



## Synthèse n° 20, Décembre 2013

### Comment tarifier l'usage des routes au juste prix ?

#### Leçons de l'écotaxe PL

-----

**1. Le projet d'écotaxe poids lourds (PL) ne pourra être relancé sans une clarification de ses objectifs, dans des conditions permettant que ses bénéficiaires soient compris du public. Un réexamen de l'utilisation qui était envisagée de ses recettes est aussi incontournable.** Certes, la mise en place de ce projet s'est heurtée à un concours de circonstances, du fait de ses interactions avec des crises sectorielles et régionales, et le débat général sur la fiscalité. Cependant, il était intrinsèquement fragile dans la mesure où ses finalités apparaissaient multiples.

D'un côté, la communication à son propos insistait sur l'incitation ainsi fournie au report modal des transports. De l'autre, l'objectif de dégager des recettes pour l'AFITF, afin de financer les programmes d'infrastructures de transports, notamment les TGV et le canal Seine-Nord, apparaissait déterminant. Le sens du terme écotaxe dans ce cas est demeuré incertain, avec des interrogations sur son affectation et la perception, par beaucoup, qu'il s'agissait surtout d'un impôt de rendement.

**2. La logique de la directive Eurovignette dans laquelle s'inscrivait ce projet était pourtant celle de la « vérité des prix », pour que les poids lourds supportent pleinement les coûts d'infrastructures qu'ils génèrent, de maintenance et de congestion.** A cet égard, les bilans de couverture des coûts de la circulation routière interurbaine<sup>1</sup> montraient que l'introduction de l'écotaxe PL à un niveau de 12 c €/km était de nature à rétablir un niveau de tarification économique pour les PL sur le réseau national non concédé, qui, actuellement, ne couvrent pas les coûts qui leur sont imputables.

Les simulations de ce projet<sup>2</sup> mettaient en évidence son impact bénéfique en termes de reports de trafic vers les autoroutes, allégeant les nuisances et la congestion sur les routes nationales. Il était aussi souligné que cet instrument de tarification était neutre pour la compétitivité des transports routiers nationaux puisque les transporteurs étrangers y étaient également soumis.

<sup>1</sup> cf. « La circulation routière est-elle bien tarifée ? », L. Meunier, la revue du CGDD, 2009.

<sup>2</sup> cf. « L'impact national et régional de l'écotaxe poids-lourds », J.J. Blardone, la revue du CGDD, 2009

Quelques risques ponctuels de reports intempestifs sur le réseau départemental étaient pointés, justifiant l'élargissement opéré du réseau taxable. Par ailleurs, l'augmentation du coût du transport routier était incitatif à une meilleure utilisation de ce mode de transport, les modes alternatifs (fer et voie d'eau) ne captant cependant que 16 % de la réduction du trafic routier générée par l'écotaxe.

**3. Ces travaux n'ont pas été assez diffusés, ce qui a fragilisé le projet puisque sa légitimité et ses bénéfices n'étaient pas mis en valeur. De plus, certains impacts redistributifs ou territoriaux auraient mérité plus d'attention.** En effet, l'analyse économique de la fiscalité souligne que, souvent, celui qui supporte l'impôt sur un bien ou un service n'est pas celui qui le paye. Plus précisément, ce sont les bases fiscales ou les côtés du marché les moins « élastiques » qui le supportent. Dans ces conditions, l'arsenal mis en place pour réglementer la formation des prix du transport routier apparaissait inutile, les moyens consacrés à ce propos ayant sans doute conduit à négliger d'autres impacts, qui, eux, étaient à prendre en compte.

Le transport routier de marchandises (TRM) est une activité où l'entrée et la sortie du marché sont peu coûteux, et qui fonctionne donc structurellement à un niveau de profit très faible. Aucune entreprise de ce secteur ne peut donc « absorber » une hausse significative de ses coûts. Mais l'économie ayant « besoin » de transports, la conciliation de ces deux caractéristiques implique que cette hausse sera reportée à l'amont ou à l'aval des TRM. De fait, on constate que les augmentations de charges sur les TRM sont répercutées sur les chargeurs, puis à la consommation, au bout de quelques mois.

Chercher à réglementer cette répercussion est donc inutile, justement parce que les profits dans les TRM sont faibles. Pour les TRM, les éventuelles mesures d'accompagnement à considérer pour l'écotaxe PL devraient ainsi rester de nature strictement transitoire. Ceci n'empêche pas évidemment que le pavillon français est actuellement confronté à des problèmes structurels aigus, mais qui sont de nature autre, et devraient donc être abordés et gérés comme tels, au niveau de la régulation économique et sociale de ce secteur.

L'essentiel de l'écotaxe PL serait donc supporté par les consommateurs. En l'absence d'impacts marqués sur des groupes de population particuliers, il n'y a cependant pas lieu d'imaginer des instruments de compensation spécifiques. En revanche, l'affirmation<sup>3</sup> selon laquelle l'impact sur le pouvoir d'achat ne serait que « très peu perceptible » était désinvolte, et on ne pouvait donc éluder la question de l'utilisation de sa recette<sup>4</sup> entre : baisse d'autres impôts, contribution à la réduction du déficit public, ou affectation à des dépenses particulières.

Par ailleurs, lorsque le prix à la consommation du produit transporté est fixé par la concurrence extérieure, c'est le producteur à l'amont qui supporte la taxe. Cela ne vaut sûrement pas pour tous les produits en provenance de Bretagne, mais probablement pour certains produits frais.

---

<sup>3</sup> « Questions-réponses sur l'écotaxe poids lourds », site du MEDDE, 2013

<sup>4</sup> cf. synthèse n° 19, « Double dividende ou compensation des effets régressifs de la fiscalité écologique : un choix à arbitrer au cas par cas » CEDD, 2013

**4. La réalisation d'études d'impact complètes et leur mise à disposition du public conditionnent la réalisation de ce type de projets.** En effet, l'analyse qui précède montre que les impacts de l'écotaxe PL sont complexes. La modulation en fonction des normes « euro » risque-t-elle de reporter sur les réseaux plus locaux les véhicules les plus polluants ? Si les bénéfices semblent établis pour les régions de transit, peut-on préciser les impacts pour les régions péninsulaires ? De telles questions sont légitimes. Y répondre, pour lever tout malentendu et éviter les mauvais débats résultant d'analyses trop partielles, fait partie de la construction des politiques publiques.

Identifier tôt les situations appelant des compensations particulières est aussi nécessaire, pour les concevoir efficacement. En effet, ne pas anticiper les « gros perdants » éventuels conduit souvent à ce que les projets mis en œuvre y accordent finalement une importance excessive, et qu'ils deviennent alors totalement illisibles, compte tenu des réponses données à chaud aux contestations.

Des outils d'évaluation pour apprécier les bilans coûts-bénéfices des projets et leurs différents impacts sont cependant disponibles pour cela, y compris, maintenant, pour apprécier les effets sur la répartition spatiale des activités aux différentes échelles, dans le cadre des modèles « centre périphérie » de la nouvelle économie géographique.

Par ailleurs, tous les projets de péages transports modernes -urbains ou interurbains- ont mis en évidence l'importance des coûts de collecte, et la nécessité d'optimiser et légitimer les projets à cet égard.

Dans ces conditions, les obligations de fournir au Parlement des études d'impact complètes ne doivent pas être vues comme une contrainte, mais comme un moyen de construire des projets d'intérêt général, perçus comme tels par le public.

**5. Quelle sortie de crise ?** En théorie, l'écotaxe PL relève d'une politique sectorielle. Dès lors que son bilan coûts-bénéfices est favorable, puisque les TRM sont actuellement sous-tarifés, on devrait donc pouvoir la mettre en place, même en situation de crise, sectorielle ou macroéconomique. En pratique, il est cependant plus délicat d'introduire une bonne régulation des coûts « externes » lorsque les secteurs concernés sont en crise ou que leur régulation économique est elle-même en question. La définition des mesures d'accompagnement appropriées revêt alors une importance cruciale. Corrélativement, une partie de la recette s'y trouve inévitablement affectée. La conception de l'écotaxe PL et la définition de l'utilisation de sa recette doivent pleinement intégrer ces éléments.

La clarification de ses objectifs constitue cependant un préalable, pour qu'elle puisse être perçue favorablement. Les possibilités d'expérimentation et les progressivités éventuelles dans sa mise en place sont aussi à considérer.

S'agissant de l'articulation avec la réforme fiscale générale, l'engagement d'une réflexion d'ensemble fournit l'occasion de clarifier et affirmer la place de la fiscalité verte dans la réforme fiscale générale. Ceci peut crédibiliser qu'elle n'est pas « un impôt de plus ». Pour cela, il faut prendre garde cependant à bien poser l'articulation entre fiscalité incitative et fiscalité contributive. Dit autrement, les recettes dégagées par la fiscalité verte permettraient de réduire certains impôts existants, notamment sur le travail. C'est aussi l'instrument le moins distorsif pour dégager un supplément de recette. Mais son objectif premier demeure incitatif. Ainsi les tentatives d'y recourir qui seraient motivées essentiellement par le souci de

combler un déficit, ou de financer une mesure déjà annoncée, ont souvent échoué, quand la politique environnementale associée n'apparaissait pas crédible.

**6. Comment ouvrir le chantier des transports durables?** Incidemment, les obstacles rencontrés pour la mise en oeuvre de l'écotaxe PL révèlent aussi la fragilité des politiques des transports, à la fois en matière de financement des infrastructures, et par rapport à l'intégration des perspectives liées au développement durable. Sur le premier point, l'affectation des recettes à l'AFITF traduisait en effet le souci de dégager des ressources pour des projets dont l'horizon nécessite une visibilité de gestion que ne permet pas l'annualité budgétaire. Ces éléments avaient permis le consensus parlementaire initial sur ce projet, mais qui n'a pas tenu face à sa contestation.

En toile de fond, il apparaît par ailleurs des désaccords fondamentaux entre les différents acteurs concernés, sur l'opportunité de tarifer les infrastructures routières à leur juste coût, ce qui nécessiterait aussi d'intégrer les émissions de gaz à effet de serre. Pour progresser en ce domaine, la diffusion annuelle systématique, par la Commission des comptes des transports, de ses évaluations des taux de couverture pour les différentes circulations semble minimale. Au-delà, un travail de prospective partagée sur les transports interurbains serait sûrement à engager.