

# **Guide pour une tarification routière efficiente à l'usage des responsables politiques**

Établi pour la CEMT  
par  
Dr. Rana Roy  
Londres  
Octobre 2006

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



## TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	3
1. La logique sous-jacente .....	4
1.1 Pourquoi une tarification dans le secteur des transports ? .....	4
1.2 La congestion .....	5
1.3 La pollution .....	6
2. Les résultats .....	7
2.1 La décongestion .....	7
2.2 L'environnement .....	8
2.3 La productivité .....	9
2.4 Les recettes .....	10
3. La politique .....	11
3.1 Les rumeurs et la réalité .....	11
3.2 L'élément d'un ensemble .....	12
Références bibliographiques .....	14

## Introduction

La réforme de la fiscalité du secteur des transports, qui vise à offrir aux usagers des transports des *prix efficaces*, ni plus ni moins, est, pour ce secteur sans doute, la réforme la plus importante qui figure à l'ordre du jour des gouvernements de l'OCDE. Du point de vue quantitatif, elle est en fait l'une des réformes les plus importantes envisagées, *tous secteurs confondus*. Pour les trois plus grands États membres de l'UE, les résultats du programme de recherche présentés dans le document CEMT (2003) ont permis d'estimer qu'une tarification efficace pour tous les modes de transport terrestre se traduirait par des gains de bien-être supérieurs à 30 milliards EUR par an et par des recettes supplémentaires supérieures à 100 milliards EUR par an.

Des progrès importants sur la voie d'une tarification efficace ont été accomplis ces dernières années. Sur le plan politique : en 2003, les Ministres des Transports des pays membres de la CEMT ont adopté l'objectif à long terme d'une tarification au coût marginal social et sont convenus que les modifications apportées à court terme devraient toujours aller « dans le sens d'une amélioration de l'efficacité »<sup>1</sup>, position qui a été réitérée lors des Conseils des Ministres ultérieurs.<sup>2</sup> En 2004, le gouvernement britannique a annoncé dans son Livre blanc : *The Future of Transport*, son intention de commencer à élaborer un système national de tarification routière appelé à être mis en place en ou après 2014.<sup>3</sup> En 2005, le gouvernement des Pays-Bas a, quant à lui, fait part de son intention d'instaurer une redevance kilométrique nationale d'ici 2012, à condition que les coûts d'exploitation du système ne dépassent pas 5 % des recettes.<sup>4</sup>

En outre, les mesures prises par les administrations locales et nationales créent des situations irréversibles sur le terrain.<sup>5</sup> Singapour fournit depuis longtemps un exemple réussi de tarification globale de l'utilisation des routes. En Europe, des systèmes locaux de péages de congestion, modulés en fonction de la densité du trafic fonctionnent désormais de manière satisfaisante à Londres, Stockholm et ailleurs, de même que le système de redevance kilométrique pour les poids lourds en Suisse. Aux États-Unis, le passé récent a notamment été marqué par une augmentation et une modulation réelles des redevances sur les échangeurs à péage dans Manhattan<sup>6</sup>; et il est probable que l'on verra se multiplier prochainement les mesures de tarification (*value-pricing* dans le jargon d'outre-Atlantique) dans les zones urbaines ainsi que sur les autoroutes.

Ces systèmes de tarification ont tous été conçus pour assurer une meilleure gestion de la capacité des routes plutôt que la simple couverture des dépenses d'infrastructures. L'Autriche et l'Allemagne ont également introduit des redevances électroniques kilométriques pour les poids

- 
1. CEMT (2003).
  2. Cf. CEMT (2004a) et CEMT (2005).
  3. Cf. DfT (2004a) et DfT (2004b).
  4. Cf. Werther (2006).
  5. Cf. CEMT (2004b) pour une liste récapitulative des systèmes opérationnels en Europe, aux États-Unis et à travers le monde.
  6. Cf. Zupan et Perrotta (2003) pour une synthèse de la situation actuelle à New York, où 22 % des véhicules entrant dans Manhattan s'acquittent déjà d'un péage, soit environ deux fois le nombre de véhicules soumis au péage de congestion pour pénétrer dans le centre de Londres, et pour une présentation d'autres scénarios pour l'évolution future des redevances de congestion.

lourds mais ces deux systèmes ont principalement été mis en place pour améliorer la couverture des coûts.

Pour aller plus loin les Ministres et autres décideurs du secteur des transports ont besoin d'un document pouvant apporter des réponses courtes et simples aux *principales* questions qu'ils se posent. Ce document, qui se présente sous la forme d'un jeu de questions-réponses, vise à satisfaire cette demande de manière fiable.

## 1. La logique sous-jacente

### 1.1 Pourquoi une tarification dans le secteur des transports ?

Q1 : Les économistes ne cessent de vanter les vertus de la tarification mais il semblerait que, pour ce faire, ils doivent se lancer dans des exposés aussi longs que les Mémoires de Saint-Simon. Quels sont les arguments en faveur de la tarification, en trois phrases simples ?

R : À tout moment, notre bien-être général est optimal lorsque le prix payé pour consommer un produit, à savoir un bien, un service ou un déplacement via le réseau routier, ferroviaire et aérien, est égal au coût supplémentaire qu'il impose à tous, ce que l'on appelle techniquement son « coût marginal social ». Si les prix sont supérieurs ou inférieurs à ce niveau, le gain pour le bénéficiaire, c'est-à-dire le producteur ou le prestataire dans le premier cas et le consommateur dans le second, est inférieur à la perte pour le reste de la société. De ce fait, lorsque l'on passe d'une tarification inefficace à une tarification efficace, il en résulte un gain net pour l'ensemble de la société.

Q2 : D'accord, mais nous ne vivons pas dans un monde parfait, n'est-ce pas ? Ce n'est pas comme si la tarification de chaque produit en dehors du secteur des transports était parfaitement efficace.

R : Non, les marchés ne sont pas parfaits dans la réalité. Au Royaume-Uni par exemple, les prix, tous secteurs confondus, sont en moyenne supérieurs de 20 % aux coûts marginaux.<sup>7</sup> Toutefois, cette moyenne est pour l'essentiel la conséquence du pouvoir monopolistique exercé sur un petit nombre de marchés où les autorités de la concurrence interviennent de temps à autre pour corriger les excès. Sur la plupart des marchés, la concurrence, favorisée par une législation adaptée et une surveillance efficace, devrait permettre d'éviter que les écarts entre les prix et les coûts marginaux ne se creusent au point de justifier, de manière permanente, les coûts d'interventions directes des pouvoirs publics.

Q3 : Pourquoi faudrait-il viser une « tarification efficace » dans les transports ?

R : Les transports sont l'un des quelques secteurs où le marché, en l'absence d'aide, engendrerait des écarts *très* importants entre les prix et les coûts marginaux. C'est pourquoi nous intervenons *activement* sur les marchés des transports au moyen d'une batterie de subventions et de taxes pour tenter de corriger ces écarts. Le problème tient au fait que les subventions et taxes actuelles aboutissent à des prix incorrects. De fait, les prix payés par les usagers de la route au Royaume-Uni sont en moyenne inférieurs de 50 % aux coûts marginaux.<sup>8</sup>

---

7. Cf. DfT (2006), notamment l'Annexe 1 « Theory and Evidence ».

8. Cf. Sansom, Nash, Mackie et Shires (2001).

Q4 : Oui, mais mon travail consiste à régler des problèmes concrets, perçus comme tels. Les problèmes qui préoccupent les électeurs sont les embouteillages et les trajets peu fiables, la pollution locale et le changement climatique, et non pas la « tarification inefficace ».

R : Certes, mais les difficultés ainsi évoquées sont, on peut le démontrer, des conséquences du problème sous-jacent de la tarification inefficace, notamment la sous-facturation et donc la sur-consommation d'un espace de voirie limité dans les zones urbaines. Les économistes ont pour tâche de chiffrer le problème : ils énoncent les modifications de prix qui s'imposent pour le résoudre et le gain de bien-être qui en découlera.

## 1.2 La congestion

Q5 : Analysons la situation plus avant. Visiblement, le fait de décourager la demande permettrait de réduire les encombrements, mais la construction de routes nouvelles ne serait-elle pas une alternative à la tarification routière ?

R : C'est précisément ce que l'on s'est demandé lorsque le Livre vert de la Commission européenne *Vers une tarification équitable et efficace dans les transports* a été publié il y a dix ans.<sup>9</sup> Le même argument a été de nouveau brandi à pratiquement toutes les initiatives prises au niveau national ou local. Pourtant, au terme de plusieurs décennies de tentatives, force est de constater que lutter contre la congestion sans instaurer une tarification spécifique ne fonctionne pas. Tout récemment, deux ans après le lancement du Plan décennal sur les transports du Royaume-Uni, qui comporte un programme routier de 60 milliards £, le gouvernement a été contraint d'admettre que, loin de ramener la congestion « en dessous des niveaux actuels d'ici 2010 » comme prévu, on observera à son échéance une augmentation des niveaux de congestion à hauteur de 11-20 %.<sup>10</sup>

Q6 : Mais pour quelle raison ? Pourquoi cette dégradation de la situation ? Cela semble paradoxal.

R : Parce que la congestion est principalement le résultat de pressions excessives observées à certaines périodes à des points névralgiques de certains axes urbains et interurbains et pendant les heures de pointe, et non pas d'une capacité globale insuffisante. Dans les zones urbaines, les coûts d'opportunité de l'affectation d'espaces limités à une augmentation de la capacité routière peuvent souvent être dissuasifs et la même remarque s'applique à des espaces sensibles sur le plan de l'environnement sur certains axes interurbains. Néanmoins, même lorsque l'expansion de la capacité se justifie, le problème des heures de pointe subsiste : l'élimination de la congestion pendant ces créneaux horaires sans tarification spécifique nécessiterait l'aménagement d'une offre de capacité excédentaire, source de gaspillages considérables. Par conséquent, l'expansion de la capacité a tendance à engendrer une augmentation limitée des infrastructures en place : elle exerce donc un impact légèrement positif mais ne parvient généralement pas à absorber l'accroissement de la demande.

---

9. Comme l'a indiqué le CES (1996) : « Toute économie de marché repose sur un principe fondamental, à savoir que l'élimination des insuffisances et des surcharges ... s'opère sur deux fronts ... par une régulation de la demande au moyen des prix ... [et] par une amélioration de l'offre. C'est justement ce principe qui devrait être souligné ... dans le Livre vert, lequel semble se concentrer sur la régulation de la demande ».

10. Cf. DfT (2002). Pour les ambitions originales du plan de transport décennal, cf. DETR (2000).

Q7 : Pourquoi ne pas avoir recours aux capacités inutilisées dans d'autres modes ou alors les renforcer ?

R : Tant que le coût d'utilisation de la route ne sera pas facturé à son juste prix alors que c'est plus ou moins le cas pour les modes alternatifs<sup>11</sup>, la distorsion des *prix relatifs* limitera la contribution de ces modes. Pour redistribuer efficacement la demande sur l'ensemble du réseau routier et favoriser le recours à d'autres modes, nous devons instaurer une redevance kilométrique réaliste, modulée en fonction des axes, des types de véhicule et des heures de la journée.

Q8 : Vous semblez sous-entendre que l'investissement n'est pas vraiment important ?

R : Pas du tout : l'investissement revêt une importance cruciale. D'abord, nous devons rattraper tous les retards accumulés en matière d'entretien et de renouvellement des réseaux existants et procéder aux investissements nécessaires pour empêcher leur dégradation. Ensuite, si la tarification est le principal moyen de lutte contre la congestion, certains accroissements complémentaires de capacité seront aussi nécessaires effectivement. Enfin, pour préserver la croissance de la productivité dans nos économies de plus en plus axées sur la connaissance, il restera nécessaire d'investir dans des projets permettant d'accélérer la vitesse des déplacements dans des espaces urbains très denses<sup>12</sup>. Mais il est important de noter qu'une tarification efficace modifiera la composition et la localisation des investissements nécessaires : les extensions nécessaires de capacité de la plupart des économies les plus avancées concerneront *principalement* le rail urbain, en particulier le réseau ferré souterrain, qui peut absorber la demande redistribuée à partir des voies urbaines tout en sollicitant au minimum l'espace urbain.<sup>13</sup> Pour encourager les investissements nécessaires, il faut appliquer des prix adaptés.

### 1.3 La pollution

Q9 : Mais qu'en est-il de la pollution ? La solution réside certainement dans la technologie, à savoir des véhicules plus propres et plus économes en carburant, et non pas dans la tarification routière ?

R : La tarification facilite l'adoption de nouvelles technologies ; l'une ne peut remplacer l'autre. Nous devons accélérer le rythme de transformation de la flotte de voitures sur les routes,

---

11. La situation varie entre les pays et au sein de ceux-ci. Toutefois, l'écart entre les prix et les coûts marginaux pour les modes alternatifs n'est jamais aussi net que dans le cas des voitures et des camions : cf. CEMT (2003). Il vaut aussi la peine de signaler qu'à l'estimation de Sansom, Nash, Mackie et Shires (2001) du ratio recettes / coûts marginaux pour le transport routier au Royaume-Uni, comprise entre 0.36 et 0.5, correspondait une estimation de 0.85 pour le transport ferroviaire de voyageurs et de 1.13 pour le transport ferroviaire de marchandises. Compte tenu de l'évolution ultérieure des prix des billets de train, le ratio en question est désormais proche de 1.0 pour le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises.

12. Cf. Roy (2006).

13. Pour un traitement plus complet de ce point, cf. Roy (2005b). Il ne s'agit pas de nier la nécessité d'une extension du réseau routier dans tous les contextes, notamment dans le cas des économies de marché émergentes en Europe. Néanmoins, pour les pays situés dans le cœur économique de l'Europe, une tarification efficace devrait permettre de réduire sensiblement les gains économiques escomptés d'un accroissement de l'extension du réseau : cf. par exemple l'étude réalisée en 2002 pour le gouvernement des Pays-Bas par CE Delft et l'utilisation des résultats de cette étude dans les documents ultérieurs et cités dans CEMT (2003).

pas uniquement à la sortie d'usine. Pour ce faire, un des moyens est d'intégrer des redevances modulées en fonction du type de véhicule dans un système de tarification kilométrique nationale. Il faut aussi veiller à ce que la diminution de la consommation de carburant, et donc la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre, ne soient pas neutralisées par une augmentation du nombre de kilomètres effectivement parcourus. Pour le moment, la taxe sur les carburants est le meilleur moyen pour lutter contre le CO<sub>2</sub> mais actuellement, à cet égard, nous demandons manifestement trop à une telle taxe<sup>14</sup>. En instaurant une redevance kilométrique modulable afin de s'attaquer à tous *les autres* coûts, nous pouvons réduire la taxe sur les carburants et renforcer du point de vue de la protection de l'environnement l'efficacité de l'ensemble des mesures mises en oeuvre. Il en résultera une réduction du nombre de véhicules-kilomètres, de la consommation de carburant et des émissions de CO<sub>2</sub>, parallèlement à une amélioration des performances économiques.

## 2. Les résultats

### 2.1 La décongestion

Q10 : La tarification routière semble donc se justifier en théorie mais êtes-vous certain qu'il est possible d'obtenir des résultats sur le terrain ?

R : Il est difficile d'imaginer une autre projet de mesure ayant fait l'objet de recherches aussi approfondies. En outre, il existe déjà de nombreux systèmes opérationnels qui ont donné des résultats sur le terrain.

Q11 : C'est vrai, rappelez-moi donc les résultats observés à Londres.

R : Le dispositif de péage de congestion du centre de Londres<sup>15</sup> est une redevance prélevée quotidiennement sur les voitures, camionnettes ou poids lourds qui circulent ou stationnent dans la zone de tarification pendant les heures de pointe. Introduit en février 2003, ce péage a notamment permis :

- une réduction d'environ 30 % du niveau global de congestion ;
- une réduction de 27 % des arrivées de véhicules pouvant être soumis à redevance dans la zone de tarification en 2003 – 33 % dans le cas des voitures – et une nouvelle légère réduction de 2 % en 2004 ;
- une réduction de 25 % du nombre de véhicules-kilomètres pouvant être soumis à redevance parcourus à l'intérieur de la zone en 2003 – 34 % dans le cas des voitures – et une nouvelle réduction de 6 % en 2004.

Q12 : Qu'est-il arrivé à tous les automobilistes évincés en raison du coût excessif de cette redevance ?

R : La grande majorité d'entre eux s'est rabattue sur d'autres modes : 50 % d'entre eux ont opté pour le métro de Londres ou pour le réseau ferré national et 40 % pour les autobus. La diminution du nombre de *personnes* pénétrant dans la zone de tarification, par opposition aux *véhicules*, s'est limitée à 5 000, soit un chiffre très faible si l'on sait que la population quotidienne du centre de Londres dépasse 1.5 million d'habitants. Ce qui signifie que ni les individus, ni par conséquent l'activité économique, n'ont été pénalisés.

---

14. Pour des arguments et des éléments d'information sur ce point, cf. CEMT (2006).

15. Ce qui suit s'inspire de TfL (2003), TfL (2004), TfL (2005) et Roy (2004).

Q13 : Mais s'il est aussi efficace, pourquoi ne pas reproduire le système londonien ailleurs plutôt que d'investir dans un dispositif national sophistiqué et complexe ?

R : Dans le centre de Londres, la méthode assez brutale qui consiste à prélever une redevance forfaitaire en utilisant un système à reconnaissance automatique de la plaque d'immatriculation a bien fonctionné car le problème lui-même était très grave : des niveaux de congestion très élevés pendant toute la journée. En outre, l'offre préexistante de transports publics, conjuguée aux compétences et aux ressources mobilisées pour proposer des services d'autobus considérablement améliorés, a permis d'absorber la demande supplémentaire. Dans la plupart des zones urbaines, il nous faudra recourir à une redevance mieux modulée et donc à une technologie plus perfectionnée. Nous devons aussi veiller à disposer des ressources nécessaires pour diversifier l'offre de transports publics.<sup>16</sup>

## 2.2 L'environnement

Q14 : Je suppose que le système londonien a, comparativement, beaucoup moins contribué à la protection de l'environnement. Mais ce n'était pas son objectif, n'est-ce pas ?

R : Il est tout à fait vrai que la priorité du dispositif était de lutter contre les embouteillages. Néanmoins, il s'est également traduit par une diminution importante des dégâts causés à l'environnement. La réduction des émissions de NOx et de PM10 s'est établie à 16 % dont 12 % peuvent être attribués au système de péage, c'est-à-dire à son impact sur la densité et la vitesse de circulation, tandis que 4 % sont dus à l'amélioration de la technologie des véhicules. Le système a également provoqué une réduction de 20 % des émissions de CO<sub>2</sub>, conséquence directe d'un recul de 19 % de la consommation de carburant, imputable à la baisse globale du nombre de véhicules-kilomètres.<sup>17</sup>

Q15 : Ces chiffres sont impressionnants. Mais ne sont-ils pas la conséquence temporaire d'un double coup dur : l'introduction du nouveau péage de congestion sans une réduction de la taxe sur les carburants ? L'impact sera certainement moindre lorsque la taxe sur les carburants sera réduite dans le cadre de votre système global de tarification routière ?

R : Non, non. Si la taxe sur les carburants est refondue pour cibler uniquement le problème des émissions de CO<sub>2</sub>, cela ne veut pas dire que le prix global d'utilisation des routes dans le centre de Londres diminuera. Cela signifie simplement que le péage de congestion, intégré dans une redevance kilométrique différenciée, augmentera. Bien sûr, dans de nombreuses zones rurales et périphériques, les automobilistes déboursent actuellement davantage que les coûts qu'ils imposent ; dans ce cas, les prix diminueront<sup>18</sup>. Au niveau *global*, l'adoption d'une

---

16. Pour une présentation plus complète de l'argument, cf. Roy (2005a).

17. Pour des éléments d'information sur la réduction des émissions découlant de la tarification routière dans d'autres pays, cf. CEMT (2007 – à paraître).

18. Les coûts d'usure, les coûts de congestion ainsi que les coûts en matière d'environnement liés à l'utilisation des routes en milieu rural sont souvent beaucoup moins élevés que les taxes perçues sur la consommation de carburant dans ces zones. En milieu rural, il est préférable de récupérer les coûts fixes liés à la mise à disposition des routes par le biais d'un droit d'accès fixe plutôt que d'une redevance variable telle qu'une taxe sur le carburant ou un péage kilométrique. Toutefois un réseau fortement encombré, une redevance variable de congestion pourrait permettre une couverture complète des coûts sans recours à des droits d'accès fixes.



tarification efficiente déclenchera une réduction du nombre de véhicules-kilomètres, donc de la consommation de carburant et donc des émissions de CO<sub>2</sub>.<sup>19</sup>

### 2.3 La productivité

Q16 : D'accord, on réduit donc la congestion et les émissions, mais êtes-vous certain qu'une tarification plus élevée de l'utilisation des routes n'aura pas d'effets pénalisants sur l'économie ?

R : Oui, une tarification efficiente ne peut qu'améliorer les performances économiques si deux conditions sont remplies. La décongestion de la circulation du fait des vitesses plus élevées et de la plus grande fiabilité qu'elle entraîne, dopera la productivité et donc, toutes choses étant égales par ailleurs, la croissance économique.

Q17 : Quelles sont ces conditions ?

R : La première est la suivante : nous n'excluons pas les personnes lorsque nous évinçons les véhicules. Concrètement, cela implique l'existence d'une offre suffisamment diversifiée de modes de transports publics.<sup>20</sup> Comme nous l'avons dit, Londres remplissait cette condition. Il en allait de même à Stockholm : la réduction de la circulation routière dans la zone de tarification de Stockholm est allée de pair avec une augmentation de la fréquentation des transports publics : métro, trains et autobus locaux, et l'activité de détail dans la ville a progressé et non pas reculé.<sup>21</sup> Si cette condition n'est pas remplie et que de grands nombres de personnes se trouvent exclues de la zone en raison de tarifs trop élevés, alors la décongestion entraînera tout de même une hausse de la productivité, mais pourrait bien s'accompagner d'un fléchissement de l'activité économique.

Q18 : Mais qu'en est-il du fret routier ? Quelles sont les solutions de substitution dans les villes ? Comment éviter une baisse de l'activité ?

R : La réponse nous est donnée par la Suisse : un accroissement de la productivité dans le secteur du fret routier lui-même. La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) en Suisse<sup>22</sup>, qui a entraîné une hausse globale de 20 % du prix du fret routier par véhicule-kilomètre, s'est accompagnée d'une progression de 18 % de la productivité. Ce résultat s'explique en partie par l'augmentation de la limite de poids autorisée introduite en même temps que la redevance, mais pour l'essentiel par le nouveau système de tarification qui a généré une amélioration de l'efficacité opérationnelle en termes de choix des véhicules, d'amélioration de la logistique, de limitation des trajets à vide, etc. De fait, *le même nombre de tonnes-kilomètres est désormais acheminé par un nombre de véhicules-kilomètres nettement réduit.*

---

19. La situation variera en fonction des pays et les résultats d'ensemble obtenus à partir de pays très urbanisés et à forte densité de population tels que le Royaume-Uni et les Pays-Bas ne s'appliqueront pas partout en Europe. Toutefois, les résultats de nos recherches montrent que, même en Finlande, une tarification efficiente engendrera une diminution du nombre de véhicules-kilomètres et des réductions concomitantes de la pollution atmosphérique et des émissions de CO<sub>2</sub> : cf. CEMT (2003).

20. Il existe bien sûr d'autres solutions de substitution comme le covoiturage. Cependant, sa contribution potentielle est mal définie pour le moment. Dans le cas du système adopté dans le centre de Londres, le covoiturage joue un rôle très mineur puisqu'il représente environ 1 000 des 65 000 déplacements en voiture en moins, soit 1.5 % de la réduction totale. Cf. TfL (2004).

21. Cf. Stockholm Stad (2006).

22. Cf. ARE (2004) et Balmer (2004).

Q19 : Et la deuxième condition ?

R : La deuxième condition est plus subtile. Elle ne s'applique pas aux systèmes adoptés dans le centre de Londres ou à Stockholm ni aux autres centres dont les fonctions économiques fondamentales ne peuvent être reproduites facilement ailleurs. En revanche, pour les centres économiques comparables, notamment ceux qui se situent à proximité les uns des autres, il y a un risque de voir les entreprises transférer leur siège du centre qui instaure une tarification vers ceux qui ne le font pas. C'est un exemple classique de la théorie des jeux : alors que chacun des acteurs gagnerait au jeu si tous y participaient, chacun peut perdre si d'autres s'abstiennent d'y participer<sup>23</sup>. La solution consiste à introduire une tarification selon des modalités suffisamment coordonnées, dans l'idéal sous la forme d'un dispositif national global. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni, qui avaient précédemment placé leurs espoirs dans des initiatives locales, ont pris la bonne décision en optant pour un système national.

## 2.4 Les recettes

Q20 : Quel est l'impact sur les recettes ? Les économistes aiment calculer les gains et pertes de bien-être mais nous avons besoin de chiffres concrets pour établir nos budgets.

R : Il est vrai qu'une tarification efficiente génère d'importants gains de bien-être. La meilleure estimation fournie par la recherche européenne<sup>24</sup> fait apparaître des gains de bien-être de l'ordre de 10 milliards EUR par an pour la France et l'Allemagne et de 17 milliards EUR par an pour le Royaume-Uni (11 milliards £ par an, montant converti au taux de change en vigueur). Ultérieurement, des études menées par les autorités britanniques, malgré plusieurs différences en termes de champ d'étude et de méthodologie, ont abouti à une estimation remarquablement proche des gains de bien-être pour le Royaume-Uni : 10-12 milliards £ par an.<sup>25</sup> Mais il est vrai aussi que ces gains de bien-être s'accompagnent d'importantes recettes nettes supplémentaires.

Q21 : Que représentent ces recettes supplémentaires importantes ?

R : Concernant les gains de recettes, les disparités entre les différents pays sont plus accusées. Toutefois, dans le cas du Royaume-Uni, pays pour lequel nous pouvons effectuer des recoupements avec les études officielles, nous aboutissons de nouveau à des estimations très similaires. L'étude européenne débouche sur un gain de recettes de 13 milliards £ par an (si l'on exclut les recettes issues de la correction du prix du stationnement). L'étude du gouvernement (qui ne prenait pas en considération le stationnement) estime le gain de recettes à 9 milliards £ par an.

Q22 : Mais qu'entendez-vous exactement par « par an » ? Vous ne voulez pas dire pour toujours ? Si la tarification fonctionne vraiment bien et que nous résolvons le problème de la congestion, réduisons les émissions et optons pour des voitures propres, les redevances et les recettes finiront certainement par diminuer...

R : C'est vrai pour certaines des composantes environnementales de la tarification. Il sera inutile de prélever une redevance sur divers polluants locaux lorsque toutes les voitures seront propres, même s'il faudra longtemps pour ramener à zéro les émissions de CO<sub>2</sub>. Néanmoins, le

---

23. Cf. Roy (2005a).

24. Cf. CEMT (2003).

25. Cf. DfT (2004a) et DfT (2004b).

péage de congestion doit être considéré comme un loyer assurant l'équilibre du marché pour un espace limité : ce loyer devra rester suffisamment élevé afin de garantir l'équilibre du marché.

Q23 : Bien, et que faisons-nous alors de ces recettes supplémentaires ?

R : En un mot, nous les restituons à la société, sous forme de dépenses économiquement avantageuses et de réductions des taxes ayant des effets nuisibles du point de vue économique.

Évidemment, ces recettes serviront d'abord à couvrir les dépenses nécessaires pour les collecter, à savoir les coûts de mise en place et d'exploitation des nouveaux systèmes de tarification. Ces coûts doivent être strictement maîtrisés ; il n'est pas souhaitable qu'une partie trop importante des gains réalisés soit dépensée pour couvrir les coûts du système de collecte. Ensuite et simultanément, nous devons procéder à des investissements complémentaires en vue d'améliorer la gestion de la circulation et l'offre de transports publics, de manière à garantir des vitesses plus élevées et une plus grande fiabilité et à éviter d'exclure les populations des centres urbains. Cependant, les faits montrent que les recettes correspondant aux prix efficients seront nettement supérieures aux dépenses affectées dans un premier temps à ces utilisations.

Maintenant, il est important que les nouveaux systèmes de tarification soient aussi *rentables* que possible par rapport aux recettes qu'ils génèrent. Néanmoins, pour toutes les utilisations des nouvelles recettes, qu'il s'agisse de la mise en place et de l'exploitation des nouveaux systèmes, d'investissements complémentaires dans les transports, de diversification des investissements ou de réduction des taxes, le test le plus déterminant est l'analyse *coûts-avantages*, car il importe de veiller à ce que les utilisations choisies optimisent les avantages nets pour l'ensemble de la société.

### 3. La politique

#### 3.1 Les rumeurs et la réalité

Q24 : D'accord, admettons que la tarification est une brillante idée, qu'elle réduira la congestion et les émissions et aura des effets bénéfiques sur l'économie et l'environnement. Il existe toutefois un obstacle que les économistes peuvent négliger mais pas les responsables politiques que nous sommes : *l'opinion publique*. Vous conviendrez que l'opinion publique est opposée à la tarification ?

R : En fait, elle ne l'est pas. La nécessité de déployer des efforts concertés pour convaincre l'opinion publique a été bien comprise partout où les systèmes ont été mis en œuvre avec succès et partout où leur mise en place est sérieusement proposée.<sup>26</sup> Mais il est faux de supposer que l'opinion publique est, et doit être, hostile à cette idée. Les faits, qu'il s'agisse des sondages, des référendums ou des élections, laissent penser qu'il n'en est rien.

Q25 : J'aimerais bien en avoir la preuve !

R : L'enquête la plus exhaustive menée jusqu'à présent est peut-être celle de la RAC Foundation<sup>27</sup> au Royaume-Uni : elle a mis en évidence que 71 % de la population jugeait la tarification routière acceptable pour autant qu'elle était introduite dans le cadre d'une série de mesures visant à améliorer les transports. La première initiative européenne d'envergure, la

---

26. Sur ce point, cf. en particulier CEMT (2004a).

27. RAC Foundation (2002).

redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) appliquée en Suisse, a été adoptée par référendum, à une majorité de 57 %, avant son instauration.<sup>28</sup> L'initiative la plus récente, à Stockholm, doit être soumise à un vote en septembre et les résultats des sondages mensuels semblent indiquer qu'une majorité, en lente augmentation, y serait favorable.<sup>29</sup> Rappelons en outre que le Maire de Londres, qui a remporté les élections en 2000 sur un programme prévoyant l'introduction du péage de congestion dans le centre de la capitale, a été réélu en 2004, quinze mois après sa mise en place.

Q26 : Mais qu'en est-il de tous les sondages pessimistes, des avertissements sinistres émis à voix basse par les lobbyistes et à voix haute par les journaux et des référendums qui ont été perdus ou annulés ?

R : Ceux qui laissent entendre que l'opinion établie du public serait négative extrapolent à tort à partir d'un instant précis et anticipent les résultats comme si tout était déjà joué. Ce que nous décelons, ce sont des constantes indéniables dans le « processus de gestation des systèmes de tarification routière ». <sup>30</sup> Pour commencer, il n'existe aucune demande spontanée de l'opinion publique en faveur de la tarification. En revanche, comme nous l'avons observé au début de notre conversation, l'opinion se préoccupe de plus en plus de problèmes concrets qui, nous le savons, ne peuvent être résolus que via la tarification. Ensuite, lorsque l'idée est présentée comme une solution à ces problèmes, elle mobilise de plus en plus de soutiens jusqu'au moment où elle donne naissance à une proposition détaillée. À ce stade, les soutiens deviennent moins nombreux car divers groupes d'électeurs en contestent les modalités. Cependant, « si la volonté d'aller de l'avant est suffisamment forte » <sup>31</sup> et que le projet se concrétise, on constate alors que les appuis se renforcent. La vérité oblige à dire que les systèmes qui ont été mis en œuvre sont pratiquement toujours populaires.

Q27 : Voulez-vous sérieusement laisser penser que la tarification est un billet gagnant, c'est-à-dire qu'il nous suffit de garder notre sang-froid et de choisir le moment opportun pour mettre en œuvre le système adéquat et que l'opinion publique nous en sera reconnaissante ?

R : Oui, à partir du moment où c'est le système adéquat. C'est-à-dire un dispositif qui est non seulement techniquement bien préparé et adapté à l'objectif visé, mais qui fait aussi partie d'une série d'améliorations susceptibles de vraiment faire la différence en termes de résultats.

### 3.2 L'élément d'un ensemble

Q28 : Une « série » d'améliorations ? Ah, ah ! Il nous faut donc séduire les gens avec des formules attrayantes pour rendre la tarification acceptable ?

R : Non, il ne s'agit pas de les acheter. Comme nous l'avons observé au début, l'investissement ne peut pas réparer le préjudice causé par une tarification inefficace. Toutefois, les mêmes arguments économiques qui conduisent à préconiser une tarification efficace militent aussi en faveur d'investissements judicieux, une fois que les prix ont été corrigés et sur la base des nouveaux prix. La contrainte que constitue la nécessité de mobiliser l'adhésion du public ne nous oblige pas à faire des investissements inadaptés ; elle signifie simplement que

---

28. Balmer (2004).

29. Stockholm Stad (2006).

30. Cf. Goodwin (2006).

31. Goodwin (2006).

nous proposons de procéder à des investissements justifiés dans le cadre d'un train de mesures de réforme.<sup>32</sup> Sur ce point, l'opinion publique est en accord avec la science économique.

Q29 : Je vois bien l'avantage qu'il y a à marcher sur ses deux jambes. Mais la meilleure chose à faire n'est-elle pas d'avancer à petits pas, à savoir procéder à un léger ajustement des prix et ensuite à quelques investissements, et ainsi de suite ?

R : Paradoxalement, un système audacieux qui fait vraiment la différence a des chances de s'imposer comme étant nettement plus convaincant qu'un système modeste qui ne change guère les choses. L'opinion se méfie, à juste titre, des initiatives très prometteuses mais peu efficaces. Londres a fait le bon choix en imposant un péage suffisamment élevé pour réduire la congestion de 30 % et évincer 65 000 véhicules du centre de la capitale, tout en garantissant une offre de transports publics suffisante pour éviter d'interdire l'accès au centre de Londres pour des raisons de coûts. En revanche, un système modeste qui aurait instauré un péage trop faible pour avoir des effets tangibles sur les déplacements n'aurait eu guère de chances de rallier le soutien de l'opinion.

Q30 : C'est donc comme ça que ça se passe ? Les gens commencent par payer et nous commençons à investir ?

R : En un mot, oui. Les usagers des transports devront payer le juste prix, ni plus, ni moins, au regard des coûts qu'ils imposent à la collectivité. Et la société demandera aux pouvoirs publics d'agir au mieux : appliquer le juste prix de manière impartiale et procéder aux investissements requis là où et lorsqu'ils sont nécessaires.

---

32. Au sujet de l'impact de la réforme de la tarification sur la question du calendrier des investissements, cf. Roy (2005b).

## Références bibliographiques

ARE (2004), *Équitable et efficiente : La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) en Suisse*, Berne, Suisse.

Balmer, U. (2004), The window of opportunity: How the obstacles to the introduction of the Swiss heavy goods vehicle fee (HVF) have been overcome, préparé pour l'OCDE, décembre 2004, Paris, France.

CE Delft (2002), *Returns on Roads: Optimising road investments and use with the 'user-pays principle'*, Delft, Pays-Bas.

DETR (2000), *Transport 2010: The 10 Year Plan*, Department of the Environment, Transport and the Regions, TSO, Londres, Royaume-Uni.

DfT (2002), *Delivering Better Transport: Progress Report*, Department for transport, décembre 2002, Londres, Royaume-Uni.

DfT (2004a), *The Future of Transport: a network for 2030*, Department for transport, TSO, Londres, Royaume-Uni.

DfT (2004b), *Feasibility Study of Road Pricing in the UK: A report to the Secretary of State for Transport*, Department for transport, TSO, Londres, Royaume-Uni.

DfT (2006), *Transport, Wider Economic Benefits and Impacts on GDP*, Department for transport, janvier 2006, [www.dft.gov.uk](http://www.dft.gov.uk).

CE (1996), *Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne*, Livre vert, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.

CEMT (2003), *La réforme des taxes et des redevances dans les transports*, Rapport de la CEMT, Éditions OCDE, Paris, France.

CEMT (2004a), *Tarification de l'usage des infrastructures : Note Politique et Recommandations*, Rapport au Conseil des Ministres, Paris, France.

CEMT (2004b), *Tarification de l'usage des infrastructures : Rapport sur les redevances d'utilisation des infrastructures*, Rapport au Conseil des Ministres, Paris, France.

CEMT (2005), *Politique de tarification routière : Réaffirmation de la position de principe*, Rapport au Conseil des Ministres, Paris, France.

CEMT (2007), *Transports et émissions de CO<sub>2</sub> : quels progrès ?* Rapport de la CEMT, Éditions OCDE, Paris, France.

CES (1996), *Avis du Comité économique et social sur le Livre vert*, Bruxelles, Belgique.

Goodwin, P. (2006), The gestation process for road pricing schemes, *Local Transport Today*, LTT444, 1<sup>er</sup> juin 2006.

RAC Foundation (2002), *Motoring Toward 2050: an independent inquiry*, Londres, Royaume-Uni.

Roy, R. (2004), *The Potential Role for the Efficient Pricing of Traffic and Parking in London: An Independent Review*, établi pour la Congestion Charging Division, Transport for London, Londres, Royaume-Uni.

Roy, R. (2005a), *Congestion Charging in the UK: Local options in the light of national policy*, A Briefing for pteg, Londres, Royaume-Uni.

Roy, R. (2005b), *The impact of pricing reform on investment needs: rewriting the reference scenario*, préparé pour la CEMT, Comité des Suppléants, avril 2005, Paris, France.

Roy, R. (2006), *Investing in the new century: Toward an undistorted appraisal process*, Rapport pour Railway Forum, Londres, Royaume-Uni.

Sansom, T., Nash, C., Mackie, P. et Shires, J. (2001), *Surface Transport Costs and Charges: Great Britain 1998*, Rapport final pour le Ministère de l'Environnement, des Transports et des Affaires régionales, ITS, Leeds, Royaume-Uni.

Stockholm Stad (2006), *The Stockholm Trial*, Présentation à la Conférence de la CEMT sur les redevances routières, 1<sup>er</sup> juin 2006, Paris, France <http://www.cemt.org/topics/taxes/Paris06/> .

Transport for London (2003), *Congestion Charging: 6 months on*, Londres, Royaume-Uni.

Transport for London (2004), *Congestion Charging Central London*, Impacts Monitoring Second Annual Report, avril 2004, Londres, Royaume-Uni.

Transport for London (2005), *Central London Congestion Charging*, Impacts Monitoring Third Annual Report, avril 2005, Londres, Royaume-Uni.

Werther, P. (2006), *KM pricing in the Netherlands*, Présentation à la Conférence de la CEMT sur les redevances routières, 1<sup>er</sup> juin 2006, Paris, France <http://www.cemt.org/topics/taxes/Paris06/> .

Zupan, J. et Perrotta, A. (2003), *An Exploration of Motor Vehicle Congestion Pricing in New York*, Regional Plan Association, New York, NY, États-Unis.