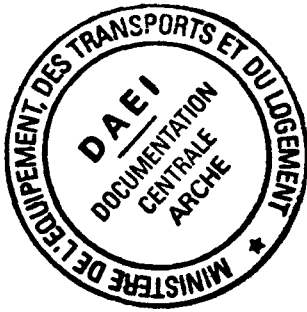


CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES



Affaire n° 96-033

La Défense, le 22 DEC 1997

GRUPE DE TRAVAIL SUR LE LIVRE VERT DE LA COMMISSION EUROPEENNE

« VERS UNE TARIFICATION EFFICACE ET EQUITABLE DES TRANSPORTS »

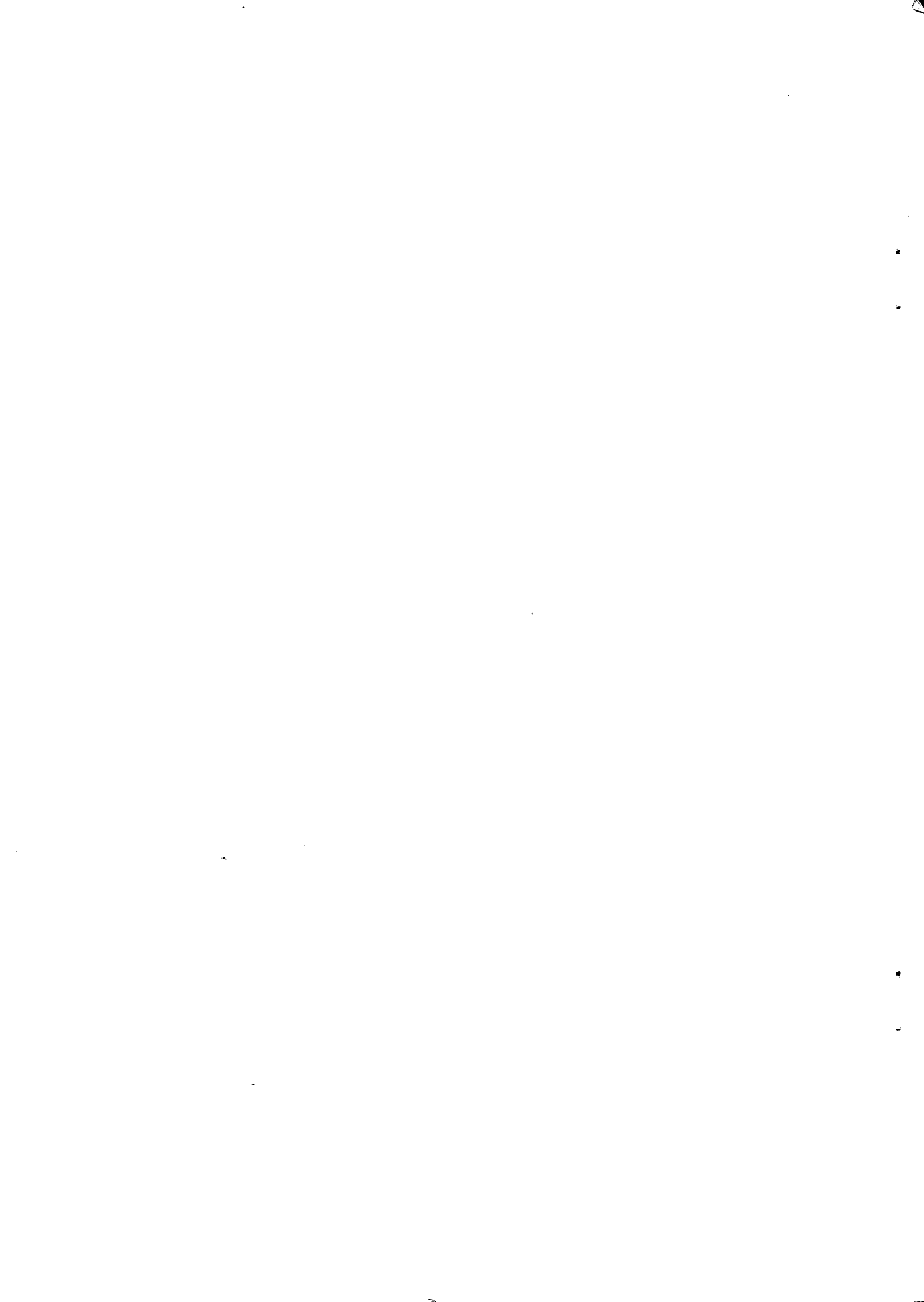
Synthèse et rapport

présidé par

Claude CHARMEIL

Ingénieur général des ponts et chaussées

CDAT
11828 A



Diffusion du rapport n° 96-033

- le directeur des affaires économiques et internationales	20 ex
- les membres du cabinet du ministre de l'équipement, des transports et du logement	9 ex
- les directeurs d'administration centrale et leurs adjoints	32 ex
- les membres du groupe de travail	19 ex
- les présidents de sections du CGPC	6 ex
- M. PERRELLON	12 ex
- M. DUBOIS-TAINE	1 ex
- archives	20 ex

**GROUPE DE TRAVAIL SUR LE LIVRE VERT DE LA COMMISSION
EUROPEENNE**

« VERS UNE TARIFICATION EFFICACE ET EQUITABLE DES TRANSPORTS »

**RESUME ET CONCLUSIONS,
SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS**



A. RESUME ET CONCLUSIONS

L'examen des principaux éléments de la politique européenne a esquissé la démarche suivie jusqu'à présent par la Commission et ce qu'elle attend du débat autour du "Livre Vert".

L'ouverture des marchés des transports, marquée par la libéralisation, a connu d'indéniables succès même si le bilan législatif concernant l'harmonisation sociale et financière apparaît relativement modeste. Il en va de même de la politique des infrastructures. L'harmonisation technique des véhicules a fait l'objet d'un important travail ainsi que l'harmonisation fiscale dont les résultats apparaissent toutefois assez minces eu égard aux efforts entrepris. Le "Livre Vert" vise essentiellement à faire émerger, sur la base de principes économiquement valables, un consensus fondé sur le rôle important dévolu à une tarification différenciée pour la mise en oeuvre de dispositions satisfaisantes à cet égard.

Les lignes directrices de la politique des infrastructures et des transports retenues dans notre pays, dont la plupart sont reprises dans les documents préparatoires du Schéma National d'Aménagement du Territoire (répondre à une demande croissante et de déplacements - voyageurs et marchandises -, assurer un développement équilibré de territoire, renforcer la compétitivité des réseaux, prendre en compte les impératifs d'environnement, recadrer les priorités urbaines, optimiser le fonctionnement des réseaux existants) ne sont pas en opposition avec les options recommandées par le "Livre Vert" mais demandent que ses principes d'application soient sérieusement analysés. Ces derniers ne sauraient être considérés comme le fondement d'une nouvelle politique mais doivent être étudiés et pour une part, mis en pratique de sorte que la tarification, sur des bases économiques solides, soit reconnue comme un moyen d'action au même titre que la réglementation, la communication et l'information des usagers, l'organisation des marchés ou la construction et l'exploitation des infrastructures.

L'action tarifaire semble pouvoir s'inscrire, si elle ne l'est pas déjà, parmi les moyens mis en avant par le même document pour suivre les lignes directrices ainsi tracées (renforcement de la compétitivité de l'ensemble des moyens de transport, établissement d'une concurrence saine, évolution de l'organisation et

du financement, meilleure sélection des investissements, promotion d'approches multimodales, meilleure exploitation de la voirie). Plus précisément, l'internalisation des coûts externes, si elle peut être pratiquée, est de nature à améliorer la concurrence entre les différents modes, à faciliter le financement de certains projets et surtout à rendre plus efficace le choix entre les différents investissements possibles, trop souvent effectué sans référence explicite ou précise à la tarification dont ils feront l'objet.

a) L'appréciation des éléments d'analyse du "Livre Vert" au niveau des principes avait été abordée dans la "Contribution française au débat sur le Livre Vert", transmise à la Commission le 9 mai 1996, après examen interministériel. Des précisions assez nombreuses doivent être ajoutées pour le compléter :

- **au plan de l'acceptabilité et de l'équité, l'accent est mis sur la nécessité de procéder de façon progressive et intelligible aux opérations d'internalisation**, de sorte que l'utilisateur en comprenne le déroulement. De plus, les modulations géographiques doivent être relativement limitées sauf à susciter des distorsions choquantes et dès lors non acceptées ;
- **au plan de la cohérence avec d'autres objectifs** (aménagement du territoire, principes de service public etc.), **la tarification proposée conduit à imaginer des contributions spécifiques pour alléger la charge de certaines régions ou de certains services**. Celles-ci seront sans doute à financer, dans des limites raisonnables, par le supplément de redevance perçu dans les zones congestionnées sous réserve d'une analyse des répercussions économiques des transferts correspondants. En d'autres termes, la déperquation qui est une idée force du "Livre Vert" doit être mise en place dans des limites bien définies et avec des précautions importantes ; les avantages qu'elle procure au plan de la transparence et donc de la qualité des choix doivent être appréciés au regard des effets redistributifs qu'elle introduit et qui paraissent à prendre en compte
- **s'agissant du calcul des coûts, le coût marginal de développement est effectivement celui qu'il faut privilégier**. Il permet de sortir de dilemme coût marginal - coût budgétaire et permet d'éviter tout double compte entre coûts d'encombrement et coût d'infrastructure.

Une mention particulière est à faire intéressant les **externalités positives**. Une analyse approfondie a été opérée par le groupe des externalités qui peuvent être prises en compte, au moins au niveau théorique, dans le raisonnement. Celles-ci peuvent être classées de la manière suivante :

- **externalités d'agglomération** permettant aux entreprises d'améliorer leur productivité et de diversifier leur production. Au-delà des avantages d'accessibilité, qui sont au départ essentiellement internalisés, elles peuvent également assurer aux autres agents économiques, par un processus d'extension en chaîne, une extension des possibilités d'emploi et l'élargissement des éventails de consommation ainsi que des marchés ; ces externalités sont, pour

la plupart d'entre elles, liées à la théorie de la croissance endogène selon laquelle l'usage du capital d'infrastructures publiques doit être compté parmi les facteurs de production et être introduit dans les fonctions représentatives de celle-ci ; toutefois une telle démarche doit veiller soigneusement à ne pas introduire de double comptes, en particulier ceux résultant d'une surestimation de la valeur du temps

- **externalités d'aménagement du territoire** permettant le développement "ex nihilo" d'activités dans des zones antérieurement mal desservies ;
- **externalités propres au transport** correspondant à des éléments particuliers : transport des blessés, visites aux parents et amis, auto-stop, développement du tourisme etc.

b) **L'appréciation des chiffres avancés par le "Livre Vert" fournit des résultats assez contrastés.** Elle a été surtout effectuée pour la route mais pas seulement pour elle : l'évaluation de la **congestion routière** (2 % du PIB Européen, ce qui correspondrait à 150 milliards de Francs dans notre pays) semble sans grande signification.

En effet, le concept de congestion se révèle multiforme et peut difficilement faire l'objet de mesures significatives. Suivant que l'on s'attache au temps total passé dans les transports, ou au temps perdu par rapport à une situation de référence et suivant cette situation de référence elle-même (correspondant soit à des vitesses jugées souhaitables soit à des situations estimées satisfaisantes au regard de la capacité des infrastructures), ou encore à la somme des coûts marginaux sociaux produits par chaque véhicule (cf réactualisation du rapport 91-105 du CGPC)¹ les résultats sont très différents.

C'est ainsi que l'on a pu avancer certains chiffres dont la dispersion laisse songeur : 3 à 8 milliards de F pour les "bouchons" autoroutiers en rase campagne, 25 milliards de F en Ile-de-France en prenant pour référence les conditions de circulation de nuit et 5 milliards de F seulement suivant d'autres hypothèses, 32 milliards de F pour l'addition des coûts marginaux sociaux dans l'ensemble du pays en assimilant le milieu urbain aux zones de rase campagne, etc.

Tous ces chiffres conduisent toutefois à des ordres de grandeurs très inférieurs à ceux avancés par le "Livre Vert".

Un chiffre largement inférieur à 100 milliards de Francs (sous les réserves précédentes) constituerait une meilleure "appréhension" du phénomène.

¹ Le calcul a été opéré dans une optique différente de la mesure de la congestion. Il s'agissait de déterminer par un calcul marginal les charges à faire supporter aux différentes catégories de véhicules et en particulier aux poids lourds.

L'évolution de la congestion ferroviaire n'a pu être opérée. Des pistes seraient à explorer, notamment les retards sur certaines lignes très chargées ou les difficultés à introduire de nouvelles circulations. La congestion intéresse toutefois principalement certains itinéraires bien délimités (approches de Paris, ceintures ferroviaires de Paris et de Lyon, Aix-Chambéry, etc.) ;

S'agissant des **accidents de la route**, l'évaluation du "Livre Vert" conduit à 190 milliards de Francs (dont 120 milliards pour les coûts non internalisés) ce qui est beaucoup plus que les évaluations françaises, fondées il est vrai sur des valeurs tutélaires pour les morts et les blessés ; celles-ci, y compris les accidents matériels, n'atteindraient pas 120 milliards de Francs. Ces valeurs appellent un suivi régulier et leur révision pourrait être envisagée, compte tenu de la pratique de certains pays étrangers.

Pour le **bruit**, aucun chiffre d'origine française n'est connu. Le "Livre vert" reprend pour part certaines valeurs relevées dans les publications étrangères. Des coûts variant de 1 à 100 (de 0,02 % à 2 % du PIB) sont avancés. C'est un domaine dont il convient prioritairement de pousser l'analyse en mettant en oeuvre les différentes méthodes qui permettent de révéler des valeurs crédibles, sans oublier celles que l'on peut déduire de l'analyse des décisions prises pour le choix des projets et des tracés.

Pour les externalités liées à l'environnement (pollution), on se trouve dans la même situation. Aucune valeur française ne peut être opposée au 0,4 % du PIB avancés par le "Livre Vert" qui s'inscrivent toutefois dans la partie haute de la fourchette du "Rapport Boiteux" dont les chiffres sont d'origine étrangère. Ceci justifie la réalisation dans le cadre du PREDIT des études nécessaires.

c) L'analyse de l'évolution des externalités "au fil de l'eau" d'ici 15 ans environ montre que l'accroissement des coûts externes n'est pas une fatalité, l'augmentation sera sans doute sensible pour le trafic aérien et urbain ainsi que sur certains axes de rase campagne, sans atteindre pour autant des situations intolérables compte-tenu des investissements projetés ; elle sera notable pour certaines formes de pollution (CO₂ et particules), sauf si est poursuivie la politique de réduction des consommations unitaires. Au contraire, une forte décroissance pour d'autres émissions (rejets de plomb, émissions de soufre, de monoxyde de carbone, de composés organiques volatiles et d'oxydes d'azote) est à attendre. Il en va de même, on peut l'espérer, pour les accidents si la France, dans son comportement, se rapproche des pays du Nord. En revanche, le bruit, au sujet duquel on a souligné l'absence de toute valeur crédible, devrait augmenter.

Quoi qu'il en soit, ce serait une erreur de tirer argument de certaines incertitudes pour renoncer à agir, si toutefois une action est praticable. Des calculs d'internalisation des coûts externes à hauteur de leurs valeurs actuellement évaluées peuvent être recommandés en tenant compte des évolutions temporelles.

d) La "Contribution française" mentionnée plus haut appelle des analyses détaillées à mener suivant les modes de transport ou suivant les externalités, prises une par une, pour apprécier le rôle susceptible d'être dévolu à la tarification eu égard aux autres moyens possibles d'action des Pouvoirs Publics : réglementation, information du public, exploitation des réseaux, construction d'infrastructures etc.

Ce sont les **résultats de ces analyses** qu'il faut brièvement rappeler maintenant.

i) **S'agissant de la circulation en rase campagne la tarification correspondant au péage autoroutier constitue déjà un élément important de la politique suivie, surtout lorsqu'on lui ajoute le poids des taxes de toute nature** (sur les véhicules, les carburants etc.) que supportent les usagers, poids lourds et véhicules légers. Même si elle peut être améliorée, la symbiose entre les différents moyens de régulation à la disposition des Pouvoirs Publics est d'ores et déjà un fait. La progression parallèle de ces différents moyens doit être assurée, ce qui suppose une évolution satisfaisante des diverses taxes, leur modulation dans le temps (dans des limites sans doute assez étroites) et leur association avec les politiques d'exploitation, d'information des usagers et de construction d'infrastructure. L'évolution de la tarification semble devoir plus porter sur les coûts des carburants, les taxes annuelles sur les véhicules et les péages que sur des solutions plus élaborées faisant appel aux calculs des kilométrages parcourus, voire au télépéage.

Il s'agit donc de **procéder à un recadrage général des différentes taxes et de faciliter leur évolution vers des valeurs mieux définies au plan économique.**

ii) **S'agissant de la circulation urbaine et des transports urbains, le rôle de la tarification apparaît en l'état actuel des choses beaucoup plus modeste.** En fait, son recours est limité au stationnement payant, maintenant généralisé. Quant aux autres taxes perçues sur les usagers, ce sont évidemment les mêmes en rase campagne, tandis que les transports urbains sont, référence faite au coût budgétaire, très largement sous-tarifés. Le péage est, pour sa part, tout à fait exceptionnel. La régulation est assurée essentiellement, par la congestion à laquelle s'ajoutent toutefois les actions positives du Pouvoirs Publics intéressant la construction d'infrastructures, l'exploitation des voies et l'information des usagers. Le domaine urbain est par ailleurs celui où les nuisances pour l'environnement sont les plus sensibles. De la sorte, il correspond le mieux à la situation dénoncée par le "Livre vert", marquée par une absence de régulation volontaire et de clarté dans l'imputation des coûts. Le télépéage qu'il recommande figure parmi les nombreuses solutions tarifaires imaginées dont certaines ont été ou sont en cours de mise en place à l'étranger.

Aucune conclusion claire ne s'impose actuellement dans le domaine urbain dans notre pays. Les esprits ne sont certainement pas préparés à la facturation automatique de toute circulation dont les effets sur le fonctionnement de la

ville pourraient être dévastateurs. Cependant le péage de financement s'impose pour achever les réseaux des voies rapides urbaines, soit sur les sections à financer, soit encore (cf. recommandations) sur l'ensemble de ces réseaux.

La piste qui paraît devoir être étudiée consisterait à étudier la mise en place de structures intéressée au financement du stationnement, de la voirie et des transports en commun ou tout au moins appelées à faciliter une certaine unification de celui-ci. Ceci permettrait d'instaurer des péages (correspondant au coûts externes de toute nature) sur les voies autoroutières existantes ou à construire et de faire bénéficier de ces recettes, si cela est jugé opportun, l'ensemble des moyens de transport. De même pourraient être financées certaines actions ponctuelles en matière d'environnement.

iii) **S'agissant des problèmes ferroviaires et plus généralement de la concurrence entre modes de transport** (particulièrement de marchandises), la tarification n'est sans doute pas le facteur dominant pour les choix des chargeurs. Elle ne semble pas susceptible d'influer de manière très sensible sur le partage modal. Celui-ci est probablement plus dépendant des caractéristiques propres des différents moyens de transport (rapidité, souplesse etc.).

L'imputation des coûts externes, souhaitable au plan de l'équité économique ne saurait donc modifier en profondeur l'équilibre du marché actuellement dominé par le transport routier. La révision du Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées sur l'imputation des coûts d'infrastructure du transport routier (rapport 91-105) est susceptible de fournir une base solide pour le calcul de cette imputation. Toutefois, il serait utile de situer l'approche au coût marginal de développement par rapport aux deux approches analysées, coût budgétaire et coût marginal social, ne serait-ce que pour apprécier l'opportunité d'appliquer ce type d'imputation au mode ferroviaire (cf. recommandations).

iv) **S'agissant des transports aériens, les coûts externes** (congestion et pollution) **sont en forte croissance.** Les diverses redevances perçues sur les compagnies aériennes (redevance en vol, redevance d'approche, redevance d'atterrissage) sont largement déterminées par les accords internationaux (Convention de Chicago en particulier) fondés sur le principe du seul remboursement des services rendus par les autorités de navigation aérienne et les aéroports. Ceci est donc à l'opposé de l'idée consistant à tarifer les coûts externes. Par ailleurs, il n'est perçu dans le monde aucune taxe sur les carburants aériens.

Il s'agit donc d'un domaine où les solutions réglementaires, évidemment d'origine internationale, doivent sans aucun doute être privilégiées.

Les seuls sujets susceptibles d'être abordés au niveau national par la voie économique semblent la modulation des taxes d'atterrissage en fonction de

l'heure ou de la taille des aéronefs (dans le respect d'une masse financière déterminée à percevoir) ainsi que la perception de taxes sur le bruit. La Commission Européenne, pour sa part, annonce des documents traitant des taxes d'aéroport et de la révision pour les transports intérieurs, de l'exonération sur les carburants.

v) **S'agissant des problèmes d'environnement, l'accent a été mis jusqu'à présent sur les solutions réglementaires.** L'analyse de l'évolution des externalités "au fil de l'eau" a montré l'efficacité de celle-ci pour la réduction de nombreux polluants. Ceci conduit à lui donner un caractère prioritaire. **Le recours à la tarification permettrait de mieux maîtriser certains types de nuisances, soit inéluctables (émission de CO2 par exemple) soit liés à une technique déterminée (moteur Diesel et émission de particules).** La révision des accises sur les carburants, proposée par la Commission pourrait aller dans ce sens. Des incitations financières pourrait être également envisagées.

Pour le bruit, les deux voies (réglementaire et tarifaire) doivent être parallèlement suivies, d'une part pour limiter l'émission à la source, et d'autre part pour réparer les dommages causés.

B. SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

1) SYNTHÈSE

L'analyse qui précède appelle un bref essai de synthèse de manière à exprimer clairement les forces et les principales limites du recours à la tarification dans les conditions aussi systématiques que l'imagine le "Livre Vert". Ensuite seront exprimées, les recommandations qu'il convient maintenant de proposer.

Les forces ont été suffisamment développées dans le document pour qu'il soit nécessaire d'y revenir ; elles tiennent à la cohérence économique du raisonnement et au profit collectif qui s'attache à toute différenciation des tarifs pour peu que cette dernière permette de les rapprocher des coûts sociaux engendrés par les opérations de transport. Dans le cas où ces principes seraient appliqués suivant une certaine uniformité par les différents pays d'Europe, il pourrait en résulter une étape importante vers un mieux être collectif.

Certaines limites viennent tempérer ce tableau un peu idyllique et le compléter. Elles peuvent être synthétisées de la manière suivante qui ne prétend pas à l'exhaustivité.

Au plan technique les modes de perception de tarifs différenciés posent des difficultés considérables, notamment pour les transports routiers et les voitures individuelles, dont on imagine mal qu'elles puissent être vaincues dans un horizon raisonnable, s'il s'agit d'une taxation générale sur l'ensemble des voies mises en circulation comme l'imagine le "Livre Vert".

Par ailleurs, quelles que soient les solutions appliquées pour assurer l'écrêtement des pointes par une importante modulation des péages dans le temps, **le problème des solutions alternatives offertes à l'utilisateur doit être préalablement soigneusement examinées.** Taxer très fortement les autoroutes de la vallée du Rhône les jours de grand départ n'a aucun sens, compte-tenu des possibilités limitées offertes par le réseau national non taxé, si des itinéraires rendant un service voisin, de préférence autoroutier, ne sont pas offerts aux usagers et cela au prix d'un péage moindre. Il en va de même pour tous les moyens de transport. La politique de tarification doit donc être associée en rase campagne à des mesures impliquant l'exploitation et la construction d'infrastructures permettant de décanaler les flux correspondant à la demande rémanente. La pratique d'une tarification fondée sur le coût marginal de développement appliquée à des corridors adaptés devrait permettre d'y parvenir

Au plan de l'équilibre entre les différents moyens d'action dont dispose la Puissance Publique, **la solution tarifaire doit toujours être associée aux autres solutions et en particulier à la solution réglementaire gratuite, le plus souvent, à lui laisser la première place.** Ceci est une évidence s'agissant des problèmes de pollution et d'environnement pour lesquels en règle générale, cette dernière se révèle plus simple et plus opérante mais vaut aussi dans d'autres domaines, le transport aérien par exemple où toute tarification purement économique peut conduire à des conséquences très dommageables. Cela est vrai aussi pour la circulation dans certains espaces surchargés et à grande sensibilité écologique (vallées alpines et pyrénéennes par exemple) ou pour certaines politiques telles que l'équité d'accès aux transports ou la sécurité routière etc.

Au plan de l'acceptabilité politique et sociale, la tarification doit, pour être comprise, faire clairement apparaître l'utilisation des fonds recueillis. Les usagers doivent connaître et approuver, d'une manière ou d'une autre, la destination des taxes, dont ils font l'objet. Des notions comme "la recherche d'une meilleure répartition" ou la "poursuite d'un mieux être collectif" ou encore "la mise en place d'une différenciation suffisante des tarifs" n'a aucun sens pour eux. L'affectation des sommes perçues doit être clairement affichée, éventuellement au bénéfice d'un moyen de transport concurrent mais rendant le même service. Dans certains cas, une utilisation partielle de celles-ci peut être consacrée à réduire les effets défavorables de la tarification soit au plan social soit au plan de l'aménagement du territoire.

Au plan urbain les difficultés sont considérables compte-tenu de l'interaction des différents problèmes posés. La tarification des déplacements individuels est peut être possible car de nombreuses techniques, plus ou moins au point, ont été imaginées pour ce faire mais son application est soumise aux remarques précédentes. Elle suppose que des politiques globales soient mises en place par les diverses autorités en charge de la voirie, du stationnement, des transports urbains, voire de l'aménagement urbain lui-même. Si cela est réalisé, des problèmes aussi difficiles que la construction et le financement d'autoroutes

urbaines et le développement de transports urbains, même non directement rentables, pourrait s'en trouver résolu.

Ces quelques constatations n'ont pas pour objet de saper une idée qui poursuit son chemin à la Commission, et dans les cénacles internationaux mais d'en redéfinir a priori les conditions d'application.

De toute manière, la réunion d'information qui s'est tenue à Bruxelles le 11 novembre 1996 a permis aux représentants de la Commission d'indiquer que le processus se poursuivait et que des propositions étaient effectivement à l'étude pour les différents sujets cités en page 50 et 53 du "Livre Vert" ; les documents développant ces perspectives parviendraient aux diverses administrations à relativement brève échéance. Ils traiteraient en priorité de la Révision de la Directive 93/89/CE, des taxes d'aéroport, de la révision des droits d'accises minimaux sur les huiles minérales, la révision des taxes applicables aux véhicules, la télématique routière etc.

Il convient donc pour notre pays d'une part de se préparer à traiter de ces différents sujets dans la mesure où le principe de subsidiarité ne s'y oppose pas. Le présent rapport participe à cette préparation.

2) RECOMMANDATIONS

Toutefois, il faut sans aucun doute aller plus loin et tirer profit dès maintenant de certaines idées contenues dans le "Livre Vert", d'une part pour activer les recherches dans des domaines où la France marque un certain retard et d'autre part pour faire avancer, sans attendre les propositions de la Commission, la solution à certains problèmes qui se trouvent posés à notre pays, ceci indépendamment de la parution du "Livre Vert".

Ceci conduit aux recommandations suivantes :

a) Etudes :

Les difficultés rencontrées pour apprécier la valeur des effets externes demandent que des études soient rapidement entreprises pour les appréhender de manière satisfaisante et de justifier plus solidement les valeurs des taxes éventuelles à percevoir. De telles études sont prévues dans le cadre du programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT). Ceci vise :

- **les émissions spécifiques par mode de transport** (grammes par voyageur/Km ou par véhicule/Km) intéressant les composés suivantes : CO₂, CO, NO_x, C_xH_y, SO₂, particules (cf. page 29 du "Livre Vert"), ceci pour un certain nombre de véhicules et des types de trajets représentatifs du trafic français ;

- la **monétarisation des coûts externes** attachés à ces différents émissions pour lesquels il semble difficile de s'en remettre uniquement à des valeurs étrangères ;
- l'échelle des **coûts attachés aux nuisances sonores**. On a signalé plus haut l'extrême fragilité des chiffres "Boiteux". Par ailleurs, le problème se pose de la nécessité ou non de confirmer les valeurs d'émission pour les différents moyens de transport ;
- le concept de **congestion ferroviaire** qui demande à être défini de manière claire et mesuré sur des exemples précis à la fois en zone urbaine et sur certaines lignes très chargées
- les **relations débit-vitesse** intéressant les routes et autoroutes en rase campagne et permettant d'appréhender la congestion. Ces relations dont l'établissement remonte maintenant à plus de vingt ans ne correspondent plus aux conditions de circulation actuelles. Par ailleurs, sur le même sujet, une réflexion doit être entreprise pour mesurer sur un nombre significatif d'axes les coûts marginaux de développement dont le concept est parfaitement clair au niveau théorique mais n'a fait l'objet que rares applications en pratique. Ceci pourrait conduire à préciser les conditions de calcul des péages optimaux à percevoir sur les différentes autoroutes intéressant ces axes, en fonction des trafics supportés et des coûts marginaux de développement correspondants.
- pour les **voies rapides urbaines**, certaines des études sont également à engager dans le même sens pour mieux appréhender le concept de saturation, ses incidences économiques et les coûts marginaux (si possible les coûts marginaux de développement) auquel elle conduit²;
- les **coûts d'accidents**, pour lesquels les recherches ont été assez nombreuses dans notre pays mais appelleraient sans doute une reprise de la réflexion pour rapprocher valeurs tutélaires et valeurs révélées.

b) Initiatives possibles :

Cinq domaines au moins paraissent a priori devoir être inventoriés et faire l'objet d'initiatives précises dans la "foulée" du "Livre Vert" :

- une **réflexion sur la carte des péages autoroutiers à terme**, sur leurs valeurs économiquement souhaitables ainsi que sur les procédures administratives à mettre en oeuvre, en liaison avec les sociétés autoroutières pour que l'origine

² Ces recommandations valent seulement pour la route et les voies urbaines mais également pour le fer et les voies aériennes où le calcul de tels coûts doit être tenté.

financière de ces redevances s'efface progressivement devant le concept de coût marginal de développement ;

- la définition de **lignes directrices concernant le péage urbain** en région parisienne, bien évidemment, mais aussi en province. On peut craindre (ou espérer ?) que, face aux nécessités de financement, des sections isolées, non continues soient mises progressivement en place alors qu'une politique plus générale impliquant l'ensemble des sections autoroutières et mettant en jeu le stationnement et les transports urbains conduirait à des solutions économiquement (et sans doute politiquement) plus satisfaisantes ;
- la **mise en place d'une structure chargée d'établir régulièrement des comptes précis des charges pesant sur les transports terrestres** concurrents et sur les coûts qu'ils induisent. Malgré son mérite, la réactualisation des rapports antérieurs traitant du sujet ne saurait suffire : si l'on veut justifier et différencier les augmentations de charges, sans doute nécessaire pour les transports routiers, un suivi régulier, précédé des compléments théoriques voulus, est indispensable ;
- la **définition précise des principes à appliquer en matière de tarification ferroviaire d'infrastructure** et des dispositions de tous ordres, en particulier administratives et financières, à arrêter dans l'avenir pour que l'on se tienne à ces principes. Là encore, le concept de coût marginal de développement semble devoir être la référence ;
- une **réflexion à entreprendre, intéressant essentiellement la route et peut être dans certains cas le fer sur les couloirs alpins**. La France n'a arrêté aucune politique en la matière alors que certains pays alpins ont pris des positions plus affirmées. La définition d'un périmètre d'analyse dans lequel il serait procédé à un calcul détaillé des coûts externes en vue de leur intériorisation progressive devrait être opérée. De la sorte, la définition et l'examen d'un ensemble cohérent de mesures réglementaires, tarifaires et de construction d'infrastructures à prévoir à terme pourrait être actuellement entreprise dans le cadre du mouvement déclenché par le "Livre Vert".

INTRODUCTION

Les services de la Commission Européenne ont diffusé au début de l'année 1996 un Livre Vert intitulé "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes dans l'Union Européenne". Ce document est destiné à donner lieu à un échange d'idées, maintenant très largement entamé dans les différents pays membres de la Communauté. Un premier avis, daté du 9 mai 1996, intitulé "Contribution française au débat sur le Livre Vert sur la tarification dans les transports" et adressé à la Commission, a fait l'objet d'une large diffusion.

L'objectif poursuivi par le présent rapport, qui est rédigé en forme de document intérieur au Ministère de l'Equipement, est de mettre en perspective les orientations proposées par le Livre Vert et plus précisément les points d'application envisagés, avec la politique actuellement suivie aussi bien au niveau européen qu'au niveau national, de rechercher les points de convergence qui apparaissent d'ores et déjà, et d'en déduire les inflexions qui pourraient être envisagées concernant les différents moyens de transport.

L'idée maîtresse du Livre Vert est que la tarification n'est pas suffisamment utilisée par les pays de l'Union Européenne pour assurer une régulation suffisante des transports. La piste réglementaire a été longuement suivie jusqu'à présent mais elle connaîtrait certaines limites. L'organisation des marchés nécessiterait des dispositions précises en vue de la définition, par les acteurs des divers modes de transport, de prix "équitables et efficaces". L'intégration dans ces prix des coûts dits externes, supportés par la collectivité ou les autres acteurs ou usagers à des titres aussi divers que les coûts des infrastructures (construction, entretien et maintenance) les coûts de sécurité et d'environnement, les coûts de congestion, etc. constitue l'élément fort souhaité par la Commission.

De cette internalisation des coûts, s'imposant au départ pour des raisons d'efficacité et d'équité, il est attendu une remise en ordre profonde des transports et au-delà la solution à de nombreux problèmes présents et surtout à venir. C'est ainsi qu'un meilleur équilibre entre les transports par route d'une part, et par rail ou voie d'eau d'autre part, pourrait être atteint, que les problèmes de congestion urbaine pourraient connaître des solutions pérennes, qu'il en irait de même de la congestion aérienne, que la sécurité routière s'en trouverait améliorée et qu'enfin la clé serait trouvée pour assurer le respect de l'environnement dans le cadre d'un "développement durable".

Deux séries d'objectifs sont donc poursuivis par le Livre Vert, efficacité et équité d'une part, réforme profonde et solutions à long terme à différents problèmes qui alertent actuellement la société européenne d'autre part. Le fait que la réalisation des premiers doive entraîner la satisfaction des seconds constitue - indépendamment des questions de mise en oeuvre évoquées dans le présent rapport - un thème largement abordé dans les pages qui vont suivre. En fait, l'internalisation des externalités en vue d'aboutir à une certaine transparence ou vérité des prix, et la réduction des externalités à leur niveau économiquement justifié sont deux

objectifs distincts dont la concomitance n'est pas assurée et appelle une analyse cas par cas.

Après un rappel de la politique européenne et des inflexions ou compléments qu'apporterait le Livre Vert, le rapport évalue les options de celui-ci au regard de la politique des infrastructures et des transports actuellement suivi dans notre pays.

Vient alors l'essai d'appréciation des éléments d'analyse du Livre Vert à trois niveaux : niveau théorique, valeur des chiffres avancés et évolution prévisible de ceux-ci. L'appréciation des solutions proposées à laquelle il est ensuite procédé en étudiant les différents milieux ou externalités, tente de dégager un jugement sur leur pertinence, leur faisabilité, leur efficacité et leur acceptabilité. A cette occasion, sont évoquées les possibilités importantes qui existent encore de réduire un certain nombre d'externalités, indépendamment de toute mesure tarifaire.

Il en résulte au plan général une opinion assez réservée que vient tempérer toutefois la définition de certaines propositions précises et limitées ; celles-ci pourraient s'inscrire dans le courant d'idées émanant du Livre Vert et répondre à des problèmes très concrets pour lesquels des solutions tarifaires doivent être poursuivies ou envisagées.

Au cas où cela apparaîtrait nécessaire, il pourrait être déduit de ce rapport un complément à la "Contribution Française" mentionnée ci-dessus.

PARTIE I

LA POLITIQUE EUROPEENNE ET LES INFLEXIONS APPORTEES PAR LE LIVRE VERT

A. LA PROBLEMATIQUE DE LA FISCALITE DES VEHICULES DE TRANSPORT ROUTIER DANS LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

1) LE CADRE GENERAL DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

L'importance dans l'économie de la Communauté et les spécificités du secteur des transports (impact sur la sécurité, l'aménagement du territoire et l'égalité d'accès aux services) ainsi que la longue tradition d'intervention des Etats dans ce domaine expliquent que le secteur figure parmi les aspects que doit revêtir l'action de la Communauté (article 3e du traité) et fasse l'objet d'un titre particulier, le titre IV, de celui-ci.

La politique commune des transports vise à mettre en oeuvre les principes généraux du marché commun, rappelés dans l'article B du traité sur l'Union Européenne (« promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique ») en prenant en compte les besoins particuliers du secteur. Il s'agit d'une démarche analogue à celle-ci suivie pour la politique agricole commune, qui constitue la plus élaborée des politiques européennes communes : le secteur peut faire l'objet de dispositions particulières justifiées par sa situation et qui prennent alors le pas sur les règles générales mais ces dispositions doivent se conformer aux principes du base du marché commun (règles dites des « quatre libertés » : liberté de circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux).

Le titre IV comporte 11 articles (74 à 84), dont un article fondamental, l'article 75 qui prévoit l'établissement par le Conseil de règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination d'un Etat membre ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres, aux conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre (« cabotage ») ainsi qu'à la sécurité des transports (point rajouté par le traité sur l'Union Européenne) et trois articles importants :

- l'article 76 qui interdit tout retour en arrière en matière d'égalité de concurrence

- l'article 77 qui permet l'attribution d'aides répondant au besoin de la coordination des transports ou au remboursement de certaines obligations de service public

- l'article 84 qui définit les procédures de vote et le régime applicable aux transports maritimes et aériens.

2) L'OUVERTURE DES MARCHES DES TRANSPORTS REALISEE PAR LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE

a) La mise en oeuvre de la politique commune des transports est restée en retard de la construction communautaire jusqu'au début des années 80, retard largement dû à l'opposition conjuguée de la France et de l'Allemagne, ces deux pays menant une politique de protection du rail tant sur le plan intérieur que communautaire.

La situation a évolué rapidement à partir du milieu des années 80 sous l'influence de trois facteurs principaux :

- l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 22 mai 1985 condamnant le Conseil pour n'avoir pas mis en oeuvre les dispositions de l'article 75

- l'adoption de l'Acte Unique européen entré en vigueur le 1er juillet 1987, qui en ce qui concerne les transports, substituait la procédure de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité pour la fixation de règles communes en matière de transports aériens et maritimes

- le consensus politique sur la mise en oeuvre du programme défini dans le livre blanc sur la réalisation du marché intérieur dont l'ouverture des marchés dans le secteur des transports constituait un point prioritaire.

b) L'objectif de libéralisation a été très largement réalisé dans les modes maritime, aérien, routier et fluvial. Il vise à assurer, d'une part la liberté d'établissement, qui passe par la reconnaissance mutuelle des dispositifs nationaux d'accès à la profession et leur ouverture à l'ensemble des ressortissants des Etats membres, d'autre part la libre prestation de service.

Seul le transport ferroviaire reste peu influencé par les décisions communautaires ; la directive 91/440 sur le développement des chemins de fer, qui officialise l'autonomie des entreprises ferroviaires par rapport aux Etats membres, prévoit la prise en charge de certaines dettes par les Etats, la séparation au moins comptable entre gestion des infrastructures et exploitation ferroviaire et un accès limité des tiers au réseau. La libéralisation de la location de véhicules industriels reste également très incomplète puisqu'elle exclut la location avec chauffeur et la location pour compte propre. L'Allemagne est en effet opposée à cette libéralisation en l'absence d'harmonisation fiscale (TVA et taxe sur les véhicules).

En transport maritime, le « paquet Van Miert » de décembre 1986 programme la libéralisation des trafics entre Etats membres et entre Etats membres et pays tiers (complète depuis le 1.1.93) ; le cabotage national est progressivement libéré depuis la même date.

Le transport aérien a été progressivement libéré en trois paquets successifs ; le troisième paquet, adopté par le Conseil le 23 juillet 1992, définit des règles harmonisées d'octroi des licences d'exploitation aux transporteurs aériens et prévoit la libéralisation complète du trafic intra-communautaire, avec la suppression, à compter du 1er avril 1997, des limites que les Etats membres peuvent apporter au cabotage national.

L'accès au marché du transport fluvial (national et international) est libre et les règles d'organisation commerciale (« tour de rôle ») doivent disparaître d'ici 2001.

La même démarche progressive a été appliquée au transport routier :

- les conditions minimales à remplir pour accéder à la profession de transporteur routier de voyageurs et de marchandises et la reconnaissance mutuelle des diplômes et certificats d'accès à la profession sont définies dans la directive du Conseil du 21 juin 1989 ; les auxiliaires de transport bénéficient aux termes de la directive du 29 juin 1992 de la liberté d'établissement.

- la libéralisation du transport intra-communautaire de marchandises est complète depuis le 1er janvier 1993 et celle du cabotage, qui fait actuellement l'objet de contingents nationaux régulièrement augmentés, le sera à dater du 1er juillet 1998

- les services internationaux de voyageurs ont été très largement libéralisés à compter du 1er janvier 1993 ; en revanche l'ouverture du cabotage est limitée aux circuits non réguliers à porte fermée et aux services réguliers spécialisés (domicile-travail et domicile-école) frontaliers. La proposition de la Commission d'étendre cette libéralisation aux services nationaux effectués dans le cadre d'un transport international n'a pour l'instant pas reçu d'écho au sein du Conseil.

c) Le bilan de l'oeuvre accomplie par la Communauté dans ce domaine fait généralement l'objet de jugements très positifs. Elle a accompagné et sans doute favorisé la croissance économique et la croissance des trafics et permis une ouverture du marché et des gains de productivité dont ont profité les clients et les consommateurs ainsi que les nouveaux entrants sur le marché. Ses effets négatifs, tant sur la santé globale du secteur (sinon de certaines entreprises) que sur la sécurité et sur le maintien du service apparaissent en revanche limités, voire inexistantes.

La méthode suivie, fondée sur

- une démarche progressive et maîtrisée par le Conseil (assouplissement progressif de la législation en fonction des résultats obtenus dans le secteur concerné, introduction de périodes de transition parfois très longues -jusqu'en 2010 pour la desserte maritime des îles grecques-)

- possibilité pour les pouvoirs publics de maintenir et de compenser des obligations de service public dans le cadre d'une convention avec le prestataire de service

- introduction de clauses de sauvegarde (qui n'ont, il est vrai, pratiquement pas joué)

et le contexte général de croissance qu'ont connu les transports pendant la période récente ont permis en effet au secteur et aux pouvoirs publics de s'adapter dans de bonnes conditions au nouveau contexte réglementaire.

3) LES LIMITES DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DANS LES AUTRES DOMAINES

a) En matière de développement des infrastructures et de recherche, les réalisations de la Communauté restent limitées au regard des ambitions affichées dans le traité et des espoirs qu'ils ont suscités.

Si l'action de la Communauté en faveur des infrastructures de transports est importante et ancienne par le biais de ses instruments à vocation générale (BEI, FEDER, auquel s'est rajouté depuis 1993 le fonds de cohésion), son intervention au titre de la politique des transports est beaucoup plus récente et limitée.

Engagée avec la création en 1978 du comité des infrastructures, elle n'a pris corps qu'avec l'inscription à la fin des années 80 de crédits spécifiques à la demande du Parlement européen ; parallèlement, à l'initiative de la France, des schémas d'infrastructure modaux ont été élaborés.

L'importance de la politique communautaire en faveur des réseaux transeuropéens de transport a été renforcée par le traité sur l'Union Européenne ; un titre entier, le titre XII, lui est maintenant consacré. L'action de la Communauté à ce titre vise à :

- assurer la cohérence et la connexion des réseaux nationaux

- favoriser l'interopérabilité des infrastructures et de services

- encourager les efforts financiers des États membres en faveur des infrastructures d'intérêt commun.

Elle s'est traduite par :

- l'adoption, en codécision du Conseil et du Parlement européen, des orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport dans une perspective intermodale et pour neuf réseaux (routes, fer, voies navigables et ports de navigation intérieure, ports maritimes, aéroports, gestion du trafic maritime et aérien)

- le renforcement des moyens financiers de la ligne « Réseaux de transports » qui passe à 1800 MECU sur la période 96-99

- la définition par le Conseil européen d'Essen de 14 projets prioritaires qui doivent bénéficier de financements appropriés dans le cadre de cette ligne « Réseaux ».

L'impact de cette politique butte cependant sur la contrainte financière : les crédits disponibles sur la ligne réseaux représentent à peine 3 % du coût total des projets.

b) La mise en place d'une politique extérieure commune en matière de transports se heurte à des difficultés juridiques, politiques et techniques.

Le contentieux qui a opposé jusqu'à la fin 1994 la Commission au Conseil sur le fondement de la compétence communautaire dans les relations avec les pays tiers en matière de transports a longtemps fait obstacle à la mise en oeuvre d'une politique commune vis à vis de ces derniers. En effet la Commission soutenait que ces interventions relevaient de la politique commerciale (article 113 du traité) où la Communauté a de plein droit une compétence exclusive tandis que le Conseil ne reconnaissait qu'une compétence fondée sur les règles communes définies par le traité et le droit dérivé. La Cour de Justice des Communautés Européennes, dans son avis 1/94, a donné sur ce point raison au Conseil mais demandé, en réponse aux arguments de la Commission sur les risques de distorsion de concurrence en cas de maintien du régime de négociation bilatérales, que des actions communes soient entreprises pour les éviter. La Cour encourageait ainsi le Conseil à donner chaque fois que possible mandat à la Commission, sur la base du titre « transports » du traité, pour négocier des accords communautaires.

D'un point de vue pratique, la renégociation par la Commission des centaines d'accords existant tant en transport aérien que routier apparaît difficile en raison de son manque de moyens humains et d'expérience en ce domaine ; sa capacité à concilier des points de vue souvent très divergents n'est pas démontrée.

L'action communautaire dans ce domaine est pour l'instant demeurée extrêmement modeste : ses résultats les plus marquants concernent les accords aériens avec la Suède et la Norvège (repris dans l'accord sur l'espace économique européen) et les accords de transit routier avec les pays alpins. En revanche, les négociations aériennes avec les Etats-Unis, pour lesquelles la Commission a obtenu

de haute lutte en juin 1996 un mandat limité, et les négociations terrestres et aériennes avec la Suisse (mandat donné en juin 1995) piétinent.

c) En regard de l'importance de la libéralisation accomplie par la Communauté, le bilan législatif concernant l'harmonisation technique, sociale et financière apparaît relativement modeste. Elle souffre en effet de deux handicaps :

- elle ne découle pas directement des principes généraux du traité, mais en constitue une conséquence indirecte puisqu'elle vise à éviter d'éventuelles distorsions de concurrence

- alors que la mise en oeuvre de la libéralisation ne suppose en règle générale que l'adoption d'un règlement, directement applicable dans tous les Etats membres, l'harmonisation doit concilier des pratiques nationales différentes reposant sur des mentalités, des traditions et des caractéristiques géographiques contrastées.

Paradoxalement, c'est dans ce domaine, du moins en ce qui concerne les transports terrestres, que les textes communautaires sont les plus anciens puisqu'une décision du Conseil du 13 mai 1965 relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans les transports terrestres visait à rapprocher les législations sociales en vigueur dans les trois modes de transport terrestres, à harmoniser la fiscalité des transports routiers et à clarifier les relations entre les Etats et leurs compagnies de chemin de fer.

L'action communautaire s'est bornée à l'harmonisation des temps de conduite et de repos des conducteurs routiers et à leur contrôle. En revanche, malgré les intentions proclamées à plusieurs reprises par le Conseil et la Commission, le dossier de l'harmonisation communautaire des temps de travail n'a pas avancé.

L'harmonisation technique des véhicules routiers a notablement progressé dans le cadre de la politique d'élimination des obstacles techniques aux échanges de marchandises et de services (sur la base de l'article 100A du traité) et de la politique commune des transports.

d) le cas particulier de l'harmonisation fiscale

Les difficultés rencontrées dans les négociations relatives à la fiscalité du transport routier constituent une bonne illustration du processus de décision communautaire et des facteurs de blocage et de succès d'un dossier de ce type.

Ces négociations n'ont pu en effet aboutir que lorsque le législateur communautaire a borné globalement ses prétentions à une harmonisation « minimale » (fixation de minima ou maxima communautaires), explicitement prévue comme transitoire et sujette à révision.

La démarche proposée dans la décision du 13 mai 1965, à la demande notamment de la France, reposait sur une imputation rationnelle des coûts

d'infrastructure (à l'époque, seuls les coûts « internes » étaient évoqués, mais le raisonnement pouvait sans peine être étendu aux coûts externes) en vue d'une égalisation des conditions de concurrence intra- et intermodale à l'échelle communautaire. Elle prévoyait donc une définition communautaire des bases de calcul de la taxe sur les véhicules, appuyée sur un calcul économique. Elle a abouti à un constat d'échec en 1978, les 6, puis les 9, n'étant pas parvenus à se mettre d'accord sur les grandes orientations de cette taxation. Cet échec est lié à :

- l'absence d'un consensus minimal sur les principes de taxation (voir plus bas)

- la nécessité d'un vote à l'unanimité en matière fiscale (article 99 du traité).

Les négociations n'ont vraiment repris qu'en 1986, sur la base d'une étude de la Commission sur les taxes spécifiques sur les véhicules, et moyennant :

- l'abandon de l'harmonisation intermodale et de l'approche théorique (qui n'avait pas permis de trancher entre tarification au coût marginal ou à l'équilibre budgétaire)

- le constat que la fiscalité spécifique constituait un avantage concurrentiel notable mais non décisif.

Menées parallèlement aux négociations relatives aux accises sur les huiles minérales (confiées au Conseil « Ecofin »), ces négociations ont permis d'aboutir à un rapprochement des dispositions fiscales relatives aux transports :

- la structure et le taux minimum des accises sur les huiles minérales ont été fixées en 92

- la directive 93/89 fixe les taux minima des taxes sur les véhicules et les taux maxima des droits d'usage des infrastructures autoroutières (pour les Etats membres n'ayant pas mis en place de péages) ; cette directive, qui résulte de concessions mutuelles des Etats membres (notamment de l'Allemagne qui a accepté un taux relativement bas pour la taxe d'usage des autoroutes) a été annulée, pour les raisons de procédure, par la Cour de Justice des Communautés Européennes à la demande du Parlement européen mais ses dispositions demeurent en vigueur.

Cette situation, qui laisse subsister d'importantes différences entre les niveaux d'imposition dans les Etats membres et n'élimine donc pas tout risque de distorsion de concurrence, est très largement contestée. Elle n'apparaît cependant pas susceptible d'évoluer spontanément à court terme. Ainsi, malgré un large consensus pour relever les taux actuels et l'obligation théorique de fixer de nouveaux minima d'accises sur les huiles minérales avant le 1er janvier 1995, les directives de 1992 restent en vigueur ; le Conseil n'est saisi que depuis le 14 mars 1997 d'une proposition de la Commission dans ce domaine. Les discussions sur la taxe sur les véhicules et les droits d'usage des infrastructures rendues nécessaires

par l'annulation de la directive 93/89 n'ont à ce stade pas débouché, même si un compromis apparaît possible sur la base d'une reconduction des dispositions actuelles, assortie le cas échéant d'un relèvement modéré des taxes sur les véhicules et d'usage des infrastructures.

Dans ce contexte, le livre vert de la Commission sur la tarification équitable et efficace des transports vise à sortir de cette situation de compromis sur la base d'objectifs minimums et à faire émerger un consensus fondé sur une adhésion au principe du rôle directeur de la tarification dans la régulation des transports et aux conditions de mise en oeuvre d'une tarification «optimale».

B. LES REACTIONS AU LIVRE VERT DE LA COMMISSION

1) UN ACCUEIL MITIGE DANS L'ENSEMBLE

Seul le gouvernement autrichien soutient sans réserve la démarche proposée dans le livre vert. Celle-ci rejoint en effet ses préoccupations principales, faire reconnaître la notion de « zone sensible du point de vue de l'environnement », qui appelle des mesures tarifaires particulières, et autoriser le cumul entre tarification de zone et péage (prohibé par la directive 93/89).

Les réactions officielles du gouvernement britannique et de la majorité parlementaire allemande sont très proches de la position transmise par l'administration française :

- accord avec le principe d'un rôle accru de la tarification dans la régulation des transports et celui de l'imputation des coûts externes (à condition que ceux-ci soient bien estimés)

- réserves sur la méthode suivie qui leur paraît entachée d'erreurs de fait (sur l'imputation des coûts de congestion et de sécurité), présente comme acquis des résultats fragiles (sur l'estimation des coûts environnementaux) et refuse de tenir compte des externalités positives

- volonté de garder l'autonomie des Etats dans la définition de leurs politiques de transport en jouant sur l'ensemble des instruments à leur disposition (tarification mais aussi réglementation et offre d'infrastructures et de services de transport).

La résolution adoptée par le comité économique et social, qui rassemble notamment les représentants des entreprises (privées et publiques) et des organisations syndicales va dans le même sens en insistant sur la fragilité des estimations des coûts externes et la nécessité de tenir compte des externalités positives. Dans sa résolution finale, le Parlement européen reste également relativement en retrait vis à vis de l'approche de la Commission. D'une manière

générale, les professionnels, à l'exception des compagnies de chemin de fer, ont une position plutôt réservée sur le document de la Commission.

2) LES PRECISIONS APPORTEES PAR LA COMMISSION FACE A CES REACTIONS

Le « livre vert » est une invitation à une discussion préalable, mais ne préjuge pas des résultats de celle-ci ni a fortiori du contenu ni du niveau (communautaire ou national) des décisions qui seront prises par les instances compétentes

La Commission reconnaît que les estimations des coûts environnementaux sont fragiles et nécessitent des travaux supplémentaires ; cette préoccupation est prise en compte dans le 4ème programme-cadre de recherche développement

Selon elle, l'internalisation des coûts externes est censée se faire à prélèvements globaux constants ; elle doit réorienter la fiscalité dans un sens plus favorable à l'optimum économique et non l'accroître ; en revanche, la Commission reste ambiguë sur l'affectation des ressources nouvelles ainsi prélevées et ne tranche pas officiellement entre la non affectation (conformément à la théorie économique) et l'affectation à une agence de gestion des infrastructures (solution qui aurait la faveur du commissaire Kinnock)

En revanche, elle continue d'affirmer que les externalités positives liées à l'utilisation des infrastructures sont d'ores et déjà intégrées dans le calcul économique et ne doivent pas faire l'objet d'un traitement spécifique.

ANNEXE à la PARTIE I

L'harmonisation sociale, fiscale et technique : de grandes ambitions initiales, un bilan modeste

Une décision du Conseil du 13 mai 1965 relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans les transports terrestres visait à rapprocher les législations sociales en vigueur dans les trois modes de transport terrestres, à harmoniser la fiscalité des transports routiers et à clarifier les relations entre les Etats et leurs compagnies de chemin de fer.

En ce qui concerne l'**harmonisation sociale**, et alors que la décision de 1965 concernait à la fois les conditions de travail, la composition des équipages, les temps de travail et de repos et les régimes d'heures supplémentaires dans l'ensemble des modes terrestres, l'action communautaire en matière d'harmonisation sociale s'est concentrée sur le secteur routier qui fait l'objet de deux règlements importants :

- le règlement 3820/85 qui régit les temps de conduite et de repos des conducteurs routiers

- le règlement 3821/85 qui définit les règles de construction, d'installation, d'utilisation et de contrôle de l'appareil de contrôle des conditions de conduite (chronotachygraphe).

Ce dispositif est complété par une directive visant à harmoniser qualitativement et quantitativement les contrôles ainsi que deux règlements en vue de renforcer l'inviolabilité de l'appareil de contrôle.

La Communauté a accompli un important travail d'**harmonisation technique** des véhicules routiers (normes de construction, conditions de réception et de contrôle technique) dans le cadre de sa politique d'élimination des obstacles techniques aux échanges de marchandises et de services (sur la base de l'article 100A du traité) ; l'harmonisation technique réalisée au titre de la politique commune des transports concerne principalement les poids et dimensions des véhicules utilitaires et l'utilisation des limiteurs de vitesse.

Les dimensions (longueur et largeur) des véhicules de transport de marchandises ainsi que la longueur des autocars sont maintenant harmonisées en transport national et international ; en revanche, le poids maximum reste fixé à 40 tonnes en transport international, les Etats membres restant libres de fixer ce poids en trafic national.

Pour le limiteur de vitesse, son installation est obligatoire de manière que la vitesse des poids lourds n'excède pas 100 km/h (au-dessous de 19 tonnes) ou 90 km/h (au-delà de cette charge).

PARTIE II

LES LIGNES DIRECTRICES DE LA POLITIQUE DES INFRASTRUCTURES ET DES TRANSPORTS ACTUELLEMENT AFFICHEES DANS NOTRE PAYS

A. LES OBJECTIFS

Le rappel des principaux éléments de la politique actuelle de la Communauté Européenne en matière d'infrastructures et de transports a permis d'apprécier comment les principes du Livre Vert viendraient les compléter.

L'application d'une "tarification efficace et équitable" s'accorde bien avec le principe de compétitivité et l'organisation de marchés transparents qui constituent le point majeur de la doctrine européenne. Il faut maintenant juger cet objectif au regard de la politique actuellement suivie dans notre pays qui inclut, certes, la dimension européenne et son cortège d'idées forces mais qui présente aussi des particularités spécifiques très importantes, ceci pour deux raisons essentielles :

♦ elle s'applique à un pays qui possède ses caractéristiques propres (grande étendue, faible peuplement d'une grande partie de son territoire ; existence d'une seule région véritablement urbaine ; disparités importantes de revenus suivant les zones, etc.)

♦ elle vise des infrastructures et différents moyens de transports qui y connaissent un état de développement particulier, les marchés s'y organisent suivant des données spécifiques compte tenu en particulier de l'importance du rôle joué par les pouvoirs et entreprises publiques.

Les principes ou objectifs qui doivent guider les choix en matière d'infrastructures et de transports pour les vingt années à venir ont été récemment définis par le Ministère de l'Équipement à l'occasion de la préparation du Schéma national d'aménagement et de développement du territoire.

Ceux-ci sont les suivants en l'état actuel des choses :

1) REpondre A UNE DEMANDE CROISSANTE DE DEPLACEMENTS DE VOYAGEURS COMME DE MARCHANDISES

D'une manière générale, l'amélioration de la mobilité des personnes et des biens continue encore, dans le temps présent, à faire l'objet d'une demande très forte pour les déplacements interurbains et urbains. Le concept de mobilité nourrit un débat serré entre les partisans d'une mobilité intégrale ne faisant pas l'objet de restrictions et ceux qui, pour des raisons d'environnement (ou de développement durable), voient dans la satisfaction des besoins de mobilité la source d'excessives nuisances. Il s'agit donc de concept ambivalent et le

problème posé est bien celui d'organiser la meilleure mobilité possible. Ceci est sans doute plus facile dans les zones interurbaines de notre pays que dans d'autres régions de l'Europe plus densément peuplées, connaissant un maillage autoroutier presque totalement achevé et pour lesquelles une maîtrise affirmée des déplacements apparaît comme l'élément fort de la solution à long terme.

En zone urbaine, l'objectif doit trouver sa satisfaction dans une harmonieuse combinaison entre les différents modes de transport. Quoi qu'il en soit, la mobilité est au départ, indépendamment de certaines conséquences dommageables qu'elle peut induire, une source de bien-être et de richesse, que l'on ne saurait réduire dans des proportions importantes sans nuire au développement.

Cette exigence de mobilité qui s'exprime par les situations de congestion urbaine (et parfois interurbaine) que chacun peut observer doit donc être appréciée au regard des préoccupations d'environnement et la réponse à lui donner, mise en oeuvre dans le cadre d'une économie de marché régulée. Il faut constater toutefois qu'elle ne concorde pas parfaitement avec un des objectifs explicites du Livre Vert qui consiste à utiliser la tarification, notamment le péage de congestion, pour optimiser les déplacements dans une situation figée de l'infrastructure. Ceci revient à prendre pour hypothèse que le seul moyen de réduire la congestion, ce qui est souhaitable, est de réduire la demande de transport, ce qui l'est infiniment moins. Par ailleurs, le fait que les situations de congestion interurbaine soient a priori rares dans notre pays, explique évidemment cette non concordance entre ce premier objectif et le Livre Vert. Cela est sans doute différent en Ile-de-France et dans certaines métropoles ainsi que sur certains axes, bien que, même en Ile-de-France, les heures congestionnées ne représentent que 6 % des heures totales du déplacement et que les actions d'investissement y soient particulièrement rentables.

2) ASSURER LE DEVELOPPEMENT EQUILIBRE DU TERRITOIRE

Faciliter la mobilité tant au niveau régional qu'intrarégional et européen suppose un développement important du réseau autoroutier, en particulier sur des axes moins fréquentés et une extension assez considérable des voies TGV (ou équivalentes). Leur mise à la charge des usagers sous forme du coût complet (dont l'application est prônée dans ce cas par le Livre Vert) apparaît a priori peu compatible avec le but poursuivi. Autrement dit, l'exception d'aménagement du territoire, compte tenu des politiques régionales et rurales, évoquée en page iii du document semble devoir être la règle pour une très grande partie des infrastructures restant à construire. Ceci ne doit pas, pour autant, conduire à porter une attention insuffisante aux effets positifs des investissements en milieu urbain.

3) RENFORCER LA COMPETITIVITE DE L'ENSEMBLE DES RESEAUX (CHAINES ET ORGANISMES DE TRANSPORT).

Les principes posés par le Livre Vert sont susceptibles de concourir à cette recherche, si toutefois ils ne conduisent pas à asphyxier certains modes de transport (fer, eau) c'est-à-dire si sont pleinement utilisées les exceptions de service public (cf. § 4.3.2), d'aménagement du régime des eaux (Ibid.) et sans doute à nouveau d'aménagement du territoire.

4) PRENDRE EN COMPTE LES IMPERATIFS D'ENVIRONNEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Les options du Livre Vert vont incontestablement dans le sens souhaité, pour peu qu'elles ne conduisent pas à s'en remettre aux seules solutions tarifaires et n'excluent pas les solutions réglementaires ou la construction d'infrastructures rentables qui apparaissent dans la plupart des cas très opérantes.

Toutefois, "Le Livre Vert" oppose le mode routier aux autres modes réputés plus favorables à l'environnement, pour lesquels il existerait toujours une réserve de capacité. Si le principe d'un rééquilibrage de la concurrence entre modes ne peut être contesté sur le plan général, il ne peut être interprété comme une nécessité de réduire systématiquement le transport routier en faveur d'autres modes. Certaines politiques locales peuvent conduire à chercher à développer le trafic routier, lorsqu'il s'avère le mode le plus efficace pour répondre à un besoin d'amélioration de la mobilité et au moindre coût global pour la collectivité.

5) PRENDRE EN CHARGE UNE VERITABLE POLITIQUE DE RECADRAGE SUR LES PRIORITES URBAINES

Cet objectif, qui ne figure pas ici au titre des approches effectuées pour le Schéma national d'aménagement du territoire, vise la démarche tendant à améliorer le transport dans les agglomérations, le recours aux différents modes étant en règle générale différencié entre déplacements radiaux ou tangentiels. Il doit intégrer à un niveau suffisant une vue prospective de la ville et en particulier l'influence du transport sur sa forme et son devenir. Lorsque cela est possible aussi bien techniquement qu'au plan écologique, l'accroissement de la vitesse des déplacements est source d'efficience. Il permet, dans un temps inchangé, d'atteindre de nouvelles destinations, antérieurement difficiles à joindre et correspondant à des opérations économiques plus pertinentes. De la sorte, il accroît "l'efficacité" de la ville.

Le Livre Vert et les mécanismes qu'il envisage peut constituer un des moyens privilégiés pour l'atteinte de cet objectif ; l'application de tarifications adaptées a en effet pour objet de faciliter les déplacements et de fournir les masses financières nécessaires au développement des voies urbaines aussi bien que des transports en commun. Sa mise en oeuvre ne saurait toutefois a priori conduire au résultat recherché, si elle se limite à la tarification proprement dite comme seul moyen de réduction de la congestion sans offrir les solutions alternatives indispensables.

6) OPTIMISER LE FONCTIONNEMENT DES RESEAUX EXISTANTS

Une part significative des actions examinées pour l'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire vise à optimiser le fonctionnement des réseaux existants et à assurer leur complémentarité. Ces actions peuvent nécessiter de réduire très sensiblement un certain nombre d'externalités sans pour autant tarifier ces dernières. Il en est ainsi des aménagements de sécurité, de certains aménagements ponctuels de fluidité sur le réseau routier et des systèmes de gestion du trafic ou des systèmes favorisant l'usage combiné de plusieurs modes et permettant d'orienter la demande.

Enfin ne doit pas être perdu de vue l'objectif de service public qui, en milieu interurbain aussi bien qu'en milieu urbain, constitue un élément fort de la mission des infrastructures et des transports. La difficulté est d'en définir précisément les contours. Il ne saurait recouvrir ou justifier la pérennité de tous les services déficitaires quels qu'ils soient. Le calcul de leur coût et sa mise à la charge directe ou indirecte des collectivités éminemment concernées doit être la règle d'or en la matière.

Le Livre Vert s'accorde bien à ce point de vue puisqu'il reconnaît la nécessité d'un traitement particulier des zones rurales et périphériques, l'opportunité de tenir compte des obligations de service public pour le rail et le rôle joué par les infrastructures de navigation intérieure pour la gestion des eaux et des nappes phréatiques.

En d'autres termes, les objectifs poursuivis par le Livre Vert ne sont pas, pour la plupart d'entre eux, incompatibles avec les principes directeurs de la politique des infrastructures et des transports poursuivis dans notre pays. Toutefois, ils apparaissent parfois réducteurs et de toute manière, ils ne recouvrent qu'une faible part de ces principes de sorte que faire du Livre Vert, dont on examinera plus bas les options détaillées, une pièce maîtresse de cette politique serait probablement un erreur. Une attention insuffisante a été certainement attachée en France aux problèmes tarifaires dans le passé, la tarification n'étant considérée qu'en tant que moyen de financement et indépendamment de ses rôles possibles, pour l'orientation, la régulation voire la dissuasion du trafic. La considérer comme la cheville ouvrière majeure de la politique des transports, de préférence à la réglementation, l'organisation des marchés ou la construction d'infrastructures (y compris la mise en service des transports correspondants) serait donner dans le travers inverse.

Ceci apparaît encore plus clairement lorsque l'on analyse les moyens et les contraintes permettant ou régissant la politique actuellement suivie dans l'hexagone.

B. LES MOYENS ET LES CONTRAINTES

1) L'ETABLISSEMENT D'UNE CONCURRENCE Saine ENTRE MODES ET LA CORRECTION DES DISTORSIONS LES PLUS EVIDENTES

L'organisation des transports est régie par une économie de marché régulée par les pouvoirs publics afin de réduire les coûts sociaux, d'éviter les distorsions de concurrence et d'assurer à la population l'accès à un service minimum de transport.

L'approche tarifaire et l'internalisation la plus poussée possible telles que préconisées dans le livre vert peuvent puissamment contribuer à cet objectif en orientant les comportements de l'ensemble des acteurs (utilisateurs directs des transports mais aussi transporteurs, producteurs de matériel de transport, etc.) dans le sens de l'optimum collectif et en assurant des conditions de concurrence équitables entre les modes et à l'intérieur de chaque mode.

2) UNE EVOLUTION DE L'ORGANISATION ET DU FINANCEMENT QUI CLARIFIENT LES RESPONSABILITES DES DIFFERENTS INTERVENANTS

Cette évolution répond à un triple objectif :

- réduire les cloisonnements entre financements (par exemple entre autoroutes et routes nationales), source d'inefficacité économique
- assurer que les responsables d'un investissement ou d'un service de transport assument l'ensemble des conséquences financières de leurs décisions
- permettre que les décisions soient prises à l'échelon pertinent le plus proche des réalités locales possible (processus de régionalisation du transport ferroviaire par exemple).

Elle porterait prioritairement sur :

- la répartition des compétences des autorités maîtres d'ouvrage (régionalisation de l'organisation du transport ferroviaire au niveau régional, prise en charge des aéroports d'intérêt local...)
- l'adaptation des mécanismes de financement des infrastructures routières
- la définition de modalités de financement adaptées pour la réalisation et l'entretien des liaisons ferroviaires d'aménagement du territoire.

Une tarification prenant en compte l'ensemble des coûts (y compris les coûts sociaux non internalisés à ce stade) contribue à la réalisation de ces objectifs et constitue un facteur de réussite d'une telle évolution puisque l'objet d'une tarification optimale est précisément de réconcilier réalisation de l'optimum collectif et décentralisation des décisions. Cette approche n'est pas incompatible avec le maintien de subventions motivées par le souci de l'intérêt général (équité sociale ou territoriale) mais, en imposant de les expliciter, contribue à identifier clairement les objectifs poursuivis, voire à les satisfaire au meilleur coût.

3) UNE SELECTION RIGOUREUSE DES INVESTISSEMENTS ET UNE RECHERCHE DE COMPLEMENTARITE DES RESEAUX ET LE CHOIX DES SOLUTIONS TECHNIQUES LES MOINS COUTEUSES POUR REALISER LES SERVICES SOUHAITES

Cette obligation résulte des contraintes financières qui s'exercent sur les entreprises chargées d'un service public de transport et sur les collectivités publiques alors même que les exigences en matière d'infrastructures et de services de transport ne cessent de croître et de se diversifier. Pour satisfaire ces exigences, une « analyse de la valeur » rigoureuse et une vigilance vis à vis des « dérives techniques » s'imposent.

Dans cette optique, une internalisation correcte et suffisamment en amont des coûts externes s'avère un outil précieux d'aide à la décision ; une étude de la sensibilité des différentes options possibles au regard de l'évaluation des coûts externes serait particulièrement utile en évitant de s'engager prématurément dans une solution dont la réalisation imposera des coûts d'évitement des dommages excessivement élevés.

4) LA PROMOTION D'APPROCHES MULTIMODALES AU NIVEAU DES SERVICES DE TRANSPORT

Cette démarche a pour but d'éviter les redondances de services et d'infrastructures et d'assurer le meilleur service au meilleur coût pour l'utilisateur et pour la collectivité.

Elle commence à se mettre en place (approche multimodale des schémas directeurs d'infrastructure et des grands projets, schémas régionaux de transport).

Elle requiert bien évidemment que l'ensemble des coûts et des avantages de chacun des modes soit correctement pris en compte. L'approche du livre vert va dans le bon sens puisqu'elle vise à prendre en compte les coûts externes de chaque mode, mais reste dans la pratique trop restrictive puisqu'elle ne traite en fait que du mode routier.

5) LE PARTAGE DE LA VOIRIE, DANS UNE OPTIQUE D'AMELIORATION D'UNE EXPLOITATION MULTIMODALE (Y COMPRIS LES MODES NON MOTORISES)

Au-delà de l'exploitation routière, il s'agit ici d'assurer la meilleure allocation d'un espace rare. Les considérations valables sous 4) s'appliquent également ici.

6) LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCEPTABILITE SOCIALE DES MESURES ENVISAGEES ET LES CONDITIONS AUXQUELLES IL FAUT SATISFAIRE A CET EFFET

La prise en compte des coûts externes, et notamment des coûts d'environnement (pollution, bruit, insertion dans l'espace et effets de coupure, atteinte à la biodiversité...), d'insécurité et de congestion, est une condition nécessaire pour l'analyse de l'acceptabilité d'une mesure ; elle n'est cependant pas suffisante, même dans l'hypothèse où il serait possible de monétariser correctement l'ensemble des effets externes.

En effet, l'imputation des coûts externes se traduit en fait par une réallocation des ressources en faveur des administrations publiques au détriment du secteur privé (ménages et entreprises) et, dans la quasi-totalité des cas, par une

redistribution interne à ces secteurs. Il apparaît donc nécessaire, d'une part d'analyser soigneusement les effets distributifs ou antiredistributifs d'une mesure, d'autre part de prévoir, quitte à dégrader légèrement l'utilité collective, une affectation à un niveau pertinent des taxes prélevées au titre des coûts externes.

PARTIE III

ESSAI D'APPRECIATION DES ELEMENTS D'ANALYSE DU LIVRE VERT (EXTERNALITE PAR EXTERNALITE)

A. APPRECIATION AU NIVEAU DES PRINCIPES

Faire payer aux usagers des transports tous les coûts qu'ils engendrent en se déplaçant ou en faisant se déplacer des marchandises est conforme aux recommandations de la science économique. On dissuade ainsi les déplacements dont les avantages (l'utilité en termes économiques) sont inférieurs aux coûts totaux pour la collectivité, qui se composent des coûts supportés par les usagers eux-mêmes (que ces derniers prennent évidemment en considération dans leur comportement de mobilité), des coûts supportés par les collectivités publiques et des coûts supportés par les tiers (riverains et autres agents concernés par l'impact environnemental des transports, exploitants et usagers d'autres modes de transport, autres usagers du même mode de transport).

Ceci s'exprime dans le langage courant par le principe du « pollueur - payeur », dont la pertinence est reconnue par l'opinion publique et par la législation dans certains domaines tels que la pollution industrielle.

Mais vouloir appliquer un telle politique aux transports nécessite de définir comment évaluer les coûts (nous y reviendrons) et soulève certaines questions, non seulement sur les aspects pratiques qui seront traités dans un autre chapitre, mais aussi sur les plans de l'efficacité, de l'équité, de l'acceptabilité, de la cohérence avec d'autres objectifs et d'autres instruments.

1) SUR LE PLAN DE L'EFFICACITE

Le plein impact de la tarification suppose que les comportements des usagers des transports soient dictés par la seule rationalité économique et qu'ils soient influencés assez fortement par les prix. Or le marché des transports n'est pas parfait et ne le sera jamais. De plus, d'autres éléments que le prix interviennent dans les choix des usagers : durée du transport, qualité de service notamment. Et les usagers n'ont pas toujours de possibilité de choix.

Globalement, les élasticités des trafics aux prix (¹) sont les suivantes: de -0,1 à -0,3 pour la circulation routière par rapport aux prix des carburants; de -0,5 à -0,7 pour le trafic ferroviaire de voyageurs par rapport aux prix SNCF; de -0,7 à -1 pour le trafic aérien intérieur de voyageurs par rapport au prix du billet d'avion (sources:

¹ L'élasticité est le rapport des croissances en pourcentage de deux grandeurs liées entre elles.

rapport « Transports 2010 » du Commissariat Général au Plan et travaux préparatoires à l'élaboration des schémas nationaux d'infrastructures).

L'efficacité de la tarification sur les trafics (et donc sur les effets externes qui leur sont liés) est donc assez réduite, notamment pour ce qui concerne la circulation automobile si l'assiette de la tarification ne repose que sur les carburants, à moins d'adopter des relèvements de taxes difficilement acceptables.

2) SUR LE PLAN DE L'EQUITE

Celle-ci doit être considérée socialement et géographiquement .

Sur le plan social, la réponse apportée dépend d'un choix politique. En effet, la vérité des prix n'est pas nécessairement équitable si la finalité poursuivie est de faire bénéficier d'avantages, non pas toute la population, mais ceux qui en ont le plus besoin. D'où une dimension sociale à prendre en compte dans les décisions relatives à la tarification des transports, sous réserve que l'action sur la tarification permette de satisfaire le plus efficacement le souci d'équité. Plus généralement, il faut considérer les objectifs de service public, qui peuvent amener à s'écarter d'une tarification définie sans y faire référence. Le Livre Vert estime qu'une internalisation des coûts frapperait en général davantage les riches que les pauvres, mais il n'en serait pas forcément ainsi si l'on voulait appliquer totalement la vérité des prix aux transports collectifs locaux et l'application des principes retenus par le Livre Vert à ces modes de transport pose donc problème (ce qu'admet d'ailleurs la Commission Européenne, en acceptant l'éventualité de stratégie d'internalisation des coûts amendée par d'autres politiques pour tenir compte de l'impact sur différents groupes de consommateurs).

Sur le plan géographique, l'équité demande d'éviter que deux usagers bénéficiant de prestations analogues aient à acquitter un prix de transport trop différent selon le lieu. Or les coûts de transport sont, quant à eux, très variables : modérés lorsque le transport se fait sur des axes où la clientèle est suffisante pour permettre un investissement en moyens performants sans que la congestion intervienne sensiblement, ils peuvent devenir bien plus élevés lorsqu'on se situe dans une zone où la saturation majore les coûts de fonctionnement et conduit à des investissements coûteux à amortir, ou lorsqu'on se situe dans une zone peu dense où coûts d'investissements et coûts d'exploitation ne sont à affecter qu'à un nombre réduit d'individus. Le Livre Vert préconise une tarification différenciée dans le temps et dans l'espace ; c'est certes ce qui incite aux comportements optimaux, mais à condition que l'utilisateur puisse choisir période et lieu, ou mode de transport. Et une modulation géographique touchant les déplacements habituels peut donc être trouvée choquante.

L'internalisation des coûts peut donc poser des problèmes au regard de l'équité. Ceci ne doit pas cependant pas conduire à la rejeter, mais oblige à être conscient qu'elle devra être accompagnée de mécanismes correcteurs pour éviter les disparités les plus flagrantes (ce qui doit ne se concevoir que dans la clarté).

3) SUR LE PLAN DE L'ACCEPTABILITE

L'acceptabilité renvoie pour partie à l'équité, car est plus facilement accepté ce qui paraît équitable. De fait, si la modulation temporelle est généralement acceptée sans trop de protestations ⁽²⁾, la modulation géographique est plus mal perçue lorsqu'elle concerne des déplacements sans alternative.

L'acceptabilité sociale d'une mesure touche aussi ce qui est considéré comme un droit acquis (on en reparlera à propos de l'éventuelle instauration d'un péage pour pénétrer en automobile dans les villes).

Sont aussi difficilement acceptées les variations brutales de tarifs par rapport au niveau antérieur. Par ailleurs une tarification « optimale » peut conduire à augmenter les tarifs alors que la qualité de service décroît du fait de la congestion (paradoxe de Boiteux).

Dans ces conditions, l'internalisation des coûts externes dans la tarification ne peut guère s'envisager que de façon progressive là où elle amènerait des majorations importantes des redevances acquittées par les usagers. Mais la progressivité n'interdit pas d'afficher l'objectif final recherché pour le niveau de tarification, plutôt que de progresser par touches successives sans « annoncer la couleur ». Les rédacteurs du Livre Vert se déclarent effectivement conscients de la nécessité de distinguer ce qui est souhaitable à long terme de ce qui est faisable immédiatement. L'acceptabilité par l'opinion publique d'une politique d'internalisation semble possible si les mesures de court terme sont dûment réfléchies, d'autant qu'un affichage de mesures désagréables mais progressives n'est peut-être pas, au total, plus mal ressenti que des ajustements par touches successives effectués sans justification (un affichage permettant en outre aux acteurs économiques de tenir compte dans leurs décisions des évolutions tarifaires futures).

4) SUR LE PLAN DE LA COHERENCE AVEC D'AUTRES OBJECTIFS

L'internalisation des coûts externes dans la tarification peut se trouver en conflit avec d'autres objectifs économiques ou sociaux.

On a déjà mentionné qu'il convient d'apprécier la compatibilité de réformes de la tarification avec les objectifs de service public. Nous n'y reviendrons pas, sinon pour rappeler que c'est l'aggravation de la fracture sociale qui serait en jeu si l'on adoptait une tarification restreignant la mobilité des catégories sociales défavorisées.

² Encore que l'on ait noté des réactions devant la modulation du péage de l'autoroute A10 aux retours de week-end.

Il faut aussi apprécier la pertinence d'une politique de tarification en regard de la politique d'aménagement du territoire. On retrouve ici ce qui a été dit à propos de l'équité géographique. On y ajoutera que, même l'imputation de la congestion, en général pénalisant plutôt les concentrations de population, est parfois susceptible de gêner les territoires enclavés: c'est ainsi qu'une tarification alourdie lors des heures de congestion des aéroports, avec une assiette fondée comme le voudrait la logique économique sur le nombre de vols et non la taille des avions, frapperait davantage chaque passager d'une petite ligne que celui d'une grande ligne, si l'on considère par ailleurs comme essentiel que le seul aller et retour quotidien ou les deux seuls allers et retours d'une petite ligne se situent dans une plage horaire attractive pour les hommes d'affaires.

La contradiction entre les préconisations du Livre Vert et les objectifs d'aménagement du territoire ne pourrait être levée que par institution de contributions spécifiques, qui seraient fondées dans leur principe, mais dont le financement serait à assurer ⁽³⁾, même s'il serait facilité par le supplément de redevances perçues dans les périodes et lieux congestionnés.

Un autre aspect auquel il convient de prendre garde est la concurrence d'opérateurs de pays extérieurs à l'Union Européenne. Les règles qui seraient définies pour les ressortissants de cette dernière ne devraient pas les défavoriser par rapport aux intervenants extérieurs à l'Union. Aussi des redevances appropriées seraient-elles à percevoir auprès de ces derniers lorsqu'ils desservent le territoire de l'Union Européenne. Ceci concerne les transports aériens et maritimes, mais sans doute également certains transports routiers.

Il faudra de même examiner l'impact des mesures proposées sur certaines branches d'activité étroitement liées aux transports, telles que le tourisme et la construction automobile et de matériel de transport, ...

Plus généralement, c'est l'ensemble des conséquences économiques et sociales des mesures auxquelles il faudra veiller, sans pour autant verser dans l'immobilisme.

5) LA PLACE DE LA TARIFICATION PAR RAPPORT A D'AUTRES OUTILS

La politique des transports peut faire appel, outre la tarification, à d'autres outils : la réglementation, l'information du public (campagnes d'information, mise en place de systèmes permettant de connaître conditions de circulation, délais d'attente, ...), les investissements, les subventions et aides fiscales.

Sur le plan de la lutte contre la congestion, l'insécurité et les nuisances, lutte qui constitue l'objectif général du Livre Vert, ces autres outils ont aussi un rôle à

³ A l'instar de ce qui se pratique déjà en France dans le transport aérien.

jouer. Ce peut même être un rôle majeur : l'opération « Bison Futé » a permis d'éviter le renouvellement de la grave congestion des principaux axes routiers survenue en 1975, malgré la croissance de la circulation depuis cette date ; la réglementation concernant les émissions de polluants par les véhicules a permis de réduire significativement certaines nuisances : place Victor Basch à Paris, la teneur en plomb a été divisée par plus de 10 de 1978 à 1993, celle en monoxyde de carbone par plus de 2.

Les outils réglementaires sont en effet particulièrement efficaces, puisqu'ils permettent de supprimer toute nuisance dépassant un certain seuil. La tarification au contraire ne supprime pas les nuisances, mais ne fait que les réduire, puisque ceux qui peuvent se permettre de supporter les redevances continuent à se déplacer. Cette moindre efficacité est toutefois d'un certain côté un avantage de la tarification, vu qu'elle laisse subsister les transports dont les avantages excèdent les coûts (à l'inverse la réglementation pourrait, si elle était fixée indépendamment de considérations économiques, imposer des charges hors de proportion avec la gravité des nuisances qu'elle entendrait supprimer) ; la tarification ne frappe pas aveuglément aussi bien les transports à fort intérêt économique que les autres ; mais la prise en considération de critères d'équité sociale peut amener à nuancer ce propos, puisqu'intervient ici en sus une discrimination selon le revenu.

Les politiques d'infrastructures (construction et exploitation) constituent aussi un moyen de lutte contre les externalités. La congestion est réduite par la construction de nouvelles infrastructures, l'induction de trafic n'annulant généralement pas l'augmentation de capacité ⁽⁴⁾ (et l'induction n'est pas en soi un phénomène négatif, puisqu'elle correspond à des parcours qui ont une utilité individuelle et une utilité économique et sociale, dépassant largement, d'après les travaux de la Direction Régionale d'Ile-de-France, la valeur des nuisances occasionnées par ces parcours supplémentaires ⁽⁵⁾). Les infrastructures nouvelles diminuent aussi le nombre d'accidents. Elles réduisent souvent aussi les nuisances, en déchargeant les infrastructures traversant des zones urbanisées. Une bonne politique d'exploitation diminue la congestion.

Il faut noter d'ailleurs que les investissements en infrastructures n'apportent pas seulement des réductions d'externalités, mais procurent aussi des avantages individuels aux usagers des transports, qui peuvent être considérables là où le trafic est important, alors que des mesures entraînant une réduction du trafic, telles que la tarification (et des restrictions de circulation réglementaires), ne réduisent les externalités qu'au prix de pertes de surplus liées au trafic supprimé. Pour situer les enjeux, on peut prendre l'exemple de l'Ile-de-France, pour laquelle on dispose de

⁴ Même en milieu urbain, contrairement à ce qu'on affirme parfois.

⁵ Il s'agit de déplacements plus nombreux et/ou de déplacements plus longs (parfois cet allongement est contraint, mais le plus souvent il résulte d'un choix de destination plus pertinente). En milieu urbain, on constate une augmentation du nombre des déplacements motorisés et des longueurs de parcours, à budget temps de déplacements constant sur la journée.

certaines évaluations globales: pour l'ensemble des infrastructures prévues au schéma directeur de la région Ile-de-France, les avantages ⁽⁶⁾ ont été évalués à environ 40 milliards de francs par an pour les infrastructures routières (pour un investissement de 140 milliards, dont l'annuité annuelle équivalente, à déduire, est de l'ordre de 12 milliards pour le taux d'actualisation officiel de 8 %, et pour un coût d'entretien et d'exploitation annuel inférieur à 1 milliard) et à environ 20 milliards de francs par an pour les infrastructures en transports collectifs (pour un investissement de 140 milliards également) ; en regard, pour l'ensemble de l'Ile de France, selon les valeurs unitaires admises en France, les coûts de la pollution liée à l'usage de la voiture individuelle sont de l'ordre de 3 milliards de francs par an, le coût d'insécurité de 5 à 6 milliards de francs par an et le coût du bruit de l'ordre de 1 milliard de francs ; le coût de congestion reste d'une évaluation incertaine comme on le verra, mais ne devrait pas excéder 25 milliards de francs par an et certaines évaluations le donnent même sensiblement inférieur. Or la tarification ne peut supprimer qu'une part relativement faible de ces externalités et la théorie économique (cf. annexe) montre d'ailleurs qu'il ne faut supprimer qu'une partie des externalités par des mesures agissant sur le niveau de trafic, sous peine d'engendrer des pertes pour la collectivité supérieures aux gains de réduction des nuisances ; une tarification optimale sur l'ensemble de l'Ile-de-France ne devrait donc réduire les externalités que de quelques milliards de francs par an.. La tarification ne constitue donc pas une alternative à l'investissement mais un moyen d'orienter la programmation.

Le Livre Vert ne nie pas la nécessité de faire appel à la fois à la réglementation, à une politique d'infrastructures et à l'instrument économique que constitue la tarification. Mais, même s'il recommande un examen soigneux au cas par cas de l'équilibre à adopter entre ces outils, préconisation à laquelle nous souscrivons pleinement, l'esprit du Livre Vert paraît être de vouloir faire un rôle prépondérant à la tarification, et ce de façon excessive à nos yeux.

6) MODE DE DETERMINATION DES COUTS A UTILISER POUR FONDER LA TARIFICATION

De manière générale, deux grands modes de calcul alternatifs sont considérés dans les réflexions sur la tarification :

- la tarification au coût marginal, où on prend en compte le supplément de coût engendré par un usager venant s'ajouter à ceux préexistants,

- la tarification au coût moyen, où on divise le total des coûts par le nombre d'usagers ; ce mode de tarification est aussi désigné par le terme «tarification au coût budgétaire», étant donné que, lorsque les coûts correspondent à des dépenses des constructeurs et gestionnaires d'infrastructures, la tarification au

⁶ Qui correspondent essentiellement à une redistribution des destinations, procurant une meilleure performance économique et des satisfactions plus grandes.

coût moyen permet d'équilibrer ces dépenses par les redevances perçues auprès des usagers (si le rythme d'investissements est à peu près constant).

Ces deux grands modes de tarification recouvrent eux-mêmes des variantes : le coût marginal peut se limiter au coût d'usage ou intégrer aussi les effets externes (on parle alors de coût marginal social). La tarification au coût budgétaire peut être accompagnée de modulations autour du coût moyen, pour orienter la demande en fonction de la charge des réseaux.

On évoquera ici la controverse sur le classement de la congestion en tant qu'effet externe ou interne. Au niveau du système de transports, la congestion est interne, puisqu'elle est supportée globalement par l'ensemble des usagers. Mais, au niveau de l'utilisateur individuel, la congestion est en partie externe, car chacun ne supporte que la congestion qu'il subit lui-même et non celle qu'il fait subir aux autres; or les deux ne sont pas équivalentes, le coût marginal de congestion (celui qu'un usager supplémentaire fait subir aux autres) étant supérieur au coût moyen de congestion (celui que l'ensemble des autres usagers fait subir à l'utilisateur supplémentaire). Et une politique de tarification concerne chaque individu, ce qui justifie de tenir compte de la congestion en tant qu'effet externe, si du moins on adopte une tarification au coût marginal.

Ce sont essentiellement le § 4.2.2 (p.12-13) et l'encadré 8.1 (p. 45) du Livre Vert qui définissent la position de ses auteurs sur les principes de tarification à adopter.

La Commission y recommande l'utilisation du coût marginal (comprenant coût marginal d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure, coût de congestion, coût des accidents, coût de pollution - y compris effet de serre - et coût du bruit), tout en préconisant une redevance supplémentaire si le total coût marginal d'infrastructure + coût de congestion était inférieur au coût budgétaire d'infrastructure. Dans ce dernier cas, le tarif serait alors égal à la somme coût budgétaire d'infrastructure + coût des accidents + coût de pollution - y compris effet de serre - + coût du bruit.

Autrement dit, la Commission, tout en mettant en avant l'utilisation du coût marginal, ne propose pas véritablement d'arbitrage entre les deux grands principes de tarification, mais recommande de choisir dans chaque cas celui qui aboutit à la valeur maximum.

L'absence de parti pris en faveur de tel ou tel principe de tarification peut être considéré comme une attitude de sagesse, évitant de ranimer des débats plus ou moins « théologiques » sur ces principes, débats à l'issue desquels l'atteinte d'un consensus entre Etats de l'Union Européenne serait assez improbable. Mais cette proposition du Livre Vert, aboutissant à retenir toujours ce qui est le plus pénalisant pour les usagers des transports, générerait conséquences individuelles peu souhaitables et distorsions par rapport au développement optimal des transports pour la collectivité, d'autant qu'on n'est pas assuré que les deux tarifications parviennent à des résultats voisins (une telle convergence est improbable parce que

des surcapacités importantes sont inévitables et parce que les rendements sont généralement non constants).

En outre, si, entre deux modes concurrents, le maximum est pour l'un le coût marginal social et pour l'autre le coût budgétaire, le choix du maximum pour chacun pourrait nuire à l'harmonisation des conditions de concurrence, ce qui appellerait des dispositions compensatoires.

Cependant, il faut savoir qu'au niveau français un rapport du Commissariat Général du Plan intitulé « Transports: le prix d'une stratégie » propose une résolution du débat théorique entre tarification au coût marginal social et tarification au coût budgétaire, en préconisant le recours au coût marginal social en développement. Ce dernier est la somme du coût marginal social de court terme (congestion exclue) et du coût actualisé des infrastructures nécessaires sur l'axe considéré pour maintenir un niveau de service satisfaisant. On cumule ainsi l'intérêt d'une tarification incitant à l'optimum économique et celui de la prise en compte des besoins d'investissements, avec en outre l'avantage d'un lissage du niveau tarifaire, alors qu'une tarification au coût marginal classique doit croître fortement lorsqu'on approche de la saturation, ce qui paraît d'autant plus contestable aux usagers que l'augmentation de prix intervient au moment où la qualité de service se dégrade.

Ce rapport devrait donc faire l'objet d'un examen au niveau des pratiques d'application.

7) LE PROBLEME DES DOUBLES COMPTES POSSIBLES

On peut se demander s'il est licite d'ajouter, comme ceci résulte implicitement de l'une des alternatives proposées par la Commission Européenne, coût budgétaire d'infrastructure, coût d'insécurité et coûts d'environnement.

Le cumul coût budgétaire d'infrastructure et coûts d'environnement peut certes être admis, dans la mesure où la satisfaction des besoins des usagers entraîne à la fois coûts d'infrastructure à la charge de la collectivité et nuisances pour les riverains ; cependant, il faut retirer dans un tel cumul la part des coûts d'infrastructure destinée à diminuer les nuisances (murs antibruit, tranchées couvertes, ...) ou réduire le coût des nuisances à hauteur des améliorations apportées par de tels travaux ; il faudrait exclure de même des opérations telles que déviations d'agglomérations qui réduisent les nuisances.

Par ailleurs, de même qu'on ne doit pas cumuler coût de congestion et dépenses d'infrastructures destinées à augmenter la capacité ⁽⁷⁾, le cumul avec le

⁷ Ce sont évidemment les infrastructures futures qui réduiront la congestion actuelle et on prétend parfois qu'on peut ajouter le coût des infrastructures antérieures et le coût de la congestion actuelle, que ces infrastructures ont laissé subsister. Mais ceci reviendrait à faire payer aux usagers futurs (les seuls concernés par une modification de la tarification)

coût d'insécurité est en partie injustifié, dès lors qu'il appartient au gérant d'infrastructure d'investir pour maintenir un niveau de sécurité acceptable. Ou bien, si on tient à intégrer complètement le coût d'insécurité, il conviendrait de retirer des coûts d'infrastructures les dépenses justifiées par l'amélioration de la sécurité (et donc une partie du coût de construction des autoroutes).

La Commission Européenne pour sa part demande d'éliminer les dépenses effectuées dans un but d'aménagement du territoire, ce qui paraît normal, lorsque celles-ci ne peuvent être imputées à l'utilisateur sans nuire à l'objectif poursuivi.

8) LA QUESTION DES EXTERNALITES POSITIVES

Intégrer dans la tarification les coûts externes conduit à se poser la question de l'existence de coûts externes négatifs, autrement dits d'externalités positives, dont la prise en compte conduirait à alléger la tarification.

Le Livre Vert répond négativement à cette question : les externalités positives invoquées par différents auteurs paraissent à la Commission Européenne constituer pour la plupart des avantages des transports n'ayant pas le caractère d'externalités mais celui d'avantages internes. Le Livre Vert admet cependant l'existence d'externalités d'aménagement du territoire, mais les relie à l'existence de l'infrastructure et non à son usage, et considère par suite qu'il n'y a pas lieu d'en tenir compte dans la tarification.

La seule externalité positive dont le Livre Vert (curieusement dans sa seule version en anglais) est le spectacle constitué par la circulation de véhicules. Il s'agit là d'un élément qui paraît anecdotique et de surcroît non chiffrable.

Ces positions du Livre Vert appellent de notre part les observations suivantes.

Il est exact que, parmi les externalités positives qui ont été mentionnées par différents organismes, beaucoup sont des avantages apportés par les transports qui n'ont pas un caractère d'externalités. Il ne faut évidemment pas nier la réalité de ces avantages et ceux qui prétendent limiter la mobilité devraient avoir conscience des pertes que ceci causerait à la collectivité. On peut reprocher au Livre Vert de ne pas mettre l'accent là-dessus. Mais, lorsqu'il s'agit d'avantages dont bénéficie l'utilisateur lui-même ou ceux qui lui ont commandé le transport, il n'y a pas à en tenir compte dans la tarification. Celle-ci a pour but que les coûts que l'on met en balance des avantages lorsque l'on prend la décision de se déplacer ou de faire transporter personnes et marchandises comportent tous les coûts pour la collectivité et pas seulement ceux ressentis par celui qui décide du transport. Certes tous les avantages

à la fois les infrastructures passées et les infrastructures futures (dont le coût actualisé doit en théorie être égal à celui de la congestion actuelle, si ces infrastructures sont bien dimensionnées, sous réserve de l'intervention d'autres avantages que la décongestion et de la surcapacité inévitable d'une voie à la mise en service), ce qui paraît déraisonnable et inéquitable.

aussi sont à inclure dans la balance, mais il ne faut pas compter comme externalités les avantages déjà ressentis par celui qui décide du transport.

Ce n'est pas pour autant que nous adhérons à la position restrictive prise par le Livre Vert.

En ce qui concerne d'abord les externalités d'aménagement du territoire, les relier à l'existence de l'infrastructure et non à son usage paraît assez artificiel. On ne doit pas décider en effet de la réalisation d'une infrastructure sans tenir compte de son utilisation prévisible; or cette utilisation est fonction du niveau de tarification. Il est vrai que, si l'usager bénéficie gratuitement ou avec une tarification réduite d'une infrastructure plus ou moins surabondante réalisée pour les besoins de l'aménagement du territoire, il est subventionné ; mais ce peut être jugé nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

De toutes façons, le coût de l'infrastructure lui-même, qui fait partie des éléments à considérer dans la tarification si on adopte la tarification au coût budgétaire, ne saurait être pris en compte dans le cas d'une infrastructure réalisée pour les besoins de l'aménagement du territoire, sous peine de compromettre l'attrait de la réalisation de l'infrastructure nouvelle pour des implantations ⁽⁸⁾. D'où une autre dérogation aux principes posés par le Livre Vert (cette question ne se pose cependant pas si on tarife au coût marginal social simple, et même si on tarife au coût marginal social en développement, le coût actualisé des aménagements futurs étant négligeable dans le cas d'infrastructures d'aménagement du territoire qui recèlent en général une marge de capacité considérable).

Par ailleurs, l'usage des infrastructures de transport favorise les externalités positives du type externalités de proximité. Il s'agit, pour les entreprises, d'une meilleure connaissance des goûts des consommateurs proches et des possibilités du marché du travail, des possibilités de contacts avec d'autres entreprises et avec les centres de décision, de l'usage des équipements publics disponibles. Les entreprises peuvent ainsi, non seulement améliorer leur productivité dans leurs activités traditionnelles, mais aussi plus facilement diversifier leur production, ce qui devient essentiel dès lors que l'abaissement des coûts de transport exacerbe la concurrence.

Ces avantages de proximité (qui existent essentiellement dans les agglomérations, raison pour laquelle on les dénomme aussi « externalités d'agglomération » ⁽⁹⁾) engendrent de la croissance par des mécanismes qui sont difficilement modélisables, où les baisses de coûts de transport sont répercutés sur

⁸ Attrait rarement suffisant d'ailleurs, comme l'ont souligné divers rapports qui soulignent la nécessité d'actions d'accompagnement.

⁹ Ce qui peut créer des conflits avec les objectifs d'aménagement du territoire mentionnés précédemment.

les différents agents économiques concernés par le processus de production, distribution et consommation.

On peut ajouter à ce qui précède les enseignements de la théorie de la « croissance endogène », selon laquelle le capital d'infrastructures constitue un facteur de production, au même titre que le travail et le capital privé; par conséquent, meilleur est l'équipement en infrastructures, plus forte sera l'efficacité des entreprises, et un sous-dimensionnement des infrastructures peut enfermer l'économie dans une « trappe de sous-développement ». L'influence des infrastructures étant liée à leur utilisation et à leur mode de financement, il peut être justifié d'en tenir compte dans la tarification.

En outre, il faut tenir compte aussi des externalités de réseau liées à l'existence d'un « effet de club », qui tiennent au fait que l'utilisation d'un réseau est favorisée par la qualité des services offerts, qui dépendent souvent du nombre de clients potentiels. Ceci peut justifier le subventionnement d'une activité en période de démarrage : c'est ce qui s'est fait pour le Minitel, dont le terminal était d'abord offert gratuitement. Une application possible dans le secteur des transports serait par exemple le transport combiné. Les transports collectifs donnent lieu également à effet de club : l'augmentation du trafic conduit à une multiplication des connexions offertes par le réseau.

On mentionnera enfin d'autres externalités positives des transports évoquées par différents auteurs: transport de malades et blessés, satisfaction des parents et amis à qui des visites sont rendues, auto-stop, développement du tourisme, contribution au progrès technique, contribution à la cohésion européenne, auxquelles on peut ajouter la contribution à la cohésion sociale. Ces effets ne sont pas forcément négligeables. Malheureusement, ils ne sont guère chiffrables, à l'exception du transport routier de malades et blessés dont les avantages ont été évalués en Suisse (ils représenteraient environ le dixième du coût d'insécurité du même mode de transport).

En conséquence de ce qui précède, nous pensons qu'il y a des externalités positives et qu'il faudrait en tenir compte dans la tarification, même si nous ne sommes pas en mesure à ce jour de traduire cette recommandation par une proposition chiffrée.

9) LES COÛTS EXTERNES OMIS DANS LE LIVRE VERT

A l'inverse, certains coûts externes paraissent avoir été omis dans le Livre Vert.

Il s'agit d'abord des effets de coupure que crée une infrastructure. Cependant, on peut dire que cet effet est inhérent à la présence de l'infrastructure et non à son usage, ce qui ne permet guère d'en tenir compte dans une tarification au coût marginal. Cet effet pourrait par contre être pris en compte dans une tarification combinant coûts budgétaires et coûts d'environnement.

On citera aussi les autres impacts sur l'environnement non mentionnés dans le Livre Vert : impact sur le paysage, sur la faune et la flore, sur la pollution des eaux. Il s'agit aussi pour partie de nuisances liées à l'existence de l'infrastructure, mais certaines sont causées ou aggravées par son usage. En tout état de cause, elles ne sont guère quantifiables en termes monétaires, ce qui ne permet pas d'en tirer des conséquences pour la tarification, ce qui explique sans doute que le Livre Vert ne les prenne pas en considération.

La consommation d'espace est aussi un coût parfois évoqué. Elle est internalisée pour les infrastructures nouvelles par l'intermédiaire du coût des acquisitions foncières ; cependant peuvent subsister des éléments non internalisés tels que le morcellement des parcelles s'il n'est pas indemnisé. Dans le cas d'une infrastructure ancienne, occupant un espace qui pourrait être affecté à d'autres usages, une redevance d'utilisation du sol pourrait se trouver justifiée ; la détermination de son montant serait toutefois délicate, la référence au marché foncier n'étant pas pertinente lorsqu'il s'agit d'espaces exclus de ce marché, comme le souligne le rapport Rousselot sur l'élaboration d'un compte national de transports de voyageurs.

La congestion routière a par ailleurs un effet sur les transports collectifs qui utilisent la voirie. Mais c'est un poste particulier du coût de congestion et non une externalité supplémentaire (cependant le coût du temps perdu par les transports collectifs doit englober toutes ses conséquences pour la collectivité et en particulier les charges résultant d'une baisse de fréquentation).

Enfin, en milieu urbain, la configuration du système de transports a un effet indéniable sur le développement de l'urbanisation.

Il y a donc des coûts externes autres que ceux que considère le Livre Vert. Mais, pour la plupart, ils ne se prêtent guère, par nature ou par manque de connaissances, à une internalisation par la tarification.

D'autre part, il faut mentionner la consommation de ressources pétrolières, à prendre en compte en tant que tendant à épuiser une ressource limitée. Cependant, ce n'est pas à proprement parler un effet externe à ajouter aux coûts intégrés dans les calculs économiques, mais plutôt un élément conduisant à remplacer le prix réel du pétrole brut par un prix fictif plus élevé.

10) L'OPPORTUNITE D'UNE AFFECTATION DES RECETTES PROVENANT D'UNE NOUVELLE TARIFICATION A UN OBJET DETERMINE

Si on retient le principe d'une tarification internalisant les coûts externes (déduction faite des avantages externes), la question de l'affectation des ressources ainsi perçues se pose, notamment si on arrive à la conclusion que cette internalisation conduit à majorer les taxes et péages actuels ou à en ajouter d'autres

(cependant la Commission Européenne se défend de vouloir aboutir à une telle majoration en proposant son Livre Vert).

L'acceptabilité des mesures à prendre plaide en faveur de l'affectation de toute redevance supplémentaire à un objet déterminé. Un versement au profit du budget général de l'État apparaîtra en effet comme un prétexte pour accroître la pression fiscale, même si on explique qu'il s'agit de faire payer les coûts externes.

Sur le plan des principes, on ne voit d'ailleurs pas pourquoi l'État percevrait de telles redevances sans devoir les utiliser en contrepartie à la lutte contre les nuisances ou à l'indemnisation de ceux qui les supportent.

Devrait cependant revenir à l'État la partie des redevances constituant la contrepartie des dépenses à sa charge : investissements en infrastructures financés par lui (ou à financer si on adopte une tarification au coût marginal de développement), dépenses d'exploitation financées par l'État directement ou indirectement (s'il comble le déficit d'un exploitant), subventions et avantages fiscaux accordés pour des modes de transport ou des véhicules moins nuisants. De même les collectivités territoriales devraient percevoir la partie des redevances correspondant à leurs charges, et les organismes de protection sociale le montant des conséquences des accidents restant à leur charge.

Dans le cas de la tarification de la congestion, qui est une externalité au niveau de l'utilisateur, mais qui est interne au système de transport et même pour une large part au mode de transport où elle se produit, il serait particulièrement mal séant que le produit de la redevance ne bénéficie pas à la communauté des usagers, qui supportent collectivement cette congestion. Ce qui veut dire qu'une affectation normale serait soit la baisse de la tarification en période creuse (c'est ce qui se pratique dans les expériences de modulation des péages autoroutiers et dans la tarification des services de transport aériens et ferroviaires), soit le financement d'investissements destinés à diminuer la congestion (ces investissements pouvant être faits dans un mode de transport concurrent, dans la mesure, souvent cependant plus limitée qu'on ne le croit, où un transfert modal soulagerait significativement la congestion). Une affectation de recettes aux investissements serait d'ailleurs la bienvenue dans une période où les contraintes budgétaires limitent fortement les possibilités d'intervention des collectivités publiques et risquent d'induire un sous-investissement. A noter cependant qu'elle serait très insuffisante pour couvrir les coûts d'infrastructure dans un mode tel que le chemin de fer où le coût budgétaire excède largement le coût marginal.

Le produit de la part de la tarification afférente aux nuisances devrait normalement être affecté au financement de mesures diminuant ces nuisances: réduction des nuisances sonores aux abords des infrastructures existantes ⁽¹⁰⁾, notamment par réalisation de murs

¹⁰ Pour les infrastructures nouvelles, la « loi bruit » impose déjà une norme pour l'impact sonore sur les riverains et le coût des protections phoniques doit donc être intégré

antibruit et de déviations d'agglomérations, par insonorisation des habitations (il y a déjà une redevance affectée à cet usage dans le cas du transport aérien) ; recherches sur des véhicules et carburants moins polluants et plus silencieux et subventionnement de leur usage, ...

B - APPRECIATION DES CHIFFRES AVANCES PAR LE LIVRE VERT

Cette sous-partie se propose d'examiner la pertinence des évaluations des coûts externes qui figurent dans le Livre Vert, tant en ce qui concerne la méthode qu'en ce qui concerne la fiabilité des données utilisées et des résultats des estimations. Pour ce faire, nous effectuerons une comparaison avec d'autres évaluations.

Cette analyse sera menée externalité par externalité.

Au préalable, il faut situer l'intérêt de telles évaluations en regard des démarches menées. S'il s'agit de rechercher la tarification optimale, ce qui constitue la recommandation centrale du Livre Vert, ce qui est à considérer, c'est la valeur de l'externalité causée par une unité de trafic ; or cette valeur varie selon les différentes situations rencontrées, ce qui relativise l'intérêt des valeurs moyennes avancées. Les évaluations globales des différentes externalités, présentées en pourcentage de PIB dans le Livre Vert comme c'est l'habitude, peuvent, quant à elles, avoir l'intérêt de situer l'importance de ces externalités et de donner un ordre de grandeur des pertes économiques correspondantes, mais ne doivent pas servir à déterminer le montant de la tarification.

1) CONGESTION

Le Livre Vert fournit les évaluations suivantes du coût des encombrements, pour l'ensemble de l'Union Européenne :

- pour la route : 120 milliards d'écus (2 % du PIB environ),
- pour le transport aérien : 2,4 milliards d'écus (non compris pertes de temps des passagers),
- pour les chemins de fer : 850 millions d'écus.

L'évaluation du coût de la congestion routière provient d'une synthèse de différentes évaluations antérieures effectuée par E. Quinet en 1994, pour le compte de l'OCDE.

dans le coût du projet. La légitimité de la compensation d'éventuelles nuisances supplémentaires, allant au-delà de la norme définie par la loi est problématique.

Pour comparer cette évaluation à d'autres éléments dont nous disposons, il faut d'abord souligner que la notion de coût de congestion est ambiguë car elle correspond à des concepts différents selon les auteurs. Il faut donc clarifier les concepts et les rattacher à des phénomènes qui ont un sens réel. On peut ainsi distinguer:

- (a) le temps total passé en transports, qui dépasse évidemment largement ce qui correspond à la congestion, puisque le temps de parcours est non nul même sur un réseau vide,

- (b) le supplément de temps de parcours engendré par la circulation d'un usager supplémentaire ou temps marginal de congestion,

- (c) la différence de temps de parcours entre la situation constatée et une situation considérée comme satisfaisante,

- (d) la différence de surplus économique entre la situation constatée et le maximum possible de ce surplus.

La notion (c) correspond au mode de calcul de la congestion le plus utilisé. Mais on peut définir de plusieurs façons une telle situation de référence. ⁽¹¹⁾.

Une première façon est de se référer au temps de parcours qu'un usager constaterait s'il était seul. On prend alors comme coût de congestion toute gêne apportée par un usager à la circulation des autres.

Mais cette définition conduit à commencer à décompter des coûts de congestion dans des situations relativement fluides qui apparaissent satisfaisantes, même aux yeux des usagers. C'est pourquoi on remplace souvent la situation du réseau vide par une situation où l'on considère la situation comme satisfaisante, en prenant en compte une vitesse considérée comme « normale » ; malheureusement la vitesse de référence est alors inévitablement entachée d'arbitraire.

Une autre référence possible est de considérer la situation où l'infrastructure est utilisée au débit maximum. Mais ce débit maximum correspond à une situation où les véhicules sont déjà sensiblement gênés les uns par les autres.

Le coût de congestion est aussi évalué par certains auteurs à partir du temps perdu dans les « bouchons ». Mais on ne tient pas compte alors de la gêne correspondant aux ralentissements qui ne prennent pas la forme de bouchons.

¹¹ Les développements qui suivent doivent beaucoup à une note (*à paraître*) du Professeur Prud'homme (OEIL - Université de Paris XII) sur le coût de congestion dans l'agglomération parisienne.

Sur le plan économique, la meilleure définition du coût de congestion paraît être (d): la différence entre le surplus en situation réelle et le surplus en situation optimale (laquelle peut être obtenue en imposant une tarification adéquate). Mais le calcul correspondant nécessite la connaissance des courbes donnant demande et coût généralisé en fonction du trafic, qui ne sont pas toujours disponibles.

Une annexe au présent rapport justifie la pertinence du mode de calcul évoqué à l'alinéa précédent et situe par rapport à lui les résultats des autres modes de calcul.

On peut en retenir les appréciations suivantes pour les modes de calcul de la congestion les plus courants :

- le calcul basé sur la différence entre temps de parcours réel et temps de parcours sur réseau vide conduit à une évaluation excédant les pertes économiques ;

- pour les calculs basés sur la différence entre temps de parcours réel et temps de parcours dans une situation de référence considérée comme satisfaisante, tout dépend du choix de cette référence et on ne peut guère savoir si le résultat obtenu est convenable ou pêche par excès ou par défaut ;

- la validité de la valorisation du temps perdu dans les bouchons est également subordonnée à la pertinence de la vitesse de référence, à ceci près que le résultat est relativement moins sensible à la valeur de cette vitesse ; d'autre part cette estimation est insuffisante si on n'ajoute pas le temps perdu dans les situations où il n'y a pas de bouchon ;

- les évaluations consistant à multiplier le trafic observé par le coût marginal donnent un coût de congestion supérieur aux pertes économiques, mais donnent une évaluation convenable du produit de la taxe d'internalisation à instituer, si on considère le trafic et le coût marginal à l'optimum.

Les évaluations ayant fait l'objet de la synthèse dont découle le chiffre de 2 % du PIB figurant dans le Livre Vert apparaissent résulter de comparaisons entre le temps de parcours réel et le temps de parcours en situation fluide ou considérée comme satisfaisante. Leur pertinence n'est donc pas assurée, dans la mesure où la vitesse de référence utilisée ne correspond pas forcément à celle qu'il faudrait utiliser pour calculer les pertes économiques engendrées par la congestion. Si on a considéré une situation de référence parfaitement fluide, on a surestimé le coût de congestion (si on admet que cette notion doit correspondre aux pertes économiques pour la collectivité). Il est donc vraisemblable que le chiffre de 2 % du PIB est surestimé.

Nous poursuivons notre analyse par la présentation des éléments disponibles pour l'évaluation de la congestion en France, en essayant de nous faire une idée de leur pertinence à la lumière de ce qui précède.

L'actualisation du rapport 91-105 du conseil général des ponts et chaussées relatif à l'imputation des coûts d'infrastructure du transport routier donne le chiffre de 32 milliards de francs pour la congestion sur l'ensemble du territoire national. Mais ce chiffre est la somme des produits des coûts marginaux afférents à chaque type de véhicules par leur nombre et correspond donc en fait au produit de la taxe d'internalisation à appliquer (¹²) (ce point de vue est normal dans ce rapport, puisque son objet est d'examiner la validité de la tarification appliquée à chaque type de véhicules). C'est donc, d'après ce qui précède, une évaluation par excès des pertes économiques causées par la congestion. Cependant, un autre facteur joue dans le sens d'une sous-estimation, c'est que, si des calculs relativement poussés ont été effectués pour la congestion causée par les poids lourds en milieu interurbain, leur extension à la congestion causée par les véhicules légers et au milieu urbain a dû être faite par extrapolation.

Le rapport CETUR - SOFRETU de février 1994 établi pour l'« élaboration d'une méthodologie dans le cadre d'un compte transport de voyageurs » donne quant à lui un coût global de congestion de 180 milliards de francs, sur la base toutefois d'une valeur normative de la vitesse en situation fluide fixée à 40 km/h., dont les auteurs eux-mêmes reconnaissent le degré d'arbitraire. Cette évaluation est donc passible de l'observation faite sur la validité incertaine des estimations faites à partir d'une vitesse de référence définie a priori.

Une communication de l'Union Routière de France présentée lors de la journée du 11 novembre 1996 organisée par la Commission Européenne pour débattre du Livre Vert chiffre le coût de congestion à 5 milliards de F. (0,2 % du PIB) pour l'Ile-de-France et à 0,1 % du PIB pour la France entière. Cette communication dérive d'une étude sur laquelle on peut formuler les commentaires suivants : si la congestion sur voies rapides y est chiffrée de façon relativement satisfaisante bien qu'approximative (avec toutefois le problème de la vitesse de référence, mais il est sans doute moins crucial sur de telles voies), la congestion sur les autres voies urbaines est ajoutée de façon forfaitaire et la congestion sur les routes de rase campagne non autoroutières n'est pratiquement pas prise en compte (peut-être cependant n'est-elle pas considérable).

Des éléments partiels sont en outre disponibles :

Pour la congestion routière interurbaine, une évaluation sommaire a été faite par le représentant de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières au groupe de travail. Il s'agit uniquement de la congestion sous forme de bouchons. Ceux-ci représentant entre 100 000 et 150 000 heures-km par an sur le réseau national hors agglomérations (y compris la congestion dans les agglomérations liée aux déplacements de week-end et aux migrations de vacances) et le temps perdu étant évalué en moyenne à 100 heures-véhicules par heure-km. de bouchon, on obtient, avec 2 personnes par véhicule et 75 F de l'heure de véhicule, un ordre de

¹² A l'écart près entre coût marginal en situation réelle et coût marginal à l'optimum.

grandeur de 1 milliard de francs par an, que l'on peut doubler pour tenir compte (sans doute par excès) de l'effet des chantiers et des accidents et de la congestion sur les réseaux secondaires (touchés dans les zones touristiques). D'où une évaluation de 2 milliards de francs par an, mais, encore une fois, il ne s'agit que de la congestion sous forme de bouchons et de la seule congestion afférente aux parcours interurbains.

La congestion urbaine est certainement bien plus importante : en cumul annuel, les points où se produisent les 25 bouchons les plus graves se situent tous en Ile-de-France.

Il ne faut cependant pas verser dans un catastrophisme exagéré : d'après une étude basée sur les données par le système d'exploitation SIRIUS, le temps perdu par les automobilistes circulant sur les 10 kilomètres les plus chargés de l'autoroute A6 (section Wissous - boulevard périphérique de Paris) n'est que d'une minute en moyenne journalière (2 minutes dans le sens banlieue - Paris et 0,2 minute dans l'autre sens) ; et, même à l'heure la plus chargée et dans le sens le plus chargé, la perte de temps moyenne ne dépasse pas 16 minutes.

Pour l'ensemble de l'Ile-de-France, l'enquête globale de transports effectuée en 1991 permet d'évaluer le surcroît de temps passé à 5 minutes seulement par déplacement, par rapport à une situation de référence correspondant à la période 23 h. - 7 h., c'est-à-dire un réseau pratiquement vide. En multipliant par le nombre de véhicules en circulation, on parvient à 1 200 000 heures supplémentaires par jour ouvrable pour l'ensemble de l'Ile-de-France, soit un équivalent monétaire de l'ordre de 25 milliards de francs par an ⁽¹³⁾. Mais on a dit précédemment que ce genre de calcul conduit à une forte surestimation du coût de congestion si on définit ce dernier comme correspondant aux pertes économiques engendrées. En outre, les déplacements de nuit et les déplacements de jour ne se répartissent peut-être pas de la même façon sur le réseau ⁽¹⁴⁾.

Nous ne disposons d'aucune évaluation de la congestion pour les villes de Province. Mais il serait surprenant que son montant dépasse très sensiblement celui relatif à l'Ile-de-France ⁽¹⁵⁾.

¹³ Sur la base d'une valeur du temps de 74 F de l'heure par voyageur.

¹⁴ Un travail de thèse actuellement en cours à l'INRETS prend en compte la structure des déplacements, en se basant sur l'enquête nationale transports de 1993 - 1994. Dans sa version actuelle, il aboutit à un chiffre beaucoup plus faible de la congestion en Ile-de-France, ce qui n'est pas étonnant puisque la période de référence est constituée par les heures creuses de jour et non de nuit.

¹⁵ Le travail de thèse actuellement en cours à l'INRETS prend en compte les ZPIU de Province de plus de 50 000 habitants. D'après les premières estimations, la contribution

Les évaluations du coût de congestion constituent un domaine où des investigations restent nécessaires. Ce qui précède tend à faire conclure que l'évaluation de la congestion routière considérée par la Commission Européenne est exagérée, du moins pour la France, si on prend comme définition du coût de congestion les pertes économiques engendrées : 2 % du PIB conduiraient à 150 milliards de francs de coût de congestion par an dans notre pays. Or, si on ajoutait le chiffre du rapport du CGPC précité, celui donné précédemment pour l'Ile-de-France à partir de l'enquête globale de transports en adoptant comme référence le trafic de nuit, et un chiffre double du précédent pour la congestion dans les villes de Province, on resterait en deçà du chiffre précédent, tout en effectuant un double compte pour la partie du chiffre du rapport du CGPC se rapportant à l'urbain. Et on a vu que ceci ne serait pas correct car chaque terme surestimerait très sensiblement le coût de congestion. Celui-ci est donc certainement très nettement inférieur à l'évaluation de la Commission Européenne ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾.

Les chiffres que nous avons donnés, tout en restant très modérés comparés au PIB, ne sont cependant pas négligeables en valeur absolue. Comme on l'a déjà dit, ils résultent de la multiplication de pertes unitaires modérées par un grand nombre d'automobilistes. On peut alors se poser la question, évoquée dans diverses enceintes, de la pertinence d'évaluations basées sur l'agrégation de petites variations de temps individuelles. Les avis sont partagés à ce sujet. Notons cependant que les usagers ne sont pas insensibles à de faibles variations du temps de parcours (automobiliste qui fait un détour pour éviter un feu rouge ou qui s'impatiente lorsqu'un véhicule tarde à redémarrer).

Nous ne disposons pas d'évaluation globale de la congestion ferroviaire en France et nous ne pouvons donc nous prononcer sur le chiffre figurant dans le Livre Vert. Mentionnons cependant que la congestion ferroviaire est dans notre pays limitée aux abords de quelques grandes villes et à quelques grandes lignes. On remarquera que la congestion ferroviaire (et plus généralement celle des transports collectifs) ne doit pas être évaluée seulement à partir des écarts entre les horaires souhaités et les horaires programmés, mais prendre en compte aussi les retards par

de l'Ile-de-France au total de la congestion urbaine en France (agglomérations de moins de 50 000 habitants négligées) serait comprise entre le tiers et la moitié.

¹⁶ Une autre façon de le voir est que le chiffre de 25 milliards qui constitue une évaluation par excès de la congestion en Ile-de-France ne correspond qu'à 1 % du PIB de cette région. Si donc le coût de congestion est inférieur à 1 % en Ile-de-France et sans doute très inférieur, il est certainement encore plus en deçà de cette valeur pour la France entière.

¹⁷ Est-elle valable pour les pays les plus denses de l'Europe? On peut en douter compte tenu de ce qu'on vient de dire à propos de l'Ile-de-France. Et, pour l'ensemble de l'Europe, 90 % des Européens déclarent ne pas rencontrer de congestion significative en se rendant à leur travail. Les chiffres britanniques cités par ailleurs par le Livre Vert ne sont sans doute pas extrapolables: la densité moyenne du trafic routier est au Royaume-Uni deux fois et demie ce qu'elle est en France.

rapport aux horaires prévus (particulièrement ressentis par les usagers), lorsque la congestion est la cause de ces retards.

Nous ne disposons pas non plus d'évaluation globale de la congestion aérienne en France. Notons cependant qu'une évaluation limitée aux pertes des compagnies à l'exclusion de celles des voyageurs, comme paraît l'être celle du Livre Vert, est insuffisante.

2) POLLUTION DE L'AIR

En ce qui concerne les émissions de polluants, le Livre Vert fournit au § 6.1 des émissions spécifiques par modes en grammes par voyageur-km. dont les sources sont des rapports OCDE et AECMA. Le § 6.2 donne une évaluation monétaire de la pollution locale et régionale due aux transports, qui a été établie également par l'OCDE: elle serait de 0,4 % du PIB ; le Livre Vert ajoute qu'il y a des variations autour de cette valeur moyenne selon les pays et les villes et que des éléments plus récents sont de nature à faire considérer comme sous-estimée l'évaluation de l'OCDE.

La valeur de 0,4 % du PIB se situe dans la fourchette des différentes évaluations citées dans le rapport du Commissariat Général du Plan « Transports: pour un meilleur choix des investissements » dit « Rapport Boiteux »: ces évaluations, qui concernent toutes d'ailleurs des pays étrangers, vont de 0,03 % du PIB à 1,2 % du PIB. Le rapport de la Commission des Comptes de Transport de la Nation pour 1994 a retenu quant à lui la valeur de 0,5 % du PIB (0,2 % pour la pollution de proximité et 0,3 % pour la pollution régionale). Les travaux menés par le CETUR et la SOFRETU pour l'élaboration d'un compte national de transports de voyageurs ont abouti pratiquement au même chiffre : 0,51 % du PIB. L'évaluation de la pollution causée par les transports routiers figurant dans l'actualisation du rapport du CGPC, soit 26 milliards de francs en 1990, correspond à 0,4 % du PIB de la même année; elle devrait être assez convergente avec l'évaluation du rapport de la Commission des Comptes de Transport de la Nation, compte tenu de ce que la seconde intègre la pollution des autres modes de transport.

On peut donc considérer que le chiffre cité par le Livre Vert a une certaine plausibilité, pour autant que l'on puisse se risquer à une appréciation de cette nature étant donnés l'extrême dispersion des évaluations et le fait qu'on ne sait pas très bien dans quelle mesure elles sont applicables dans les conditions de climat, de densité de circulation automobile et de parc de véhicules rencontrées en France. Notons par ailleurs que les évaluations citées ci-dessus sont fondées soit sur la prise en compte du coût de mesures permettant de réduire les nuisances à un niveau considéré comme satisfaisant, alors que l'optimalité de telles dépenses d'évitement reste largement subjective, soit sur des évaluations du coût des dommages qui sont en principe supérieures aux pertes pour la collectivité (cf. annexe).

Mais ce qui est le plus utile, pour la fixation d'un niveau de tarification avec internalisation des coûts externes, ce sont des évaluations monétaires des nuisances au véhicule-km, voyageur-km ou tonne-km, selon le mode de transport et les

conditions du déplacement (en distinguant au moins le milieu urbain et l'interurbain).

Le Livre Vert ne donne à ce sujet que des chiffres pour le total pollution atmosphérique + effet de serre, qui sont de :

- pour les transports de voyageurs en automobile : 15 millièmes d'écus, soit 9,8 centimes par voyageur-km,

- pour les transports de voyageurs en chemin de fer : 2,5 millièmes d'écus, soit 1,6 centime par voyageur-km,

- pour les transports routiers de marchandises : 17 millièmes d'écus, soit 11 centimes par tonne-km,

- pour les transports ferroviaires de marchandises : 1,5 millièmes d'écus, soit 1,0 centime par tonne-km.

Le Livre Vert donne en outre en annexe d'autres chiffres, toujours pour le total pollution atmosphérique + effet de serre, qui émanent d'une étude INFRAS/IWW. Ils sont moitié moindre que les précédents pour les transports de voyageurs en automobile, le double des précédents pour les transports de voyageurs en chemin de fer, 40 % plus élevés que les précédents pour le transport routier de marchandises, 20 % plus élevés que les précédents pour le transport ferroviaire de marchandises. Ils portent aussi sur d'autres modes, mais les valeurs données en véhicules-km. ne facilitent pas les comparaisons (¹⁸).

Le « Rapport Boiteux » précité comporte quant à lui des évaluations monétaires du coût de pollution, qui découlent des chiffres donnés par différents auteurs (toujours malheureusement pour des pays étrangers), complétés par une désagrégation entre le milieu urbain et l'interurbain et confrontés à plusieurs évaluations basées sur les coûts d'évitement, c'est-à-dire le coût des mesures permettant de diminuer les émissions de polluants ; on parvient ainsi aux valeurs suivantes :

- pour les transports de voyageurs en interurbain:

. en automobile : 3,8 centimes par voyageur-km,

¹⁸ On peut toutefois se demander si le Livre Vert n'est pas erroné à ce sujet, car la valeur donnée pour le transport aérien de voyageurs, 14,8 millièmes d'écus par km., soit 9,6 centimes, paraît bien faible pour un avion entier. Si la même erreur a été commise pour le transport en voiture particulière, alors la valeur devient voisine de l'autre évaluation du Livre Vert, au lieu d'en être la moitié.

. en chemin de fer : 0,12 à 0,8 centime par voyageur-km selon le mode de traction (électrique ou diesel),

. en avion : 1,6 centime par voyageur-km ;

- pour les transports urbains de voyageurs :

. en automobile : 8 centimes par voyageur-km,

. en autobus : 1,1 centime par voyageur-km ;¹⁹

- pour les transports de marchandises en interurbain :

. par route : 5,6 centimes par tonne-km,

. par chemin de fer : 0,09 à 0,6 centime par tonne-km selon le mode de traction (électrique ou diesel).

Pour comparer aux évaluations données par le Livre Vert, il y a lieu d'ajouter l'effet de serre, que le Rapport Boiteux valorise comme suit :

- pour les transports de voyageurs en interurbain :

. en automobile : 1,1 centime par voyageur-km,

. en avion : 2,0 centimes par voyageur-km ;

- pour les transports urbains de voyageurs :

. en automobile : 2,4 centimes par voyageur-km,

- pour les transports de marchandises en interurbain :

. par route : 2,4 centimes par tonne-km (0,7 pour les « maxicodes »).

Pour le transport automobile individuel, le chiffre retenu par le Livre Vert (on ne considère ici que les chiffres du texte proprement dit et non ceux de l'annexe) correspond à peu près à celui retenu par le Rapport Boiteux pour l'urbain, mais est sensiblement supérieur à celui retenu par le Rapport Boiteux pour l'interurbain, alors qu'il se veut une moyenne tous milieux. Pour le transport routier de marchandises, le chiffre retenu par le Livre Vert est un peu supérieur à celui du

¹⁹ la pollution liée aux métros et tramways (traction électrique) est négligeable

Rapport Boiteux. Pour les transports ferroviaires de voyageurs et de marchandises, les chiffres retenus par le Livre Vert sont très supérieurs à ceux du Rapport Boiteux (tout en restant faibles), en tout cas pour la traction électrique (où l'effet de serre est quasiment nul). Globalement donc, les chiffres retenus par le Livre Vert se situent au-dessus de ceux retenus par le Rapport Boiteux (dont l'application a été officialisée par circulaire ministérielle pour l'interurbain).

D'autres évaluations sont disponibles. Leur dispersion est extrême : en s'en tenant aux évaluations de la pollution locale citées par E. Quinet dans son chapitre de l'ouvrage CEMT « Internaliser les coûts sociaux des transports », la fourchette va de 0,04 à 4,66 centièmes d'ECU par tonne-km pour le transport routier de marchandises et de 0,06 à 1,94 centièmes d'ECU par voyageur-km pour les déplacements en voiture. Cette dispersion reflète la diversité des situations prises en compte, mais aussi les incertitudes scientifiques sur les phénomènes, les divergences entre méthodes d'évaluation⁽²⁰⁾, le manque de données fiables et les interventions directes ou indirectes des lobbies qui ont effectué ou fait effectuer certaines de ces évaluations.

²⁰ Les méthodes suivantes peuvent être utilisées:

- celles basées sur la disposition (marginale) à payer des agents économiques, déterminée soit par des enquêtes auprès du public (méthode des préférences déclarées), soit par l'observation de marchés où les nuisances influent sur les prix, tels que le marché de l'immobilier (méthode des marchés substitués ou des prix hédonistes),

- celles basées sur l'évaluation des coûts, soit par chiffrage des dommages causés (ce qui nécessite d'avoir une connaissance suffisante des relations entre nuisances et dommages), soit par chiffrage des coûts d'évitement (méthode déjà citée).

Le Livre Vert se prononce dans son annexe 2 en faveur de la méthode des préférences déclarées, mais ce choix ne nous paraît pas évident: les personnes enquêtées répondent en fonction des informations qu'elles ont, qui ne sont pas forcément complètes et pertinentes; et divers biais peuvent fausser les résultats des enquêtes. Les autres méthodes ont cependant aussi des inconvénients; le Livre Vert en mentionne certains; on peut y ajouter que l'observation des marchés substitués se heurte à la difficulté de distinguer les incidences des différents facteurs influant sur les prix, que l'évaluation du coût des dommages se heurte au manque de connaissances scientifiques (même si des travaux récents ont permis de progresser) et que l'évaluation des coûts d'évitement n'est valable que si on admet optimale la politique antérieurement suivie et qu'elle impose de connaître finement le degré d'intensité de la nuisance du fait des rendements décroissants des procédés de préservation de l'environnement et de tenir compte du dernier état de la technologie. On pourra se reporter sur ce sujet des contraintes inhérentes aux différentes méthodes de valorisation au rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées « Recommandations pour l'élaboration d'un compte national de transports de voyageurs et de ses prolongements » (rapport d'un groupe de travail présidé par M. Rousselot).

C'est pourquoi, avant de fixer un niveau de tarification si on décide d'internaliser les coûts externes, il paraît nécessaire de procéder à des évaluations adaptées au cas de la France, selon les différentes situations qu'on y rencontre, qui soient impartiales et fondées autant que possible sur des connaissances scientifiques établies (sans vouloir cependant attendre que tout soit parfaitement connu, car il serait dommageable d'attendre de longues années avant de fixer un niveau de tarification, dès lors que les autorités responsables décideraient la mise en application de l'internalisation des coûts externes). Les recherches qui vont être entreprises dans le cadre du PREDIT, ainsi qu'une réflexion lancée par le Conseil Général des Ponts et Chaussées avec le concours de l'Académie des Sciences, devraient permettre d'atteindre ce but, ou du moins de s'en rapprocher.

3) EFFET DE SERRE

Le Livre Vert ne comporte pas d'évaluation spécifique de l'effet de serre, ni au niveau global, ni par véhicule-km, voyageur-km ou tonne-km. On a indiqué précédemment qu'il est inclus dans les coûts de pollution donnés par unité de trafic, sans qu'on puisse savoir si le fait que ces valeurs soient supérieures à celles retenues par le rapport Boiteux provient du poste pollution régionale et locale ou du poste effet de serre.

On notera par ailleurs que l'évaluation monétaire de l'effet de serre retenue par le rapport Boiteux dérive du montant de l'écotaxe proposée par la Commission Européenne, soit 450 F par tonne de carbone, la Mission Interministérielle pour l'Effet de Serre étant pour sa part d'avis de retenir à terme une fourchette de 1000 à 2000 F par tonne de carbone.

4) ACCIDENTS

Le Livre Vert évalue le coût des accidents à 2,5 % du PIB, dont 1,5 % du PIB pour les coûts externes, la différence correspondant aux coûts déjà internalisés par les primes d'assurance. Pour la France, ces ratios conduisent à un coût des accidents de 190 milliards de francs en 1995, dont 120 milliards de francs de coûts externes.

En appliquant aux accidents de la route survenus en France en 1995 (132 949 accidents corporels ayant entraîné 8 412 décès, 39 257 blessés graves et 142 146 blessés légers) les coûts retenus par le rapport Boiteux, actualisés en francs 1995, on obtient un coût de 59 milliards de francs, auquel il faut ajouter le coût des dégâts matériels, qui serait pour 1990 de 50 milliards pour les accidents non corporels (source rapport Le Net) et de 2 milliards pour les accidents corporels (application au nombre d'accidents indiqué ci-dessus de la valeur unitaire de 16 000 F. par accident donnée par le rapport Brossier sur l'imputation des coûts d'infrastructure du transport routier).

La prise en compte des autres modes ne conduisant pas à majorer sensiblement le coût des accidents, celui présenté dans le Livre Vert apparaît comme fort en regard des coûts unitaires retenus dans notre pays, qui ont été

pourtant relevés sensiblement par le rapport Boiteux, mais restent nettement plus faibles que ceux considérés dans les pays où l'évaluation est fondée sur le consentement à payer obtenu par enquêtes. C'est ce qui explique sans doute l'écart, le Livre Vert retenant l'approche du consentement à payer, alors que dans le rapport Boiteux le prix de la vie humaine est celui donné par un rapport de M. Le Net basé sur les coûts monétaires et les pertes de production (étant constaté cependant qu'un résultat voisin est fourni par les travaux de M. Duval de l'INRETS où sont prises en compte les pertes de satisfaction futures des individus décédés prématurément).

Les coûts externes des accidents par unité de trafic figurant dans le Livre Vert sont les suivants :

- pour les transports de voyageurs en automobile : 18 millièmes d'écus, soit 12 centimes par voyageur-km,

- pour les transports de voyageurs en chemin de fer : 3 millièmes d'écus, soit 2 centimes par voyageur-km,

- pour les transports routiers de marchandises : 13 millièmes d'écus, soit 8 centimes par tonne-km,

- pour les transports ferroviaires de marchandises : 2 millièmes d'écus, soit 1 centime par tonne-km.

L'étude INFRAS/IWW citée en annexe donne des valeurs supérieures pour le transport routier et des valeurs inférieures pour le transport ferroviaire.

Le rapport 91-105 du CGPC sur l'imputation des coûts d'infrastructure du transport routier (mise à jour de 1996) fournit le coût social suivant :

- pour les voitures particulières : 8 à 17 centimes par véhicule-km. selon les réseaux, soit 4 à 8,5 centimes par voyageur-km.,

- pour les poids lourds : 10 à 18 centimes par véhicule-km. selon les réseaux (hors voies communales), soit 1 à 2 centimes par tonne-km.

Ces valeurs sont nettement inférieures à celles retenues par le Livre Vert. L'explication de cet écart est certainement la même que pour l'évaluation globale du coût des accidents.

5) BRUIT

Le Livre Vert indique l'évaluation du coût des nuisances sonores faite par M. Quinet à partir d'un examen des différentes études réalisées sur ce thème : 0,1 à 0,2 % du PIB. L'annexe au rapport Boiteux qui traite de cette question est elle aussi basée sur des travaux de M. Quinet, mais donne cependant une valeur légèrement

supérieure: 0,3 % du PIB. Les travaux menés par le CETUR et la SOFRETU pour l'élaboration d'un compte national de transports de voyageurs ont quant à eux abouti au chiffre de 0,36 % du PIB. En tout état de cause, il y a lieu de relever que, comme pour le coût de pollution, les estimations des différents auteurs sont très dispersées: de 0,02 à 2 % du PIB pour celles citées dans l'annexe au rapport Boiteux ⁽²¹⁾. Par ailleurs, il y a lieu de formuler la même observation que pour les coûts de pollution à propos de l'incertitude sur le caractère optimal des mesures, lorsqu'on procède à une évaluation basée sur les coûts d'évitement.

Les coûts externes du bruit par unité de trafic figurant dans le Livre Vert sont les suivants :

- pour les transports de voyageurs en automobile : 2,5 millièmes d'écus, soit 1,6 centime par voyageur-km,

- pour les transports de voyageurs en chemin de fer : 2,5 millièmes d'écus, soit 1,6 centime par voyageur-km,

- pour les transports routiers de marchandises : 3,2 millièmes d'écus, soit 2,1 centimes par tonne-km,

- pour les transports ferroviaires de marchandises : 1,8 millième d'écus, soit 1,2 centime par tonne-km.

Il n'y a pas en France de chiffres officiels à l'unité de trafic. Le rapport Boiteux préconise un calcul infrastructure par infrastructure en fonction des courbes de niveau de bruit ; les valeurs qu'il indique sont très inférieures à celles que l'on pourrait déduire de l'observation des dépenses auxquelles on consent pour épargner aux riverains des infrastructures nouvelles un niveau de bruit considéré comme inacceptable ⁽²²⁾. Quant au rapport du CGPC, il n'évalue pas la nuisance bruit.

6) COÛTS D'INFRASTRUCTURE

Le Livre Vert ne fait en la matière que reprendre les chiffres qui ont été fournis par les Etats membres à la Commission. On peut relever que pour la France ces chiffres remontent à l'année 1986 !

On dispose en réalité, heureusement, de chiffres plus récents. Pour le transport routier, les derniers sont ceux du rapport du CGPC sur l'imputation des

²¹ On a pour le bruit quelques résultats d'études concernant spécifiquement la France : leur fourchette est de 0,08 à 1,5 % du PIB.

²² La détermination d'une telle valeur du bruit révélée par le comportement des collectivités publiques représenterait un champ d'investigation intéressant.

coûts d'infrastructure (mise à jour de 1996), à savoir une dépense globale (dépenses d'investissement, entretien courant, renforcement de chaussées, exploitation et police de la circulation) de 80,5 milliards de francs HT 1990 par an. Toutefois, si on adopte une tarification au coût marginal social (cf. § III.A), il convient de se limiter au coût marginal d'usage, que le rapport du CGPC chiffre à 19 milliards de francs HT 1990 (on rappelle qu'il faut alors ajouter les coûts de congestion). Le rapport du CGPC donne les coûts correspondants par unité de trafic, selon les types de route et les catégories de véhicules.

Des données sur tous les modes de transport sont présentées dans les rapports de la Commission des Comptes de Transport de la Nation. Pour 1995, les dépenses en infrastructures (investissements seuls) ont été de 59,3 milliards de francs pour les routes, de 9,9 milliards de francs pour les chemins de fer, de 10,5 milliards de francs pour les transports collectifs urbains, de 2,2 milliards de francs pour les ports maritimes, de 3,7 milliards de francs pour les aéroports et de 0,8 milliard de francs pour les voies navigables, soit en tout 86,4 milliards de francs. Il faudrait ajouter à ces chiffres les dépenses d'exploitation et d'entretien.

7) SYNTHESE COMPARATIVE DES EVALUATIONS DE COUTS EXTERNES ET COMPARAISON AVEC LES RECETTES DE LA TARIFICATION ACTUELLE

On peut synthétiser comme suit l'appréciation des évaluations de coûts externes qui figurent dans le Livre Vert : Par comparaison avec les valeurs admises officiellement dans notre pays ou qui paraissent les plus fiables, on peut dire que les chiffres du Livre Vert :

- paraissent forts pour la congestion et pour les accidents,
- ne semblent pas déraisonnables dans l'ensemble pour les nuisances (bruit, pollution, effet de serre) même si certaines évaluations spécifiques paraissent plus critiquables,
- demandent à être actualisés en ce qui concerne les coûts d'infrastructure.

On peut aussi porter une appréciation au niveau de la totalisation des coûts externes ; les conclusions en sont évidemment conséquence des appréciations portées par effets externes.

La récapitulation des coûts externes pour les transports routiers et ferroviaires figurant dans le Livre Vert est de 154 milliards d'écus pour l'ensemble de l'Union Européenne (année 1994), dont 150,5 pour les transports routiers. Les coûts de congestion ne figurent pas dans cette récapitulation.

Pour déterminer les coûts externes à internaliser, il faut évidemment déduire les redevances déjà acquittés par les usagers (taxes sur les carburants, sur les véhicules et péages). Le Livre Vert évalue pour la route l'excédent de tarification

par rapport aux dépenses d'infrastructures à 65 milliards d'écus. On peut en déduire que, si on adoptait une tarification au coût complet plus coûts d'insécurité et d'environnement (on a toutefois relevé précédemment que cela n'irait pas sans doubles comptes) selon les évaluations du Livre Vert, il faudrait majorer de 85 milliards d'écus la tarification routière.

Le rapport 91-105 du CGPC conclut quant à lui à un quasi-équilibre global si on tarife la route au coût complet ⁽²³⁾, avec sous-tarification pour les poids lourds et sur-tarification des véhicules légers en rase campagne. Ce résultat différent du Livre Vert s'explique par les valeurs inférieures des coûts externes retenues en France dans les rapports officiels et par la non-prise en compte dans ce rapport de l'insécurité (dans le cas de tarification au coût complet) et du bruit.

Il est dommage que la comparaison coûts - recettes ne soit pas effectuée par le Livre Vert en cas de tarification au coût marginal social ; le rapport du CGPC conclut à une sous-tarification de 20 milliards de francs 1990.

Il est dommage aussi que le même type de comparaison ne soit pas effectué pour les autres modes de transport (en considérant les coûts externes et les coûts internes, qui ne sont pas toujours couverts par les usagers).

8) DOMAINES A MIEUX INVENTORIER

les coûts d'usage des infrastructures sont estimés dans le rapport 91-105 du Conseil général des Ponts et Chaussées précité mais nécessitent des investigations complémentaires. Les coûts des accidents ont fait l'objet de nombreux rapports, si l'on considère qu'il est de toutes façons illusoire de vouloir parvenir à une évaluation précise dans un domaine où la part du subjectif et de l'appréciation tutélaire de la puissance publique restera incontournable. Des études sur la valeur révélée de la vie humaine pourraient cependant être souhaitables.

Les coûts de congestion restent relativement mal connus, surtout au niveau global (ils sont mieux connus localement). Une telle évaluation globale nécessiterait de progresser dans l'estimation physique et monétaire des temps passés et de tenir compte de la diversité des situations de congestion, comme le souhaite le rapport Rousselot sur l'élaboration d'un compte de transports de voyageurs, en formulant des recommandations méthodologiques à ce sujet. Les connaissances sur la valeur du temps restent aussi à compléter, particulièrement en milieu urbain.

Les coûts des nuisances sont entachés également d'incertitudes assez importantes, que ce soit au niveau des pertinences des méthodes, des mécanismes physiques de propagation des polluants et des données nécessaires. Les effets sur la

²³ Sauf si on exclut une partie de la TIPP en tant que taxe de rareté de l'énergie.

santé ont fait l'objet d'études, mais l'effort de recherche dans ce domaine doit être activement poursuivi.

On ne peut donc que recommander de nouvelles investigations sur les évaluations des coûts externes et se féliciter des initiatives déjà prises en la matière (notamment travaux du Conseil Général des Ponts et Chaussées avec l'Académie des Sciences pour les coûts des nuisances et création d'un programme mobilisateur PREDIT sur la monétarisation des effets externes).

Les incertitudes sur les évaluations des coûts externes doivent-elles conduire à recommander d'attendre que les connaissances aient suffisamment progressé avant de mettre en application le Livre Vert ? La réponse à cette question n'est pas évidente. Si on admet la pertinence de l'internalisation des coûts externes, et nous avons dit qu'elle nous paraît bonne sur le plan des principes, on est tenté de recommander de le mettre en application le plus vite possible, même si la tarification en résultant risque d'être entachée d'un certain niveau d'arbitraire (mais sans doute moins que la tarification actuelle). D'un autre côté, il faut limiter les risques d'imposer une tarification mal calculée et risquant de ce fait d'entraîner des distorsions par rapport à l'optimum économique; et il faudra justifier au public le niveau de la tarification nouvelle, ce qui sera malaisé avec des coûts externes mal connus. Mais de toutes façons des difficultés pratiques restent dans bien des domaines à surmonter pour mettre en application le Livre Vert et on peut espérer qu'entre temps les connaissances sur les coûts externes auront progressé. C'est pourquoi on peut penser qu'il ne faut pas faire un préalable de ces approfondissements, laisser le débat politique et l'examen des modalités pratiques se dérouler, et, si on en arrive à une décision opérationnelle, retenir pour fixer le niveau de tarification les valeurs des coûts externes les plus fiables que l'on possédera alors. On peut remarquer que c'est la même option qui a été retenue par le « rapport Boiteux », qui a notamment retenu des valeurs des coûts d'environnement tout en préconisant des investigations pour les affiner ultérieurement..

EVOLUTION DES DIVERSES EXTERNALITES AU « FIL DE L'EAU »

Une autre considération est toutefois à prendre en compte avant d'imposer une éventuelle tarification basée sur l'internalisation des coûts externes, c'est l'évolution prévisible de ces derniers dans les années à venir.

On sait bien en effet qu'une tarification présente une forte inertie et ne peut se réformer fréquemment ni dans le sens de l'alourdissement compte tenu des problèmes d'acceptabilité ni dans le sens de l'allègement compte tenu des contraintes budgétaires . Il serait d'ailleurs contraire à l'objectif incitatif de la tarification de lui faire subir des modifications répétées, autres qu'une évolution progressive dûment annoncée ou des ajustements périodiques de faible ampleur en fonction de l'évolution des paramètres fondant les calculs de tarifs.

Il ne faudrait donc pas retenir un niveau de tarification fondé sur des valeurs de coûts externes risquant d'être périmées à brève échéance.

Nous allons donc nous interroger sur l'évolution prévisible des différentes externalités.

1) EVOLUTION PREVISIBLE DE LA CONGESTION

La congestion croît avec le trafic et même plus vite que le trafic si on ne prend pas de mesures.

Or le trafic reste prévu en croissance pour les années à venir, bien qu'à un rythme moindre que par le passé: les prévisions établies en France pour les schémas nationaux d'infrastructures (hypothèse la plus proche du « fil de l'eau ») sont de 2 % par an d'ici 2015 pour le trafic routier (de véhicules légers comme de poids lourds), de 4 % par an pour le trafic aérien de voyageurs, de 2 % par an pour le trafic ferroviaire voyageurs (compte tenu de la mise en service de plusieurs TGV), de 0,4 % par an pour le trafic ferroviaire de marchandises.

Mais l'amélioration de l'exploitation des infrastructures, l'information des usagers et la réalisation d'investissements permettent de s'affranchir de la relation mécanique trafic - congestion. Grâce à ces mesures, mais sans doute aussi parce que les centres villes ont connu une évolution en retrait par rapport à la période antérieure, on a constaté ces dernières années que la congestion en ville n'a pas crû, globalement du moins. En effet les temps de parcours en ville n'ont pas augmenté, l'augmentation des portées de déplacements étant compensée par la progression des vitesses.

Dans le futur, les investissements risquent d'être moindres compte tenu des difficultés financières des collectivités publiques, mais la dédensification peut se poursuivre et c'est pourquoi la congestion n'augmentera pas forcément dans les villes (ce qui ne signifie pas pour autant une réduction des besoins en infrastructures nouvelles, ces dernières répondant aussi à l'objectif d'élargir le nombre des destinations accessibles à temps de transport donné, facteur de productivité économique et récréative). L'aggravation de la congestion de l'espace aérien et de certains aéroports est en revanche assez probable, d'autant que la déréglementation conduit à une multiplication du nombre des vols. Une certaine aggravation de la congestion routière en rase campagne et de la congestion ferroviaire est possible, mais ces congestions ne touchent que des points ou axes particuliers et ne devraient pas se généraliser.

Une internalisation du coût externe de congestion à partir de la valeur actuelle (du coût marginal de congestion à l'optimum) ne semble donc pas aberrante. Toutefois, si on y procède pour le mode aérien, il faudrait annoncer un risque d'évolution ultérieure en hausse sensible.

2) EVOLUTION PREVISIBLE DE LA POLLUTION DE L'AIR ET DE L'EFFET DE SERRE

Il faut ici distinguer selon les polluants.

Pour ce qui concerne la pollution d'origine automobile, qui est la source majeure à considérer dans la sphère des transports, on peut faire état des perspectives suivantes.

Pour certains polluants, les mesures déjà prises vont conduire à une réduction sensible des émissions, voire à leur suppression :

- les rejets de plomb ont déjà fortement diminué et seront pratiquement réduits à néant d'ici 5 à 10 ans grâce au renouvellement progressif du parc de véhicules à essence par des automobiles à pot catalytique ne pouvant utiliser que de l'essence sans plomb,

- les émissions de soufre vont diminuer avec les nouvelles normes des carburants,

- les émissions de monoxyde de carbone, de composés organiques volatils et d'oxydes d'azote devraient être fortement réduites par la généralisation de la circulation de véhicules à pot catalytique : les prévisions établies en France pour les schémas nationaux d'infrastructures prévoient une réduction de 1990 à 2015 de 82 % pour le monoxyde de carbone, de 82 % pour les composés organiques volatils et de 54 % pour les oxydes d'azote (ces derniers conditionnant la formation d'ozone) et la plus grande partie de cette évolution favorable devrait être obtenue d'ici 2000 (toutefois il s'agit des chiffres du scénario médian et non du fil de l'eau).

A horizon de 5 à 10 ans, les problèmes de pollution devraient donc se circonscrire aux émissions de particules (causées par les moteurs diesel et suspectées d'être cancérogènes) et de gaz carbonique (fortement suspecté de risquer d'entraîner des changements climatiques par effet de serre).

On notera cependant qu'une directive adoptée le 27 septembre 1996 par le Conseil des Ministres de l'Union Européenne prescrit de prendre en considération des polluants supplémentaires tels que le benzène et les hydrocarbures polycycliques aromatiques, pour lesquels nous ne disposons pas d'évaluation des émissions liées aux transports, ni à présent, ni dans le futur.

Pour les particules, la norme EURO II entrée en vigueur au 1er janvier 1997 pour tous les véhicules neufs fixe déjà une limitation à 0,08 g/km et les projets de norme EURO III et EURO IV (horizons respectifs 2000 et 2005) prévoient une réduction à 0,05 g/km. puis à 0,025 g/km. Si ces normes sont adoptées, on devrait donc obtenir dans le futur une réduction sensible des émissions, il est vrai à une date plus éloignée que pour les autres polluants, ce qui peut justifier une introduction provisoire dans la tarification.

Les émissions de gaz carbonique sont inévitables avec des moteurs thermiques fonctionnant avec des carburants contenant du carbone, qu'il s'agisse des hydrocarbures habituels, du GPL, du gaz naturel ou des carburants produits par l'agriculture. Mais on peut réduire sensiblement ces émissions en améliorant la consommation unitaire des véhicules : une réduction de 20 à 30 % paraît possible. Une réduction plus massive de l'effet de serre ne pourrait être obtenue que par l'utilisation d'hydrogène, qui ne peut être envisagée qu'à long terme, ou la multiplication des véhicules électriques (dans un pays comme la France où l'énergie primaire correspondante ne provient que pour une faible part de centrales thermiques). Une tarification internalisant l'effet de serre est justifiée pour inciter aux économies de carburants et à l'utilisation des sources d'énergie alternatives lorsque c'est ou sera possible ou pour inciter à des comportements économes, à des changements de modes ou de pratiques de déplacements. La détermination du niveau optimal d'une telle tarification est délicate, vu le manque de connaissances, mais la prise en compte des engagements pris à Rio de Janeiro ou/et celle de l'écotaxe proposée par la Commission européenne peuvent permettre de fixer ce niveau.

3) EVOLUTION PREVISIBLE DES ACCIDENTS

Peut-on espérer une poursuite de la baisse du nombre d'accidents et de victimes obtenue depuis une vingtaine d'années? La réponse à cette question est incertaine, mais on peut relever qu'en France on déplore deux fois plus de tués qu'en Grande-Bretagne alors que la taille des deux pays est similaire; il subsiste donc une marge d'action possible, même s'il n'est pas évident que l'on parvienne jamais à égaler le taux britannique, les proportions de parcours interurbains étant plus élevées en France, pays de relativement faible densité, et les mentalités étant différentes. Une internalisation dans la tarification peut aider à accomplir encore des progrès, même s'il ne faut pas trop en attendre dans un domaine où les comportements présentent une forte part d'irrationnel.

4) EVOLUTION PREVISIBLE DU BRUIT DES TRANSPORTS

Des améliorations peuvent être attendues grâce à des investissements (infrastructures nouvelles parfaitement intégrées, absorbant le trafic de voies de surface encombrées et nuisantes, écrans antibruit, ...), à l'amélioration des infrastructures (couches de roulement de chaussées absorbantes, ...) et des véhicules (pneus, suspensions des véhicules ferroviaires, ...). Pour le bruit engendré par la circulation routière dans les zones urbaines, la multiplication des véhicules électriques serait un moyen très efficace. Mais toutes ces mesures ne peuvent produire des effets qu'à terme et n'ont donc pas de justification à l'utilisation de la tarification, d'autant plus que cette dernière peut aider aux évolutions souhaitables.

5) EVOLUTION PREVISIBLE DES COÛTS D'INFRASTRUCTURE

Les coûts d'infrastructure sont fortement corrélés au trafic. Le seul mode d'action extérieur à la tarification est constitué par les normes de construction des

véhicules lourds. Or la tendance ne paraît pas aller vers une réduction des charges à l'essieu en deçà des normes européennes récemment adoptées.

En conclusion, une internalisation des coûts externes à hauteur de leurs valeurs actuelles ne paraît pas contre-indiquée, mis à part pour la pollution de l'air où il faudrait tenir compte des perspectives de réduction rapide des émissions de la plupart des polluants, réduction dont le coût est d'ailleurs déjà internalisé puisqu'elle résulte de l'imposition de pots catalytiques et de normes sur les carburants (on peut cependant à ce propos s'interroger sur la pertinence de la réduction tarifaire sur la vignette automobile dont bénéficient les véhicules anciens, les plus polluants, et les véhicules diesel, de même que sur le montant de la TIPP, moindre sur le gazole que sur le super sans plomb).

