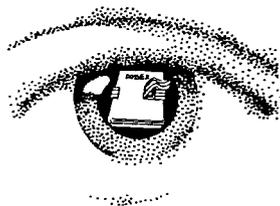


## QUELS INSTRUMENTS POUR LIMITER LES NUISANCES DE LA CIRCULATION ?

Maurice GIRAULT



La forte progression qu'ont connue les transports routiers au cours de ces vingt-cinq dernières années a de nombreux effets négatifs sur l'environnement et les autres usagers des transports (les économistes parlent « d'effets externes »). Pour limiter ces effets, les pouvoirs publics disposent essentiellement de deux types d'instruments : la réglementation et la normalisation d'une part, la tarification d'autre part.

La voie normative, assez largement utilisée jusqu'ici, a donné des résultats intéressants (en matière d'accidents et de pollution locale et régionale notamment) mais insuffisants sous certains aspects. L'utilisation de l'outil tarifaire, qui permet une meilleure couverture des coûts d'infrastructure et des coûts externes, est censée, selon la théorie économique, conduire à un niveau des trafics et une répartition des modes optimaux pour la collectivité et à une réduction<sup>1</sup> des nuisances. Dans cette perspective, les taxes sur les transports (et en premier lieu les accises sur les carburants), longtemps considérées essentiellement sous l'angle budgétaire, font l'objet à l'heure actuelle de nombreuses réflexions dans le cadre de la politique des transports.

Cet article se propose de préciser et de hiérarchiser les problèmes posés, avant d'examiner l'efficacité des outils réglementaires et tarifaires en relation avec leurs objectifs : limitation des atteintes à l'environnement, maîtrise des trafics et reports vers des modes moins nuisants et réduction des disparités fiscales.

### **De nombreuses nuisances**

Les nuisances induites par le développement des transports routiers sont de nature très diverse : bruit, pollution locale, régionale et générale (effet de serre), encombrements, effets de coupure, atteintes aux biotopes, impact sur le paysage ou sur l'écoulement des eaux, insécurité, congestion... L'estimation des coûts sociaux permet une mise en perspective de ces problèmes.

### **Insécurité et congestion constituent les principaux problèmes posés**

L'actualité met sur le devant de la scène la pollution de l'air due aux transports. On place ainsi au deuxième plan le problème des accidents de la route qui, même s'ils ont tendance à diminuer grâce à une politique active, demeurent très importants : chaque année se produisent 125 000 accidents de la circulation qui causent près de 8 000 morts et 36 000 blessés graves.

La pollution de l'air imputable à l'automobile présente des dangers mal connus, malgré certaines études médicales qui commencent à les cerner et à les chiffrer. La pollution augmente le nombre de consultations chez les médecins et dans les hôpitaux, elle provoque des allergies, des crises d'asthme, des problèmes cardio-vasculaires et des dizaines ou centaines de décès prématurés, c'est-à-dire avancés de quelques mois chez des gens déjà malades. C'est beaucoup trop, mais peu en comparaison des accidents de la route.

Les embouteillages constituent un autre problème important, très aigu en Europe du Nord, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne... En France, il n'est notable quotidiennement que dans les grandes villes et leurs abords, ainsi que quelques jours par an sur les grands axes routiers, en particulier Lille - Paris - Lyon - Marseille. L'imputation des coûts de congestion au titre des coûts externes est controversée dans la mesure où elle peut être considérée comme « interne au monde des transports ».

<sup>1</sup> Réduction et non suppression : la situation optimale est celle où une telle tarification dissuade les déplacements dont les avantages (l'utilité en termes économiques) sont inférieurs aux coûts qu'ils occasionnent (pour l'utilisateur pour les collectivités publiques ou pour des tiers, riverains, usagers d'autres modes ou autres usagers du même mode de transport).



## NUISANCES

**La mesure des externalités liées au transport routier : indispensable mais délicate**

L'estimation des coûts sociaux permet une mise en perspective des nuisances. Cette estimation est délicate puisque, par définition, elle ne peut être révélée par le système de prix de marché. De nombreuses études s'attachent à évaluer ces coûts ; elles s'appuient sur deux grands types d'approches : en termes de coûts (estimation des pertes liées aux nuisances ou des coûts d'évitement) ou en termes de disponibilité à payer.

Du fait de cette diversité d'approche, il n'est pas étonnant que ces études aboutissent à des évaluations assez différentes des coûts sociaux liés au transport routier (les deux estimations citées plus bas aboutissent respectivement à des coûts de l'ordre de 2,2 % et de 5 % du PIB). Cependant, la quasi-totalité d'entre elles converge pour classer les coûts d'insécurité et de congestion en tête comme le montre le tableau ci-dessous qui reprend d'une part les résultats des comptes transports de la nation (sur la base des travaux menés par le Conseil général des ponts et chaussées) et, d'autre part, les chiffrages retenus dans le livre vert de la Commission européenne « vers une tarification équitable et efficace des transports ». Les coûts liés aux atteintes au paysage, à la faune, à la flore ou aux effets de coupure apparaissent négligeables dans un bilan global, au niveau d'un pays ou d'un groupe de pays, même s'ils peuvent avoir une importance majeure dans l'évaluation d'un projet précis. Le bruit et la pollution locale occupent une place intermédiaire. Quant au coût de la pollution, il est particulièrement incertain, les estimations allant de un à dix.

Tableau : Coûts sociaux des transports routiers

	en % du PIB				
	Congestion	Insécurité <sup>2</sup>	Pollution	Effet de serre	Total
<i>Estimation CCTN-CGPC</i>					
Tous véhicules	0,5 %	0,8 %	0,7 %	0,2 %	2,2 %
<i>Estimation Livre vert de la Commission européenne</i>				Bruit	
Tous véhicules	2,0 %	2,5 %	0,4 %	0,2 %	5,0 %

Des analyses plus fines montrent également que ces coûts sont sensiblement différents en milieu urbain et interurbain : ils sont généralement sensiblement plus élevés en milieu urbain qu'en milieu interurbain, à l'exception notable des coûts d'insécurité.

**L'importance des normes de sécurité et antipollution**

Les normes sont intéressantes à plusieurs égards : elles sont instituées au niveau européen, ce qui permet d'éviter des distorsions de concurrence entre constructeurs ou transporteurs, elles permettent de diminuer la pollution à la source, elles sont efficaces et leur coût est supporté par le responsable de l'externalité, lors de l'achat du véhicule.

Parmi les normes antipollution, on peut mentionner la directive consolidée du 26 juin 1991 (ou EURO I), celle de mars 1994 (ou EURO II), celle prévue pour l'an 2000 (EURO III) et la directive en préparation pour 2005 (EURO IV).

Les normes et la réglementation ont permis de diviser les pollutions pratiquement par trois : la pollution par les oxydes de plomb a presque disparu et celle par les oxydes de soufre est divisée par dix (pot catalytique, carburants sans plomb et avec moins de soufre). Avec les normes EURO III, les émissions d'oxydes de carbone, de composés organiques volatils et d'oxydes d'azote seront divisées par deux ou quatre selon les polluants d'ici 2010. Des progrès sont encore possibles sur les moteurs diesels, puisque des filtres à particules équiperont les véhicules à partir de 2000<sup>3</sup>.

Le bruit émis par les véhicules a diminué de onze décibels auditifs (dBA) pour les voitures et de quatorze dBA pour les poids lourds depuis les premières normes de 1972. Une grande partie des gains de sécurité routière est imputable aux normes et à la réglementation, le nombre de décès a été divisé par plus de deux depuis 1973 alors que la circulation totale a presque doublé.

<sup>2</sup> Partiellement pris en compte dans les primes d'assurance.

<sup>3</sup> Un prochain article fera un point précis sur ces diminutions de polluants, y compris le CO<sub>2</sub>.

## NUISANCES

Les « engagements volontaires » des constructeurs pour diminuer la consommation des véhicules et leurs émissions de CO<sub>2</sub> s'apparentent à une norme car ils constituent un objectif chiffré, en partie négocié avec les pouvoirs publics au plan européen. Il s'agit de l'intérêt bien compris des constructeurs, qui peuvent craindre des mesures plus contraignantes.

Les normes permettent donc de diminuer de façon très importante certaines nuisances des transports. Elles présentent également l'intérêt d'être négociées entre pouvoirs publics, consommateurs et constructeurs de véhicules. S'appliquant dans les mêmes conditions à l'ensemble des usagers, elles sont généralement perçues comme plus équitables que la taxation qui opère une « sélection par l'argent ».

Elles présentent cependant trois défauts majeurs :

- elles ne permettent pas de prendre en compte toutes les nuisances, comme l'augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> ou la congestion urbaine, qui appellent une maîtrise des trafics eux-mêmes ;
- elles ne possèdent pas la souplesse nécessaire pour conduire en permanence à l'optimum. En d'autres termes, les normes risquent toujours d'être trop ou pas assez sévères ; formulées en termes de moyens (par exemple : pot catalytique), elles n'incitent pas à la recherche de la solution technologique optimale ;
- enfin, l'absence de transparence de leurs coûts conduit à avantager potentiellement les agents les mieux informés (les constructeurs automobiles, par exemple).

### ***Maîtriser les trafics par la taxation des carburants ?***

Il est légitime de taxer les transports pour imputer les coûts externes, du fait des préjudices qu'ils occasionnent, mais une première difficulté réside dans l'incertitude sur l'évaluation de ces coûts ; nous avons indiqué précédemment que les coûts sociaux des transports représenteraient 2,2 % à 5 % du PIB, cette dernière estimation paraissant très forte.

Une deuxième difficulté tient à son impact relativement faible sur le niveau des nuisances<sup>4</sup> et aux problèmes d'équité qu'elle est susceptible de poser. La circulation présentant une faible élasticité au prix des carburants, il faut beaucoup augmenter leur prix pour provoquer une diminution modeste du trafic. Par ailleurs, cette taxation ne devrait pas, en théorie, dégrader la distribution des revenus, ce qui est loin d'être acquis puisque les ménages aux revenus modestes qui habitent en périphérie, loin des villes-centres et de leur lieu de travail, seraient pénalisés par une hausse importante des taxes sur les carburants, au détriment des habitants des villes-centres.

Enfin, une tarification idéale devrait tenir compte de la variabilité des coûts dans le temps et dans l'espace, ce qui n'est pas toujours possible pour des raisons d'équité spatiale ou tout simplement de faisabilité.

### ***Faut-il maîtriser les trafics pour maîtriser les nuisances ?***

La faible élasticité du trafic routier aux prix des carburants conduit à privilégier, chaque fois que cela est possible, des solutions qui permettent de réduire les nuisances plus que proportionnellement aux trafics. Elle constitue donc un argument supplémentaire pour le recours à des normes ou des accords volontaires qui permettent justement un tel découplage entre l'évolution des nuisances et celles du trafic. Les scénarios de long terme qui ont été étudiés dans plusieurs pays d'Europe montrent en effet que, pour obtenir un impact vraiment sensible sur l'environnement en agissant uniquement sur le volume de trafic via le prix des carburants, il est nécessaire de doubler ces prix en monnaie constante.

### ***La circulation en milieu urbain relève de solutions spécifiques***

La plus grande part de la circulation concerne la mobilité quotidienne et urbaine. La maîtrise de la circulation en ville suppose très certainement un maintien voire une augmentation du prix moyen des carburants (essence plus gazole). Mais elle dépend aussi de politiques locales (stationnement, partage de la voirie, promotion des transports collectifs). Les plans de déplacements urbains (PDU) visent à mettre en cohérence l'ensemble de ces politiques en donnant leur place aux modes alternatifs, en particulier la marche à pied et les deux roues.

<sup>4</sup> Le surplus collectif lié à l'introduction d'une taxe réside autant, sinon plus, dans le produit de la taxe elle-même que dans la réduction des nuisances.

## NUISANCES

En revanche, une hausse importante du prix des carburants n'aurait qu'un impact modeste au regard de son coût pour les usagers et ne paraît pouvoir être acceptée que dans un contexte de rareté du pétrole.

### **Les voitures à essence supportent leurs coûts externes**

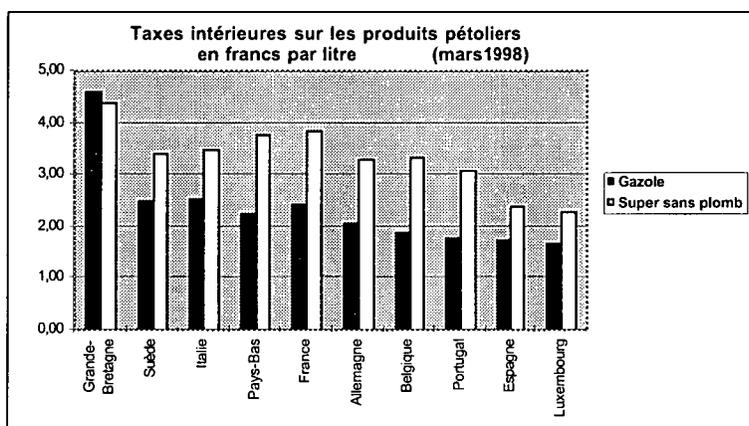
Nonobstant les difficultés de chiffrage, la majorité des experts considère que les voitures qui consomment de l'essence supportent l'ensemble des coûts qu'elles engendrent (coût d'infrastructure et coûts sociaux), compte tenu des taxes qui frappent le supercarburant, du moins en milieu interurbain.

Il n'en est pas ainsi pour les poids lourds, comme le montrent les travaux mentionnés précédemment. Il existe pour ceux-ci une insuffisance de couverture des coûts, notamment sur le réseau non concédé<sup>5</sup>, qui justifierait que la taxation du gazole rattrape, à terme, celle du supercarburant. Mais, ceci peut difficilement s'envisager sans une harmonisation européenne, compte tenu de la libéralisation du secteur au sein de l'Union européenne.

### **Le supercarburant français parmi les plus taxés d'Europe**

En matière de taxation trois constats s'imposent :

- le supercarburant français est presque le plus taxé d'Europe ; seule la Grande-Bretagne a des accises plus élevées (elles sont respectivement de 3,80 francs par litre et 4,40 francs par litre, hors TVA) ;
- la France est légèrement au-dessus de la moyenne européenne pour la taxation du gazole : là encore, la Grande-Bretagne a les plus fortes accises (4,60 francs par litre), alors qu'elles sont voisines de 2,50 francs par litre en Suède, en Italie et en France, et moins élevées aux Pays-Bas, en Allemagne, en Belgique ;
- elle se situe au troisième rang, après la Finlande et les Pays-Bas, pour l'écart de taxation entre supercarburant et gazole.



### **Vers une harmonisation des taxes des différents carburants au sein de l'Union européenne ?**

Une politique de rapprochement des taxes sur les véhicules utilisant du gazole ou du supercarburant doit tenir compte des éléments suivants :

- pour les poids lourds, le supercarburant n'est pas substituable au gazole et une hausse isolée du prix du gazole pénaliserait les transporteurs français par rapport à leurs concurrents ;
- alors que leur consommation (en litres aux cent kilomètres) est inférieure à celle des voitures à essence et que leurs coûts sociaux sont sensiblement identiques<sup>6</sup>, les voitures diesels profitent, en France, d'un écart important de taxation entre le supercarburant et le gazole. Celui-ci conduit à des choix, en matière d'équipement automobile ou de consommation, contraires à l'optimum collectif. Leur coût collectif est d'autant plus élevé que ces deux biens (voitures à essences ou diesels) sont très substituables. Pour tenir compte de la situation différente des utilisateurs de véhicules légers et de poids lourds, la correction de cet écart de taxation pourrait passer par l'instauration d'une « vignette » spécifique, comme en Italie ou en Belgique, ou d'un gazole utilitaire ;
- compte tenu du contexte de l'Union européenne et des niveaux actuels de taxation, les accises ne peuvent évoluer que dans un même mouvement d'ensemble, vers une plus grande harmonisation entre les différents pays et entre carburants. Certains pays ont déjà des taxations voisines pour le gazole et le supercarburant.

<sup>5</sup> La contribution de l'État à la SNCF tient compte de cette insuffisance.

<sup>6</sup> Abstraction faite de l'effet de serre : les véhicules diesels sont moins consommateurs d'énergie que les véhicules à essence et les évolutions technologiques récentes renforcent cette différence.