures de tarification ne conduisent pas à la duplication de taxes. Il faudra inclure dans le dispositif des mesures de compensation pour les groupes désavantagés.

La protection de la vie privée est une condition préalable nécessaire pour un schéma de tarification acceptable. Des solutions techniques existant pour assurer la vie privée, cet argument ne sera pas un obstacle de poids à l'introduction de mesures de tarification.

Le schéma de redevances devra être transparent et son utilisation devra être facile à manipuler et compréhensible.

Les mesures de tarification seront introduites d'une façon graduelle, évitant le choc des prix. L'harmonisation au sein de l'UE est importante pour la définition et la mise en place des schémas de tarification aux niveaux régional, national et européen.

Enfin, les enquêtes conduites dans le cadre de PATS ont révélé des soupçons généralisés sur les motifs des gouvernements derrière la tarification. L'objectif n'est-il pas simplement d'accroître les recettes publiques ?

5. AMÉLIORER L'ACCEPTABILITÉ EN SE CONCENTRANT SUR LE PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION

Pendant plusieurs années, la mise en place de politiques de tarification a suivi une approche rationnelle parcourant les étapes suivantes :

1. spécifier des objectifs ;
2. développer des solutions alternatives à travers lesquelles les objectifs puissent être atteints ;
3. évaluer les conséquences de chaque solution ;
4. choisir l'action qui maximise les bénéfices selon les critères et évaluations des responsables par les décisions.

Cette approche suppose une prise de décision unitaire ou considère que le groupe joue comme une unité et ignore les situations de conflit qui surgissent chaque fois que les activités sociales sont en jeu et qu'il y a une confrontation des intérêts de divers groupes sociaux. Cependant la définition de politiques est un processus beaucoup plus exigeant, car il demande la capacité de définir un problème selon les différentes perspectives possibles, de dessiner des arguments d'après des sources différentes, d'adapter chaque

argument à l'auditoire et, finalement, d'éduquer l'opinion publique de façon à arriver à des consensus ou des compromis autour des objectifs politiques. Cela signifie que la définition de politiques demande la compréhension de la diversité des personnalités représentées, des intérêts qu'ils représentent et de l'interdépendance que ces intérêts imposent dans les différentes étapes de la définition de politiques.

Malgré les critiques qui entourent l'approche par étapes du processus politique, il s'agit d'un modèle analytique qui n'est pas dépourvu d'avantages, en particulier par sa capacité à fournir un cadre de réflexion. Il représente un modèle d'intelligibilité de la réalité qui réduit sa complexité et s'adapte aisément à la prise de décision concernant la tarification des transports. Bien évidemment, le monde réel est beaucoup plus compliqué et n'est pas composé par des étapes, phases ou cycles ordonnés et nets (PARSONS, 1995). Toutefois, les critiques selon lesquelles le modèle échoue à saisir l'interaction entre les acteurs sont moins consensuelles. En effet, la totalité du processus politique peut être considérée comme un large mécanisme de sélection qui choisit parmi les idées politiques en compétition celles qui, de quelque façon, s'adaptent mieux au problème à résoudre d'une part, et aux exigences de l'environnement politique et de l'objectif propre du responsable d'autre part.

Ainsi, la recherche PATS conclut que, en favorisant une approche interprétative, voire herméneutique, de l'argumentation politique, une approche discursive clarifie les différents cadres de valeurs et les hypothèses qui fondent les arguments avancés dans les discussions. Elle s'efforce de rendre plus « maniables » les dimensions obscures qui caractérisent souvent les choix en matière de transport. L'Approche Discursive - proposée dans ce projet - utilise donc un ensemble d'étapes pour décrire le processus politique, qui ne semblent pas totalement différentes de l'approche du décideur, et qui donc ne représentent pas une rupture trop violente avec les modèles antérieurs et traditionnellement plus utilisés. Les cinq étapes adoptées dans la recherche PATS sont présentées dans le Tableau 1.

La différence la plus importante entre l'approche du décideur et l'approche discursive est que celle-ci considère les politiques et leur mise en œuvre comme le résultat d'un processus de discussion. La production de politiques est vue comme un processus itératif avec un grand nombre d'acteurs : chaque acteur entre dans la discussion avec un argument spécifique et, pendant la discussion, il y a des interactions stratégiques et tactiques (discursives) pour atteindre un compromis.

Parmi les facteurs importants pour le résultat du processus de discussion, on peut relever :

- le groupe d'acteurs des politiques actuelles et potentielles et les ressources dont ils disposent sur différents plans institutionnels ;

- les dispositions et contraintes environnementales (par exemple politiques existantes, systèmes de valeurs, opinion publique, paradigmes cognitifs, etc.).

Tableau 1 : Approche discursive de la prise de décision pour améliorer l'acceptabilité des politiques de tarification des transports

<p>Etape 1. Compréhension du problème et définition des objectifs</p> <p>Compréhension des problèmes Définition des objectifs (GSA)</p>
<p>Etape 2. Définition des politiques</p> <p>Identification d'alternatives Concepts de Planification/Scénarios futurs Sélection d'Instruments Politiques (GSA) Evaluation d'impacts et réactions (avec feed-back et développement de stratégies mixtes ou de compensation)</p>
<p>Etape 3. Planification de la mise en œuvre</p> <p>Application des instruments politiques Identification et assemblage des « metteurs en scène » (GSA) Définition du plan de mise en œuvre</p>
<p>Etape 4. Mise en œuvre sur le terrain</p> <p>Plan global de mise en œuvre Evaluation de l'efficacité Rendre évidents les résultats de l'efficacité (GSA)</p>
<p>Etape 5. Evaluation des politiques</p> <p>Vérification des réactions des usagers Contrôle et évaluation de la mise en œuvre Evaluation des impacts de la politique</p>

GSA = *Gaining stakeholders acceptance* (gagner l'acceptation des parties prenantes)

Source : VIEGAS, MACÁRIO, 2000.

Cette approche discursive par étapes n'est pas, toutefois, sans susciter des critiques. En effet, bien qu'elle considère l'interaction avec les acteurs, elle simplifie beaucoup la possibilité d'engagement de multiples niveaux de gouvernement dans le processus, ce qui réduit sensiblement le nombre d'interactions possibles. De plus, cette approche est aussi incapable de refléter la motivation politique pour avancer d'une étape vers la suivante, et d'évaluer les potentiels équilibres politiques négatifs qui pourraient conduire à des désorganisations politiques. La réflexion sur ces critiques mènera certainement à la conclusion que le meilleur modèle analytique est un modèle multiforme, malgré le principal désavantage de son niveau de complexité et la forte croissance des cycles interactifs, ce qui réduit considérablement la capacité de comprendre le processus de décision enchaîné dans chacune de ses étapes.

En ce qui concerne l'évaluation, nous reprendrons le concept de PARSONS (2000) selon lequel l'évaluation est fondamentalement un processus de valorisation et que différents cadres de valorisation génèrent, inévitablement, des façons différentes de penser un problème. Tout en tenant compte de cette diversité des formes d'évaluation, quelques cadres d'évaluation peuvent être sélectionnés pour accompagner le processus par étapes défini ci-dessus. Toutefois il faut souligner que la sélection du cadre doit être cohérent avec les objectifs des différentes étapes, raison pour laquelle il ne semble pas qu'il existe un cadre unique d'évaluation pour tout le cycle de politiques de tarification de transports, mais divers cadres plus ou moins appropriés pour chaque étape.

Une méthode multi-cadre pour l'évaluation définira le terrain où ces outils pourront constituer des instruments d'auto-apprentissage pour la définition et le réglage plus fin des politiques. Une évaluation utilisant le calcul et la distribution des coûts et la maximisation du surplus collectif peut être utilisée dans l'étape 2, alors qu'une évaluation du suivi des performances sera préférée pour l'étape 4.

Chaque fois que les réactions des usagers doivent être évaluées (dans les différentes étapes du modèle), une analyse en termes de flux interprétatifs (« *interpretivism stream frame* ») paraît plus efficace. Elle adopte en effet le point de vue d'une évaluation comme facteur d'éducation ayant pour base le dialogue et les délibérations démocratiques. Cette pluralité méthodologique appliquée à la définition des politiques de tarification des transports devrait faciliter la décision politique finale, l'objectif ultime étant de faciliter l'expérimentation, l'apprentissage et l'auto-organisation dans des conditions d'incertitude et de complexité, comme le monde réel.

Le modèle traditionnel de choix rationnel suppose que les acteurs essayent d'optimiser leurs décisions selon certaines règles et que le principe sous-jacent, la maximisation de l'utilité espérée, garantit une cohérence des choix en fonction de la valorisation des probabilités et utilité des conséquences des diverses alternatives en jeu. L'approche discursive suggère que le processus politique devient beaucoup plus compréhensible si on suppose que les acteurs voient les règles du jeu politique comme des cibles possibles de l'action politique, s'efforçant de changer ces règles en leur faveur.

Ainsi, l'évaluation des réactions des intervenants ne peut pas être considérée seulement dans l'étape de mise en œuvre des politiques. Au contraire le statut des gagnants et perdants potentiels change avec le temps. Ainsi, lors de l'introduction d'une nouvelle politique de tarification, il faut considérer aussi bien l'effet absolu sur chaque intervenant à un moment donné, que les effets marginaux sur les statuts économiques et sociaux de ces individus au long du temps. Ceci signifie que l'impact des changements sur le statut du récepteur des effets de la politique doit être continuellement évalué à court et long terme du fait d'une évolution dynamique de ce statut.

En plus, le fait que la tarification des transports a un impact sur un large spectre de groupes d'intervenants très hétérogènes, et est ainsi caractérisée par une grande diversité d'intérêts, mène inévitablement à des conflits entre ces groupes. La recherche PATS révèle aussi qu'il est nécessaire d'adopter une stratégie de communication adéquate pour accompagner le contact avec les acteurs pendant le cycle de prise de décision. Cette stratégie permettra d'améliorer l'acceptabilité en jouant à divers niveaux, en commençant simplement par exemple par réveiller l'intérêt pour les problèmes environnementaux et en continuant jusqu'à une étape de négociation.

6. CONCLUSIONS

Les recommandations de la recherche PATS s'adressent aux responsables, aux niveaux technique (aide à la décision) et politique (prise de décision), pour tous les niveaux gouvernementaux (local, régional, national, UE). Les recommandations suivantes s'appuient tant sur le travail conceptuel que sur le travail empirique menés pendant la recherche.

1. L'introduction d'une tarification sur ce qui auparavant était gratuit soulève un problème d'équité longitudinale, et cette acceptabilité peut être améliorée si le prix est accompagné d'une plus grande qualité ou capacité du service tarifé. S'il n'y a pas une explication additionnelle, le prix est vu comme un instrument financier et il peut être difficile de le maintenir après la période d'amortissement.
2. L'introduction d'une tarification doit être accompagnée d'une amélioration du service. Un prix nouveau ou plus élevé est mieux accepté s'il est accompagné par quelque garantie sur le niveau de service auquel la tarification est associée.
3. Même avec l'augmentation de qualité, l'introduction de la tarification peut être perçue comme contribuant à l'exclusion des membres de la société moins fortunés (créant des problèmes d'équité verticale). Une compensation possible, n'amenant pas de distorsion, est l'affectation d'une partie gratuite de consommation, bien que cela implique un système de transaction plus compliqué, capable de suivre la consommation cumulative par personne (ou par véhicule).
4. Si l'augmentation des prix est très forte dans une partie du système, même avec de fortes augmentations de qualité, il peut être convenable d'augmenter aussi la capacité des systèmes alternatifs, non seulement parce qu'un nombre significatif des usagers peut préférer changer pour l'option moins chère (même temporairement) mais aussi parce que la différence entre les alternatives gratuites et payantes peut devenir trop large pour être acceptée.
5. S'il n'y a pas de valeur additionnelle, l'acceptabilité est plus difficile mais peut être favorisée par l'adaptation d'un tarif binôme, avec une réduction de la part fixe. Ceci peut être vu comme une mesure de compensation.

6. L'introduction d'innovations technologiques peut aider à atteindre une qualité plus élevée, même si ce n'est que par la réduction des coûts de transaction (des temps d'attente par exemple).

7. Les mesures destinées à introduire une tarification ou un changement de prix dans les transports interurbains devront subir des tests d'équité horizontale (discrimination entre classes de véhicules basée sur des principes économiques bien fondés, notamment dans les coûts qu'ils imposent), et d'équité territoriale (les mêmes principes doivent être appliqués à toutes les régions, des discriminations positives étant acceptables en faveur des régions avec une densité de trafic très basse et, probablement, mais plus difficilement, dans les régions de revenus plus bas).

8. Les réactions plus fortes aux changements des prix proviennent de ceux qui utilisent le système très régulièrement. Ainsi les protestations les plus vigoureuses viendront des résidents et voyageurs pendulaires pour la tarification des routes urbaines, et de l'industrie du transport routier pour la tarification des routes interurbaines (autoroutes). Le Tableau 2 présente pour chacune de ces catégories les principes de tarification et les mesures de compensation souhaitables.

Tableau 2 : Mesures de compensation en faveur de certains types d'usagers

Niveau géographique.	Usagers Réguliers	Dimensions principales de l'équité	Principes de tarification	Mesures de Compensation
Local / Urbain	Résidents locaux	Verticale (sans exclusions)	Possibilité de redevances progressives (mais risquée ?) Taxe variable selon : . les coûts externes imposés, . la pression de la demande (pour assurer les niveaux de service)	Parts gratuites pour les contribuables locaux
Interurbain	Transporteurs routiers	. Horizontale (discrimination entre véhicules) . Territoriale (niveaux de prix variables d'une région à l'autre)	Redevance dès le premier usage Redevance indépendante du niveau de consommation Taxe variable selon : . les coûts externes imposés . les coûts internes provoqués par chaque véhicule (classes de véhicules) . la pression de la demande (pour assurer les niveaux de service)	Réduire les redevances fixes (approcher la neutralité fiscale)

9. Il est nécessaire d'adopter une approche discursive engageant les intervenants tout au long du processus de prise de décision, pour désamorcer les oppositions et améliorer la connaissance des problèmes menant à la mise en œuvre des mesures de tarification. Des formes différentes d'engagement

peuvent être pensées le long du processus de prise de décision et leur sélection effectuée parmi un vaste spectre d'alternatives, qui vont de l'information toute simple à des décisions partagées, en fonction du contexte politique et culturel local.

10. Pour une compréhension détaillée du degré d'acceptabilité des acteurs, dans chaque contexte local, les préoccupations suivantes doivent être prises en compte :

- l'identification des divers acteurs engagés ou affectés dans les étapes du processus de prise de décision ;
- la perception des intérêts spécifiques des acteurs analysés comme personnalités ;
- le pouvoir d'influence des différents groupes d'acteurs et leur potentiel de réaction publique.

11. L'acceptabilité de la tarification des transports est aussi en rapport avec la cohérence de la mise en pratique des politiques dans l'Union Européenne, qui s'appuie sur l'attribution aux différents niveaux de gouvernement des rôles et fonctions suivants.

Les directives européennes définissent les principes généraux de calcul des coûts pour la définition des prix. Elles imposent de la transparence aux comptabilités. Elles spécifient quelques éléments de coûts sociaux (polluants globaux, valeur de la vie humaine).

Les gouvernements nationaux définissent l'organisation des responsabilités et la gestion des flux financiers. Ils spécifient quelques éléments de coûts sociaux (polluants régionaux, infrastructures et normes de sécurité). Ils spécifient la qualité des niveaux de service et les prix d'usage des infrastructures nationales.

Les gouvernements locaux spécifient quelques éléments de coûts sociaux (bruit), la qualité des niveaux des service et les prix d'usage pour les infrastructures locales. Ils définissent et mettent en pratique des schémas de protection de l'équité.

12. En ce qui concerne l'infrastructure et les services, les points suivants doivent être pris en compte.

Les opérateurs des services devront être toujours soumis à des conditions de tarification identiques à celles des autres propriétaires de véhicules, pour éviter des phénomènes de discrimination.

Pour les transports publics, il convient d'assurer les services de base à des tarifs établis par l'Autorité et des subventions peuvent être nécessaires dans certains cas. Par contre, des ensembles de services additionnels, internes à chaque compagnie ou en combinaison avec d'autres dans le même secteur ou dans d'autres secteurs, seront laissés à la libre initiative de l'opérateur.

Pour les administrateurs d'infrastructures soumises à des concessions en cours, la révision des contrats devra être pensée de façon à inclure des redevances variables dans l'espace et dans le temps en fonction des encombrements et des coûts sociaux. Des clauses tenant compte de la qualité de service devront exister, avec des rabais en cas de prestations insuffisantes. Néanmoins, des limitations à la variabilité des prix devraient être envisagées afin de maintenir un niveau minimum de recettes.

13. Finalement la transparence des flux financiers est un atout fort de l'acceptabilité. Cela implique la mise en place d'audits d'évaluation des coûts chaque fois que l'argent public est utilisé.

On l'a vu, la recherche PATS inclut un vaste spectre de questions liées aux redevances et taxations, couvrant tous les moyens de transport. Nous croyons qu'au-delà des objectifs exprimés, les résultats de cette recherche ont aussi une valeur additionnelle pour l'organisation et la gestion de la tarification des transports ; non seulement par l'extension des enquêtes réalisées, incluant citoyens et institutions, mais aussi par l'inclusion des préoccupations d'acceptabilité dans le processus de prise de décision.

BIBLIOGRAPHIE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (1992) **Le développement futur de la politique commune des transports - construction d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable**. COM (92) 494 final.

COMMISSION EUROPÉENNE (1995) **Vers une tarification équitable et efficace dans les transports. Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union Européenne**. Livre vert. Bruxelles, Commission Européenne, 58 p. + annexes.

COMMISSION EUROPÉENNE (1998) **Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures : une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE**. Livre Blanc. Bruxelles, Commission Européenne, 58 p.

ITS, Coord. (1998) **PETS – Pricing European Transport Systems**. Recherche sur les Transports, 4ème Programme Cadre, Stratégie. Leeds, Institute for Transport Studies, University of Leeds.

LIPPMANN W. (1997) **Public Opinion**. New York, Free Press Paperbacks (1ère édition 1922).

PARSONS W. (1995) **Public Policy - An introduction to the theory and practice of policy analysis**. Edward Alger, Aldershot.

PARSONS W. (2000) **Analytical frameworks for policy and project evaluation: from welfare economics and public choice to management approaches.** TRANSTALK Workshop, Mai, Bruxelles.

TIS.PT, Coord. (2000) **PATS - Pricing acceptability in the transport systems. Deliverable 1.** Recherche sur les Transports, 4ème Programme Cadre Transports Urbains. Lisbonne, TIS.PT, Consultores em Transportes Inovação e Sistemas a.c.e.

VIEGAS J., MACÁRIO R. (2000) **Involving stakeholders in the evaluation of transport pricing policies.** TRANSTALK Workshop, Novembre, Bruxelles.