



De g. à d. : Yves Crozet, Yann Mongaburu, Philippe Duron, Louis Nègre, François Poupard, François Durovray.

Photos Véronique Tarka-Partouche

Effets externes de la mobilité : quelle tarification ?

Petit-déjeuner-débat TDIE – TI&M du 9 octobre 2018

La question des effets externes du transport est encore à la fois un casse-tête et un vieux serpent de mer, jugée insoluble par certains, comme un non sujet par d'autres. Le tout récent rapport du GIEC interpelle le monde du transport et rend d'une grande actualité le petit-déjeuner-débat co-organisé le 9 octobre 2018 par TDIE et TI&M. Comment être sûr en effet que l'on choisit les bons outils pour « internaliser » les effets externes ? L'étude du conseil scientifique de TDIE qu'Yves Crozet a présentée en introduction du débat⁽¹⁾ montre que des solutions existent. La LOM tant attendue pourrait les favoriser.

INTRODUCTION

**LOUIS NÈGRE,
CO-PRÉSIDENT DE TDIE**

Nous ouvrons aujourd'hui un dossier complexe, celui des externalités du transport. Certains considèrent qu'il n'intéresse que les techniciens de haut niveau. Il y a cependant « une guerre de cent ans » entre le ferroviaire et le routier. Qui paie quoi ? Les réponses sont contradictoires, l'absence de consensus en fait un sujet très délicat et politique.



Les décideurs politiques en ont besoin pour fonder le plus objectivement possible leurs décisions. La réflexion ouverte par le conseil scientifique de TDIE, dont le professeur Yves Crozet et Martin Koning ont été les rapporteurs, permet de dresser un état des lieux de cette question éminemment sensible.

J'espère que le débat nous permettra de rendre plus accessibles certaines notions comme : « coûts privés », « coûts généralisés », « coûts exter-

nes non-marchands », « coûts non-monnaïres », « coût social », « coût complet », « bénéfices externes pécuniaires et technologiques »... Une synthèse grand public sera sans doute nécessaire.

Certaines conclusions remettent en cause des idées-reçues : en milieu urbain, le routier (VL, PL) ne couvre pas ses coûts externes, mais de même, le ratio prélèvements sur coûts externes n'est pas toujours favorable au transport ferroviaire. Ce travail nous renvoie à notre débat du 13 février dernier sur le projet de révision de la directive eurovignette : que faire payer, qui doit le payer, et comment allouer la recette ?⁽²⁾ Nous découvrons ainsi l'opportunité du péage urbain, que j'avais fait introduire dans la loi Grenelle 2 en 2010 (article 65). La « prudence » des décideurs publics expliquerait qu'il n'a pas encore été mis en œuvre... Je remercie tout particulièrement Michel Savy et le conseil scientifique : sur la base de cette étude, je fais le vœu que nous poursuivions le dialogue pour aboutir un jour, sous l'égide de TDIE, à un consensus dans ce domaine.

(1) « Les effets externes des transports : définition, évaluation et implications pour les politiques publiques », octobre 2018, par Yves Crozet (LAET) et Martin Koning (IFSTAR-SPLOTT), rapporteurs du groupe de travail du conseil scientifique de TDIE.

(2) Voir « Vers une euroredevance ? Révision de la directive eurovignette : où en est-on ? », TI&M n°507, janvier-février 2018.

Yves Crozet est économiste,



professeur émérite à l'Université de Lyon (IEP) et membre du Laboratoire aménagement, économie, transports (LAET), qu'il a dirigé de 1997 à 2007. Secrétaire général de la World Conference on Transportation Research Society (2010-2015), il a siégé comme personnalité qualifiée au sein du conseil d'administration de RFF (2008-2012) et a été membre de la commission Mobilité 21 (2012-2013). Il préside le think tank de l'Union routière de France.

François Durovray, ancien



maire de Montgeron, président depuis avril 2015 le Conseil départemental de l'Essonne.

En août 2015, il est nommé président de la commission mobilité de l'Association des départements de France (ADF) et administrateur du STIF, devenu Ile-de-France Mobilités. Depuis juillet 2017, il préside la communauté d'agglomération du Val d'Yerre-Val de Seine. Il est membre du Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Yann Mongaburu, déjà mili-



tant écologiste lycéen puis étudiant, titulaire d'une maîtrise d'analyse des politiques publi-

ques à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, est, depuis 2014, président du Syndicat mixte des transports de l'agglomération grenobloise, vice-président de Grenoble-Rhône-Alpes Métropole et conseiller municipal de la ville de Grenoble. Il est aussi vice-président du GART et administrateur du Club des villes cyclables.

François Poupard, ingénieur en



chef des Ponts, des Eaux et forêts, ancien directeur de l'opérateur public Eaux de Paris,

directeur interdépartemental des routes d'Ile-de-France (2006 à 2008), a succédé en novembre 2014 à Daniel Burseaux à la tête de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Il a en particulier travaillé au cabinet de Bertrand Delanoë à la mairie de Paris et de l'ancien ministre des Transports, Frédéric Cuvillier.

TI&M - Quelle est votre perception des effets externes du transport qui viennent d'être analysés? La tentative d'objectivation de cette question très débattue peut-elle contribuer à l'élaboration de politiques publiques équilibrées et consensuelles?

Yann Mongaburu - Ce travail est très bienvenu et loin d'être uniquement technique. Je reviendrai sur trois éléments très politiques de cette analyse.

La question du rapport au temps est relevée très justement : c'est la grille de lecture des transports depuis des années, de la part des populations et des élus, notamment dans le mode urbain. S'agit-il véritablement de la question discriminante prioritaire dans une politique de mobilité ? Je crois que c'est de moins en moins vrai. Notamment en ville, la modération des vitesses de circulation remet en question le rapport au temps.

La deuxième question est celle du foncier. J'y reviendrai.

Par ailleurs, nous avons en effet besoin de progresser collectivement sur le coût social des transports. Le syndicat que je préside avait étudié cette question en territoire grenoblois en 2010 : à l'époque, malgré les investissements majeurs dans les transports publics dans notre territoire depuis quarante ans, la majorité des investissements publics était encore consacrée à l'usage de la voiture. Cela a été une « douche froide » pour tous les décideurs : l'analyse consolidée a fait apparaître un taux de couverture par les différents modes de mobilité qui ne collait pas à l'image que l'on en avait. Dans le territoire grenoblois, en mode urbain, 50 % de l'usage de la voiture, 30 % de l'usage des transports publics et 20 % de l'usage du vélo sont pris en charge par l'utilisateur. Cela renverse les représentations sur ce qui a été réalisé.

Le dernier intérêt que je trouve à ce questionnement

est de penser la tarification et les gratuités. Dans un système de mobilité, chacun est interdépendant de l'autre, au moins pour une raison : au-delà du coût réel de la mobilité, le coût perçu influence le choix du mode. Combien ai-je le sentiment que mon déplacement va me coûter ? On ne peut pas se limiter à une approche par mode (prix du ticket de bus, de stationnement ou de l'essence). Il faut parvenir à internaliser les externalités dans le coût des déplacements pour penser la tarification des mobilités dans leur ensemble.

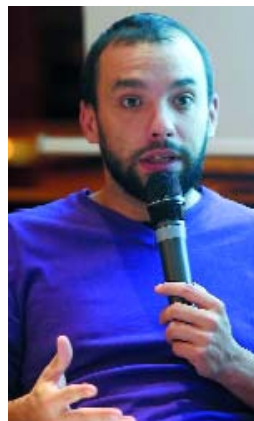
François Durovray - Cette étude est une aide à la décision et

à la compréhension. Elle montre toute la complexité de la construction d'un coût dans l'économie des transports ainsi que les limites de la compréhension des usagers et citoyens. Il y a encore un monde entre ce qui est produit par les scientifiques et la perception de ces questions par les élus.

Pour progresser ensemble et prendre une décision, il est sans doute nécessaire d'intégrer la question comportementale, à laquelle l'économie s'intéresse de plus en plus. Je pense notamment à Daniel Kahneman, dont le livre très intéressant, *Système 1 / Système 2*, montre que les comportements humains viennent interagir avec les principes économiques.

Il n'y a évidemment pas que les données économiques qui comptent dans le système de transports. En tant qu' élu, je suis très attentif à des données politiques liées aux besoins de mobilité croissants et très évolutifs. La société change et la mobilité change encore plus vite que d'autres domaines. Quelle sera la demande de mobilité des citoyens dans les années qui viennent ? Quel sera également leur rapport au territoire ? C'est à mon sens une donnée extrêmement importante. Un élu n'analyse pas l'offre et le besoin d'infrastructures uniquement au regard de l'utilité

(suite page 46)



Le rapport au « temps est-il véritablement la question discriminante prioritaire dans une politique de mobilité ? Je crois que c'est de moins en moins vrai. »

Yann Mongaburu

YVES CROZET, RAPPORTEUR DU GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE TDIE



«Il faut arrêter de croire que nous nous en sortirons seulement en subventionnant le ferroviaire et les transports collectifs, ou en interdisant les véhicules les plus polluants.»

La question des effets externes se pose de façon cruciale, car nous avons des engagements climatiques, comme l'a rappelé le rapport du GIEC, diffusé le 8 octobre. S'y ajoute la persistance de la pollution en zone urbaine, sur laquelle la France est dans une procédure d'infraction avec l'UE. Et n'oublions pas le bruit, la sécurité ni la rareté des fonds publics.

Je reviens rapidement sur deux aspects techniques. Premièrement, il existe des effets externes positifs mais aussi négatifs, les uns et les autres pouvant être pécuniaires ou technologiques. Les économistes considèrent que les effets pécuniaires sont intégrés dans les coûts et donc internalisés comme lors d'une hausse, ou baisse, des prix du pétrole. Ce qui les intéresse, ce sont les effets externes technologiques, qui modifient le coût ou l'utilité, en positif ou en négatif, alors qu'ils ne sont pas intégrés dans les prix. C'est pour cela qu'on ne subventionne pas l'achat d'une automobile ou de carburant, même s'ils comportent des effets externes pécuniaires. En revanche, on devra subventionner les transports en commun car ils provoquent un effet externe positif. Si on ne les subventionne pas, ils disparaissent. Deuxièmement, pour internaliser les effets externes, positifs ou négatifs, il faut les intégrer dans la décision des acteurs, donc dans le prix et il y a quatre façons d'intervenir. En mettant de côté les permis négociables, qui ne concernent pas notre débat d'aujourd'hui, la plus connue et la plus simple est la réglementation. Le Code des transports donne une très longue liste d'actions possibles, sur le poids, la vitesse des véhicules, la ceinture de sécurité, l'alcool au volant, les normes sur les véhicules, etc. La réglementation est indispensable, mais elle ne suffit pas.

La deuxième catégorie est la subvention. Il s'agit essentiellement d'internaliser des effets externes positifs. Outre les transports ferroviaires et collectifs, on subventionne éventuellement, pour empêcher des effets externes négatifs, l'achat de véhicules moins polluants. Souvent, on s'arrête à ce niveau, car si tout le monde est d'accord pour recevoir des fonds, il est plus difficile de devoir en verser.

Quelle taxation ?

La troisième catégorie est celle de la taxation (pollueur-payeur) ou de la tarification (usager-payeur). Mais il faut évaluer les effets externes. Les effets externes positifs des transports sont largement pris en compte dans l'analyse économique quand on

étudie un projet : on observe les morts et la pollution évités. Depuis plus de 200 ans, on subventionne très fortement les routes (8 Md€ par an pour le fonctionnement en 2017), les transports collectifs, et la recherche dans les transports. Ces bénéfices externes sont donc pris en compte par la collectivité même si elle n'est pas toujours capable de les évaluer précisément. Les effets externes négatifs sont également bien connus et évalués. Les chiffres ne sont pas encore officiels : ils vont être publiés bientôt dans le tome II des Comptes des transports de la nation. Les chiffres utilisés dans la note sont ceux présentés par le ministère durant les Assises de la mobilité ou lors des commissions des Comptes des Transports. Concrètement, les évaluations des coûts externes sont relativement peu corrélées aux politiques publiques, notamment quand on compare les coûts sociaux des différents modes et les recettes qu'ils procurent à la collectivité. Si vous roulez sur une autoroute à péage, si vous avez fait le plein de carburant en France, même avec un poids lourd, vous couvrez largement les coûts d'infrastructure et même plus que les coûts externes. C'est la même chose avec une automobile. En revanche, si vous circulez en zone urbaine, y compris avec un véhicule électrique, vous êtes très loin de couvrir les coûts externes.

Pusillanimes

En matière d'internalisation des coûts externes, les pouvoirs publics sont pusillanimes, ils hésitent à prendre une décision de peur des levées de bouclier. Or, les défis que j'ai rappelés sont une invitation à franchir un cap : face aux contraintes budgétaires et aux enjeux environnementaux, il faut arrêter de croire que nous nous en sortirons seulement en subventionnant le ferroviaire et les transports collectifs, ou en interdisant les véhicules les plus polluants. Il faudra, d'une façon ou d'une autre, intégrer la tarification, qui peut être intelligente, commencer par une première étape comme une vignette, pour faire payer l'infrastructure. Ensuite, peu à peu, nous pourrions faire payer davantage. Notre conclusion est qu'il est fondamental d'aller vers les principes d'usager-payeur et de pollueur-payeur. Toute mobilité motorisée a un coût pour la collectivité, y compris la consommation d'espace. Élément le plus rare pour une collectivité publique, la consommation d'espace doit être payée par l'usager. Pour cela, il faut se donner un horizon de couverture des coûts, ce qui suppose de considérer que la mobilité entre dans le domaine marchand. Nous avons choisi, au début du XIX^{ème} siècle en France, et au même moment en Grande-Bretagne, de développer les routes et de les rendre gratuites alors qu'elles étaient payantes. Nous avons ainsi aujourd'hui un système de mobilité routière fondé sur le couple gratuité-réglementation. La régulation se fait uniquement par la congestion. Certains appliquent aussi cette règle aujourd'hui aux transports collectifs : puisque la route est gratuite, et que l'on se contente de subventions et de réglementation, on ferait la même chose pour les transports en commun, qui seraient gratuits. Cela ne correspond pas aux exigences environnementales et aux besoins de financement public pour améliorer les mobilités urbaines : il faut donc progressivement substituer au couple gratuité-réglementation le couple financement (partiel) par l'usager et régulation (partielle) par la tarification.

(suite de la page 44)



Le temps perdu
« L'n'est peut-être pas la bonne mesure dans les agglomérations : il faut regarder le temps perdu divisé par la densité de la ville, autrement dit ce que les économistes appellent l'accessibilité offerte par les déplacements. »

François Poupard

Je partage totalement l'analyse selon laquelle il y a deux mondes en matière de transports : pour simplifier, le monde pendulaire urbain et le monde occasionnel ou longue distance interurbain. La couverture des coûts par les usagers n'y est pas du tout de même nature : dans le monde interurbain, on est prêt à payer son tarif d'autoroute et l'on sait couvrir les coûts complets et même une partie des coûts externes; dans le monde urbain, c'est beaucoup plus difficile.

Entre les deux se glisse la congestion qui est d'abord un coût que ressent très directement l'usager car il perd du temps et le temps, c'est de l'argent. Nous avons chacun dans la journée un budget temps à consacrer aux transports : l'un pour l'agglomération parisienne, l'autre pour les agglomérations de province. C'est à peu près toujours le même depuis une quarantaine d'années, tout simplement parce que, dans la journée, il faut dormir, manger, travailler, se déplacer, et il n'y a plus tellement d'heures pour le reste. Ce temps que l'on passe dans les bouchons nous pèse et nous coûte.

En même temps, comme le disait Yves Crozet, ce coût est complètement internalisé, car il reflète une donnée marchande. C'est le cas dans les modèles de déplacement, où le coût du temps devient même le point

économique, des coûts et des bénéfices économiques, mais aussi du rapport de cette infrastructure à la société. On fait une société au travers de ses infrastructures.

François Poupard - Tout d'abord, je voudrais féliciter Yves Crozet pour ce travail très complet et surtout très pédagogique. Nous avons là un bon panorama, qui dresse un état de l'art. Ces questions sont à la fois théoriques et extrêmement pratiques. Vous avez peut-être entendu parler du débat entre les fédérations de transport routier et de marchandises et le gouvernement sur les coûts internes, de l'ordre de 20 Md€ par an, et externes, de l'ordre de 40 Md€; et les contributions directes et indirectes, de l'ordre de 40 Md€. On finit par ne plus rien y comprendre. Chacun parle de son point de vue, en donnant des chiffres généraux.

Il faut faire payer

« La consommation d'espace non pas pour éliminer la voiture mais pour faire de la place aux piétons, aux cyclistes – le vélo peut prendre une certaine part de marché – et aux transports en commun. »

Yves Crozet



principal dans le calcul des choix des agents économiques. Par ailleurs, la congestion est consubstantielle à la ville. Sans ville, il n'y a pas de congestion. La ville est d'ailleurs un phénomène très centripète – les gens viennent car il y a de la densité – et centrifuge, car la congestion tend à les écarter vers l'extérieur. Elle se reflète, par exemple, dans les coûts fonciers.

Cela signifie que le temps perdu n'est peut-être pas la bonne mesure dans les agglomérations : il faut regarder le temps perdu divisé par la densité de la ville, autrement dit ce que les économistes appellent l'accessibilité offerte par les déplacements. C'est bien de se déplacer, mais c'est mieux d'aller quelque part et de se livrer à un certain nombre d'activités. Celles-ci sont différentes selon la densité. A Paris, 50 % des déplacements se font à pied : il n'y a pas besoin d'aller beaucoup plus vite car on est dans une ville très dense. La densité augmente les nuisances, mais aussi les opportunités.

La congestion est très difficile à estimer. Ce n'est pas uniquement un coût externe, c'est aussi un coût internalisé. La façon dont on le tarifie reflète dans le débat politique le fait que les usagers considèrent qu'ils ont déjà perdu assez de temps et ne veulent pas payer en plus.

Il y a aussi la question du long terme. On fait toujours des calculs d'économistes sur l'actualisation de ses effets. Les nuisances et les bénéfices apparaissent toujours plus importants. Entre les deux, il y aura un taux d'actualisation qui pose des questions très complexes. Si ce taux est fort, les effets au-delà de dix ans apparaissent invisibles.

Cette question du bon taux d'actualisation n'est pas résolue. La valeur de la congestion et la valeur de l'actualisation sont des questions apparemment marginales dans l'analyse économique. En réalité, quand on s'intéresse aux villes, elles sont totalement centrales.

TI&M - Quels sont les outils à privilégier (réglementation (type ZCR), subvention (type TC ou primes), taxation (type péages ou taxe carbone), permis négociables) en fonction des objectifs visés (lutte contre la congestion, les émissions de GES, etc) ? A cet égard, comment et dans quelles limites la LOM va-t-elle ou devrait-elle prendre en compte la question des coûts externes ?

Yves Crozet - Nous avons explicitement choisi de sortir les coûts de la congestion routière, qui sont pourtant connus et éva-

**J'
« J'avec quelques inquiétudes – qu'elle donne la capacité de licence aux autorités de mobilité. Derrière la licence, il peut y avoir une tarification. En effet, certaines entreprises fondent leur modèle économique sur des infrastructures que la collectivité met à leur disposition gratuitement. »**

Yann Mongaburu

lués. Il s'agit, comme l'a dit François Poupard, de coûts externes, mais internes au « club des utilisateurs de la route ». En outre, la définition de la congestion est souvent fondée sur une référence à la fluidité en heures creuses. À 9 heures du matin, dans une ville comme Paris, on ne roule pas aussi vite qu'à 2 heures du matin. La congestion est consubstantielle à la vie : insister sur la congestion, c'est se donner en référence une ville hyperfluide qui n'existe pas, car, dans ce cas, ce n'est pas une ville. Enfin, les comptes transport évaluent la congestion routière mais pas les coûts de congestion dans les transports collectifs – Martin Koning a écrit sa thèse sur ce sujet – alors qu'ils sont réels. Mon collègue Frédéric Héran vous dirait aussi qu'il y a des coûts de congestion pour les piétons qui sont obligés de s'arrêter pour laisser passer les voitures et parfois les vélos...

Fondamentalement, il est plus utile de réfléchir à la congestion en termes de consommation non pas de temps, mais d'espace. Avec Aurélie Mercier, nous avons rédigé une note à ce sujet pour le Forum des transports⁽¹⁾. Nous y proposons de repenser la question du péage urbain à travers la question de l'accessibilité, qui introduit celle de l'espace. Une voiture stationnée consomme 5 à 10 fois plus d'espace qu'un piéton et 3 à 4 fois plus qu'un cycliste. C'est pour cette raison que l'usage la voiture pourrait être payant, plus que pour faire gagner du temps à l'automobiliste.

Les élus ont besoin d'argent public et il faut s'attendre à des attitudes plutôt basiques. À Paris, par exemple, ils se rendent compte que le stationnement rapporte à travers la dépenalisation du stationnement. Puisque les automobilistes sont capables de payer quand ils stationnent et ne polluent pas, pourquoi ne pas les faire payer également quand ils circulent, polluent et consomment plus d'espace ? Une voiture qui roule consomme plus de mètres carrés qu'une voiture à l'arrêt.

Évidemment, cela n'empêche pas la mise en place de ZCR, de ZFE, ou d'interdictions. Mais la tarification et la régulation de la mobilité en zone urbaine ne doivent pas se faire par « haine » de la voiture : la voiture est un outil fabuleux, qui permet de se déplacer 24/24h à 360°, au moment souhaité, et sur près de 1000 km si elle est thermique. C'est pourquoi je doute que des services de mobilité sous forme de covoiturage fassent disparaître cette assurance que représente la voiture personnelle.

S'il faut réglementer et tarifier l'automobile, ce n'est pas pour la faire disparaître, selon l'expression « En ville sans ma voiture ». Il faut faire payer la consommation d'espace non pas pour éliminer la voiture mais pour faire de la place aux piétons, aux cyclistes – le vélo peut prendre une certaine part de marché – et aux transports en commun.

Yann Mongaburu - Qui imagine qu'en ville, nous avons des espaces fonciers gratuits ? C'est pourtant la réalité pour les transports et les mobilités. Faut-il maintenir cette gratuité, ou intégrer le coût du foncier dans le coût des systèmes de mobilité ?

Nous avons un problème d'analyse économique, pour les collectivités comme pour l'usager, des choix opérés en termes de politiques publiques ou de transports.

Concernant la place de la voiture, je crois que nous ne pouvons exclure aucun outil si nous voulons renverser l'analyse en termes de politiques publiques et les comportements en termes d'usages. Le dernier rapport du GIEC rappelle qu'il est possible de maintenir l'augmentation de la température planétaire à 1,5°C d'ici 10 ans à la condition de réduire de 40 % nos émissions de gaz à effet de



serre. En matière de transport, cela signifie décider aujourd'hui. En France, les émissions de gaz à effet de serre dues aux transports continuent à augmenter. Cela ne surprendra personne, j'espérais le permis négociable, or on donne toujours une prime à ceux qui polluent. J'espère que la loi LOM permettra d'utiliser tous les autres leviers évoqués.

Sur la réglementation, la création de 15 zones à faibles émissions (ZFE) en France est une bonne nouvelle. Grenoble avait déjà une ZFE, Paris également. Nous venons de voter à Grenoble l'extension du périmètre de notre ZFE à 75 % de notre territoire pour organiser la sortie du diesel.

Au-delà, j'attends de la LOM – avec quelques inquiétudes – qu'elle donne la capacité de licence aux autorités de mobilité, qui est aussi un élément important de réglementation sur l'ensemble des services de mobilité. Derrière la licence, il peut y avoir une tarification. En effet, certaines entreprises fondent leur modèle économique sur des infrastructures que la collectivité met à leur disposition gratuitement.

Cependant, licence n'implique pas forcément tarification. Aux États-Unis, les collectivités peuvent donner l'autorisation d'exploiter un service de logistique, ou la donner sur une partie du territoire, ou encore conditionner la liberté d'exploitation par une entreprise de livraison au respect de certaines conditions.

Le transport public n'est pas le seul à avoir besoin de subventions : le vélo en a également besoin et, si nous souhaitons accélérer la transition énergétique des véhicules, nous aurons besoin de primes à la conversion pour accompagner les professionnels et surtout les particuliers à abandonner les véhicules les plus polluants pour des véhicules plus vertueux.

En France, nous ne savons pas affecter les recettes. La contribution carbone et la tarification du stationnement sont acceptables à condition que l'on affecte la recette aux nouvelles dépenses que le public attend. Pour le moment, nous n'y arrivons pas.

Il faut pourtant redonner sa juste place à la voiture dans l'ensemble de la chaîne de mobilité, y compris dans une chaîne tarifaire des mobilités, parce que nous aurons besoin de véhicules motorisés durablement. Pour que ce soit acceptable, l'État doit cesser d'utiliser ses recettes pour le budget général et les affecter aux mobilités et à la transition énergétique des véhicules.

François Durovray - Je porterai le regard d'un élu métropolitain, avec des problèmes métropolitains, et je nuancerai celui de



Les objectifs de « Lutte pour la fluidité de l'ensemble des réseaux, la sécurité routière, et les objectifs environnementaux, dont l'urgence a été rappelée, ne peuvent être mis en œuvre qu'à trois conditions : transparence, pédagogie et affectations. »

François Durovray

des autoroutes qui accepte le péage et l'usager de la route urbaine qui ne l'accepte pas. Demain, si les autoroutes à péage étaient encombrées, nos concitoyens n'accepteraient plus le péage. D'ailleurs, lorsqu'il y a un accident sur l'autoroute, on sort au premier embranchement pour utiliser le réseau routier national ou départemental ou concédé, qui est alors saturé. La qualité du service est une condition de l'acceptabilité du péage ; l'affectation des recettes finance la qualité de service.

François Poupard - Je rejoins ce qui a été dit : il faut distinguer l'objectif et le chemin pour y parvenir. En matière de politiques publiques, je fais partie de ceux qui ont monté et démonté l'écotaxe et je pense qu'il est souvent important de bien expliquer les choses. Concernant la LOM, le débat parlementaire n'a pas encore eu lieu et la loi en sera issue, comme il se doit. Nous sommes un pays décentralisé, où les mobilités le sont pour l'essentiel. En matière de régulation, le pouvoir de police du maire est très important, et il sait s'en saisir, comme à Grenoble, qui a déjà beaucoup régulé les camions de livraison. Certes, nous pouvons aller plus loin et perfectionner les dispositifs, et ce sera l'esprit du projet de loi, mais aujourd'hui, un maire peut faire beaucoup de choses dans sa commune ou sa métropole.

Le débat sur l'affectation est presque philosophique. C'est une question consubstantielle du fait que nous sommes un pays démocratique et que la loi votée par le Parlement comprend toutes les recettes et les dépenses. Un certain nombre de budgets d'établissements publics sont affectés, mais la prérogative du législateur est

l'élui président de département, dont la logique et le rapport au territoire peuvent être différents.

Avant de parler des outils, je voudrais reposer la question des objectifs. Nous serons tous d'accord pour dire que le premier objectif est d'avoir un réseau ferroviaire correctement entretenu et répondant aux besoins de mobilités croissants de nos sociétés. Je rejoins Yves Crozet sur la place particulière de la voiture comme instrument de confort et de plaisir : nous n'avons pas trouvé un autre outil aussi favorable pour les mobilités.

Les objectifs de lutte pour la fluidité de l'ensemble des réseaux, la sécurité routière, et les objectifs environnementaux, dont l'urgence a été rappelée, ne peuvent être mis en œuvre qu'à trois conditions : transparence, pédagogie et affectations. Nos concitoyens ne sont prêts à accepter les solutions coercitives pour réguler les mobilités et incitatives au travers des subventions qu'à ces conditions.

François Poupard évoquait l'usager des autoroutes qui accepte le péage et l'usager de la route urbaine qui ne l'accepte pas. Demain, si les autoroutes à péage étaient encombrées, nos concitoyens n'accepteraient plus le péage. D'ailleurs, lorsqu'il y a un accident sur l'autoroute, on sort au premier embranchement pour utiliser le réseau routier national ou départemental ou concédé, qui est alors saturé. La qualité du service est une condition de l'acceptabilité du péage ; l'affectation des recettes finance la qualité de service.



Jusqu'à où pouvons-nous faire entrave à la liberté de circuler qui est aussi inscrite dans le droit constitutionnel depuis l'époque où l'on a supprimé l'octroi ? »

François Poupard

d'établir le budget de la Nation. Si les recettes sont directement affectées aux dépenses, il ne les voit plus, sauf quand il s'agit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui est totalement transparente pour les citoyens.

L'affectation ne va pas de soi. Il faut un débat entre les parlementaires pour savoir s'il faut mettre 1 euro dans la route ou 1 euro dans l'hôpital, la police, l'armée, la santé ou l'éducation nationale. C'est bien la raison pour laquelle nous avons un débat parlementaire. Dans notre pays, comme dans les pays occidentaux en général, la question de la dépense publique est très vive. Nous aimerions en avoir davantage dans les transports, donc dans les services publics, mais cela voudrait dire qu'il faut augmenter les impôts. Or, nous avons un taux de prélèvement obligatoire important ; certains diraient qu'il est disproportionné. Quel poids faisons-nous peser sur les prélèvements obligatoires et qu'implique-t-il sur le plan macro-économique ? Quel est le bon niveau de dépenses publiques dans un pays, compte tenu de sa démographie, de ses échanges extérieurs ? Ce n'est pas si simple.

Nous avons des outils réglementaires et des outils tarifaires. Parmi les premiers, le ministre de l'Ecologie vient d'annoncer la création de quinze ZFE dans les plus grandes métropoles et agglomérations françaises. C'est un outil très intéressant et déjà accepté.

Le péage urbain est aussi un outil de régulation, mais la question du contrôle donne lieu à de nombreux débats entre juristes et économistes des transports. Une zone régulée ne fonctionne que si elle est contrôlée, car les gens fraudent. Le contrôle implique, soit une importante présence policière, ce qui ne rend pas la ville très sympathique et crée surtout beaucoup de dépense publique, soit l'implantation de caméras, ce qui pose beaucoup de questions, notamment de protection de la vie privée. Jusqu'à où acceptons-nous d'être filmés, en particulier dans les grandes métropoles ? Le fait de tout filmer partout se heurte à des obstacles constitutionnels.

Deuxième question : jusqu'à où pouvons-nous faire entrave à la liberté de circuler qui est aussi inscrite dans le droit constitutionnel depuis l'époque où l'on a supprimé l'octroi ? On propose en quelque sorte de le rétablir. Jusqu'à où est-il justifié, pour des causes environnementales, plus que pour des causes de régulation, de brider cette liberté ? Cela doit-il concerner toutes les voitures ou uniquement les plus polluantes ? Dans ce second cas, les personnes les plus pauvres seront pénalisées. Allons-nous restreindre la liberté de circuler des plus pauvres ? Ces questions ne sont pas évidentes sur le plan juridique et encore moins sur le plan politique.

TI&M - Alors que « VL et PL ne couvrent pas leurs coûts en zone urbaine, quelle que soit leur motorisation » (étude TDIE), aucune collectivité française, grande ou moyenne, n'a introduit à ce jour le péage urbain. En revanche, quelques unes ont instauré la gratuité des transports publics urbains ou envisagent de le faire, alors que ses impacts posent question. Comment sortir de cette relative contradiction ? Jusqu'à où et à quelles conditions la collectivité peut-elle accepter de subventionner les modes qui procurent des bénéfices externes mais ne couvrent pas leurs coûts externes, comme le ferroviaire ou les transports publics urbains ?



maintenance, l'effondrement du pont de Gênes nous l'a rappelé. Nous avons vécu un « âge d'or » de l'inflexion des politiques de mobilité depuis 10-15 ans, qui se heurte aujourd'hui aux limites du transport collectif et des budgets publics. C'est pourquoi se pose la question du péage urbain.

Y a n n Mongaburu - Il ne faut pas commettre d'erreur. Ce que nous questionnons ici est le modèle économique

Yves Crozet - Les Comptes des transports de la nation parus début septembre 2018 donnent des chiffres édifiants sur les investissements en infrastructures de transport. De 2007 à 2017, les investissements routiers ont baissé de 35 % – de plus de 12 à moins de 8 Md€ par an –, les investissements ferroviaires ont augmenté de 77 % – au-delà de 4 Md€ par an, car le Grenelle est passé par là –, et les investissements sur les transports collectifs ont augmenté de 81 % – environ 4 Md€ par an.

Une véritable mutation s'est opérée, car beaucoup d'élus locaux et de collectivités organisatrices ont décidé de créer un tramway, de réguler, etc. La vignette automobile ayant disparu, les départements et les communes – ainsi que l'État, de manière moins importante – ont « serré la vis » des dépenses d'investissements sur les infrastructures.

On constate donc une sorte de « fuite en avant », où la gratuité du transport collectif devient logique. Dans certaines villes, comme Grenoble, si vous prolongez la tendance des cinq dernières années, en 2030, les TC seront gratuits. C'est la même chose à Strasbourg et à Montpellier. La métropole de Lyon, elle, augmente le ratio recettes/dépenses, bien que le ticket de métro ne soit pas plus cher qu'à Paris. Nantes vient de donner une inflexion pour repartir à la hausse, mais dans la majorité des villes françaises, nous sommes en marche vers la gratuité. La logique serait donc de continuer et d'augmenter le versement transport en supprimant la billetterie. Cette fuite en avant nous conduit à des situations de rationnement et de congestion.

Rappelons que les transports collectifs n'ont de sens que sur les axes lourds. Il faut faire une pause et examiner quels transports collectifs et quels investissements sont pertinents, ceux qu'il faut développer et ceux qui ne sont pas indispensables.

Et il faut aborder le ferroviaire de la même façon. Nous ne sommes pas obligés de fermer toutes les petites lignes, mais nous pouvons regarder ce qu'il se passe au cas par cas. Sur les routes, nous ne pourrions pas continuer durablement à réduire les dépenses de

des mobilités de demain, c'est-à-dire un pas de dix ans. A quel rythme devons-nous aller en termes de services de mobilité ?

A Grenoble, 60 % des émissions de gaz à effet de serre liées aux transports sont dues aux déplacements quotidiens entre le périurbain et le cœur urbain. Pour gagner la bataille climatique, il faut opérer une révolution sur ces déplacements en termes de système économique des mobilités.

Sur le périurbain, l'enjeu sera les nouvelles infrastructures de mobilité, le « RER à grenobloise », ou l'accueil des services de covoiturage. Il faudra bien créer une recette à affecter au financement de ces nouveaux services. Quand on parle de tarif urbain, l'enjeu n'est pas l'urbain en lui-même, mais tous les déplacements pendulaires. Comment parvenir à modifier radicalement les comportements ? La tarification doit aider au remplissage des véhicules.

Une politique de mobilité n'est pas nécessairement limitée au transport public, elle peut consister à articuler le ferroviaire et le covoiturage, qui n'est pas gratuit non plus. Un système de mobilité gratuit en milieu urbain n'a pas de sens. Nous partons de très loin : paradoxalement, la part la plus faible que paie l'utilisateur est celle de la route. Il faut donc inverser cette pyramide, notamment si on veut mettre le paquet sur le périurbain, car c'est bien là qu'est l'enjeu climatique.

François Durovray - La question est évidemment technique, économique et sociale. Je retiens de l'étude que la route en ville ne paie pas ce



Comment parvenir à modifier radicalement les comportements ? La tarification doit aider au remplissage des véhicules. »

Yann Mongaburu



« En Île-de-France, ce n'est pas la demande mais l'offre qui pose question. Il faut absolument une offre à l'échelle métropolitaine et régionale, sinon nous excluons de la mobilité une partie des habitants. »

François Durovray

la tarification et de la gratuité des transports publics se pose. En Île-de-France, ce n'est pas la demande mais l'offre qui pose question. Il faut absolument une offre à l'échelle métropolitaine et régionale, sinon nous excluons de la mobilité une partie des habitants. Sur une ligne de RER dans certaines zones d'Île-de-France, il faut attendre, non pas 3 minutes mais 30 ou 45 minutes, avant de pouvoir monter dans un train. La gratuité aggraverait encore cette congestion, au détriment du vélo et du piéton et non pas de la route. Il vaut mieux mettre cet argent sur l'offre, du moins en Île-de-France.

François Poupard - Ce débat est paradoxal : nous nous interrogeons sur l'opportunité de créer un péage et nous parlons aussi de gratuité. Le fait que la route ne paie pas ses coûts n'est pas un point de vue partagé par tous. Les Comptes des transports de la nation indiquent qu'en additionnant les tarifs et surtout les taxes et impôts divers imposés à la route, la contribution des usagers est très importante. Est-elle supérieure aux coûts directs et indirects ? En tout cas, elle est de l'ordre du double du coût direct. Les usagers de la route ou les fédérations de transporteurs nous demandent de leur « rendre la monnaie » ou de les « faire payer à hauteur de ce qu'ils coûtent ».

Nous aurons ce débat dès lors que nous commencerons à mettre un péage. Dans les dix dernières années, nous avons augmenté les investissements et les coûts d'exploitation pour les transports collectifs et ferroviaires, les réseaux de bus dans les grandes agglomérations, les investissements en TGV, en métro, en tramway etc. Comme nous n'avons pas complètement bouleversé les équilibres économiques, comme nous n'avons pas fait monter les tarifs, nous avons essayé tant bien que mal

qu'elle doit payer et qu'en zone interurbaine rurale, les transports ferroviaires ne sont pas non plus la solution. Cela vient corroborer le travail que nous avons fait au Conseil d'orientation des infrastructures (COI). En poussant le raisonnement à l'extrême, on pourrait tenter d'interdire ou de limiter l'usage de la voiture en la tarifiant en ville, quitte à subventionner les transports publics. En zone interurbaine, on empêche le développement des transports en commun et on les remplace par un covoiturage, des bus ou autres. Mais il faut prendre en compte une dimension sociale : on ne peut pas dire à une partie des Français qu'ils n'ont plus accès aux villes parce qu'ils vivent en dehors d'elles.

Concernant la tarification, je suis un élu francilien et je suis tout à fait favorable à ce qu'on expérimente le péage urbain. Il a produit des effets indiscutables dans les villes qui l'ont fait. En revanche, la question de la

d'augmenter le versement transport, mais au-delà d'un certain seuil, les entreprises disent « stop ». Nous avons essayé d'augmenter les contributions publiques, mais les contribuables disent « stop » à leur tour.

Alors, nous avons augmenté les déficits. Nos systèmes de transport, en particulier le transport collectif ferroviaire, ont vu bondir leur déficit du fait de leurs coûts d'investissements, notamment pour le TGV, puis leurs déficits d'exploitation (50 Md€ de dette ferroviaire). Les grandes métropoles ont des trajectoires complètement divergentes sur la capacité à couvrir les déficits et les coûts de ces transports à dix ans, avec des couvertures par l'usager qui ne sont pas très bonnes et sont décroissantes.

Cela pose une deuxième question : que fait-on dans une organisation quand la dette augmente ? On sacrifie les budgets d'entretien. La première ou la deuxième année, cela peut fonctionner, mais, au bout de dix ans, votre patrimoine est en loques et vous êtes quand même obligés de prendre une décision, avec des effets macroéconomiques très importants : réparer, ce qui coûte alors dix fois plus cher, ou fermer. Faut-il fermer les petites lignes, les ponts d'Allemagne ou les ouvrages aux États-Unis, sans parler de l'Italie ? On ferme parce que ça s'écroule. Cette question est très importante : il s'agit du patrimoine que nous léguons à nos enfants.

Dernière réflexion, et je suis totalement d'accord avec François Durovray, si la question des zones denses se pose, notre pays court aussi un risque de décrochage des zones peu denses, comme les grandes périphéries et le rural. Leurs habitants ont un fort sentiment de relégation, car les services publics et les écoles y sont peu présents et les transports pas très efficaces. Cela pose même une question de démocratie : est-ce que l'État s'occupe de moi ? Que faire en termes de transport et de mobilité, sans se ruiner et sans faire de cosmétique, pour offrir de l'accessibilité aux habitants de zones peu denses ? Ce n'est pas facile car les infrastructures sont extrêmement coûteuses. Il s'agit d'une vraie question de long terme.

TI&M - Faut-il appliquer les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur ? Faut-il aller progressivement vers une tarification généralisée des routes aujourd'hui sans péage pour les PL et VL, en fonction de la distance parcourue, comme le préco-



nise la future directive Eurovignette révisée ? A quelles conditions cette tarification sera-t-elle acceptable ?

François Poupard - Nous avons en France un système assez curieux, unique en Europe, où les routes payantes sont très chères et où le tarif dépasse le coût complet en raison des taxes spécifiques. Il a d'ailleurs fallu que la France obtienne l'article 7 de la directive Eurovignette pour que la Commission européenne accepte que l'on tarifie au-delà du coût complet, en adaptant les principes de cette directive.

Je rappelle que le secteur autoroutier concédé réalise 10 Md€ de chiffre d'affaires par an, dont un peu moins de 4 Md€ viennent de la fiscalité. L'usager, qui paie donc 4 € sur 10 à l'État, a l'impression de payer une part d'impôt très significative, au-delà du coût complet de l'infrastructure. Les routes non concédées ont des caractéristiques similaires à celles des routes concédées : 75 %

sont des 2x2 voies, à chaussées séparées, avec échangeurs, etc. Elles sont complètement gratuites, au point qu'elles sont mal entretenues. On essaie d'y conserver une qualité de service, de saler l'hiver car il faut que les gens roulent, mais on a le sentiment, quand on passe d'une autoroute concédée à une autoroute non concédée, que l'on change de monde. Ce sujet vaut pour d'autres infrastructures, comme les voies navigables, par exemple, mais c'est vraiment frappant en matière de routes.

La question est donc : jusqu'où crée-t-on une continuité ? Si on crée un péage pour les voitures sur les routes non concédées, on sera confronté à la question des déplacements pendulaires urbains, parce que l'essentiel du trafic des routes non concédées s'opère sur les rocade urbaines, à Bordeaux ou Rennes, sur les autoroutes urbaines franciliennes et marseillaises, sauf sur la Côte d'Azur où l'autoroute est payante. La technologie permet cependant d'imaginer beaucoup de choses et la LOM a l'ambition de

QUESTIONS - RÉPONSES

Stéphane Levesque, directeur de l'Union routière de France



Le droit français regorge de cas d'affectations. Dans les transports, les entreprises ferroviaires paient des péages à SNCF Réseau, il en va de même pour le fluvial pour VNF et il y a un budget annexe au budget de l'État pour l'aviation civile. Nous cherchons de nouvelles ressources financières : l'affectation ne permettrait-elle justement pas d'y répondre ? On ne dit jamais que la route rapporte un peu plus de 70 Md€, dont environ 41 de fiscalité spécifique. L'affectation d'une partie des recettes de la route fléchées pour l'entretien aurait un sens. Le patrimoine routier est le premier patrimoine public en valeur, de l'État, des collectivités et des départements.

Dominique Auverlot, France Stratégie



Trois remarques. En matière d'externalités, nous changeons de monde à travers

l'augmentation de la taxe carbone et de la contribution climat énergie. Nous allons vers une taxe carbone qui avoisinera 100 ou 200 €/t de CO₂ à l'horizon 2030. Il est souhaitable que la première

affectation de cette taxe prévoie une redistribution aux ménages et aux entreprises.

Comment faire payer la pollution dans les centres villes ? Le péage urbain se justifie en échange d'un service rendu, on ne peut donc faire payer la pollution par une taxe supplémentaire. Comment faire ?

On ne fait pas payer l'externalité carbone aux poids lourds, car on veut préserver la compétitivité du pavillon français. Cela pose une question de neutralité technologique. Comment vont s'orienter les choix entre poids lourds au diesel, poids lourds au gaz, poids lourds à l'électrique ? De plus, se priver du signal prix carbone pose un problème par rapport au développement de la technologie. Comment le résoudre ?

Jean-Marc Rivera, secrétaire général de l'Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE)



Lors de l'abandon de l'écotaxe, nous avons défendu la vignette. Pourquoi ne la défendons-nous plus aujourd'hui ? Entre-temps, une surtaxation du gasoil a été décidée en substitution de l'écotaxe. Nous avons besoin de cohérence. Quelles expérimentations seront

faites demain sur la vignette ?

Sera-t-elle temporaire et affectée aux routes nationales ou à tout le réseau concédé, et si ce n'est pas le cas, comment allons-nous financer les routes départementales ? Je reviens de l'Allier, où il y a des restrictions de circulation sur ces routes qui étaient des routes nationales. Pourquoi financer des routes où on ne peut pas circuler ?

Le transporteur est un utilisateur, mais il n'est pas décideur. Quelles sont les solutions pour contraindre les chargeurs, qui sont bien les décideurs du transport, à transporter différemment ? À ce jour, on n'a pas entendu la moindre proposition sur cette question qui est systématiquement éludée.

Fanny Arav, économiste à l'UNSA Ferroviaire et membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE)



Quand allons-nous donner plus de transparence à l'élaboration des valeurs tutélaires ? C'est une décision politique de donner une valeur au temps, de l'attribuer par rapport à une catégorie socioprofessionnelle ou plutôt par rapport à la régularité. Comment permettre l'appropriation de ce processus

au-delà du cercle des économistes ?

Transport, logement, foncier font partie du même panier de biens économiques pour de nombreuses personnes. Quelle coordination établir entre l'urbanisme et le transport ?

François Poupard - Le lien entre la ville et les transports est une question éternelle. Les transports précèdent-ils la ville ou



la ville précède-t-elle les transports ? Je crois que les deux doivent fonctionner ensemble. Les valeurs tutélaires sont en grande partie réglées par la statistique. Je voudrais revenir sur l'affectation, car il y a deux grands corps de principes. Celui de taxation avec un impôt appelle une redistribution ou l'application du principe de pollueur-payeur : celui qui a consommé en créant une nuisance qu'il impose aux autres paie pour eux. C'est donc une notion de solidarité. Quant au principe de la redevance, il est propre aux autoroutes, même s'il y a également beaucoup d'impôts dans les autoroutes, ce qui trouble le paysage. La redevance signifie par nature une affectation, c'est ni plus ni moins un tarif. Dans le domaine de la route, on

(suite page 52)

QUESTIONS - RÉPONSES (SUITE)

navigé un peu entre les deux. Les uns réclament le principe du pollueur-payeur, les autres ont payé et veulent un retour en contrepartie de ce tarif. Par construction, la redevance n'est pas faite pour être solidaire. L'usager comme le chauffeur de poids lourd acceptent de payer car ils bénéficient d'une infrastructure de très haut niveau. Les routes communales doivent être payées par l'impôt. Si on veut mettre en place un principe pollueur-payeur, la question de l'acceptabilité de celui qui paie pour les autres se pose. La seule raison invoquée actuellement est l'environnement : j'accepte de payer car je pollue beaucoup plus que les autres, mais il faut le démontrer, y compris dans le transport routier de marchandises, car les technologies font d'énormes progrès... Les poids lourds qui sortent d'usine

aujourd'hui polluent beaucoup moins qu'auparavant. Pour quelle raison les faire payer ? Nous avons des rotations de parc à 5 ou 7 ans, donc les véhicules polluants vont disparaître dans quelques années. Cette question n'est pas si simple. En tant que gestionnaire d'infrastructures, je souhaiterais la création d'une redevance affectée pour que les routes nationales soient d'un très haut niveau de service et de qualité, et surtout pour en prendre soin. Certes, les poids lourds abîment la route et polluent, mais nous sommes dans un pays central de l'Europe, traversé par des pavillons étrangers ayant de très

bas coût d'exploitation, en particulier du fait des salaires. Notre pavillon français, qui représente 320 000 à 330 000 salariés, est très fragilisé : il n'y a quasiment plus de transport international sous le pavillon français et, même les transports intérieurs, de cabotage en particulier, sont en proie à du dumping ou de la concurrence déloyale, et pas seulement à l'étranger. Ce secteur a de grandes difficultés à répercuter sur les chargeurs ses véritables coûts, compte-tenu de cette tension concurrentielle très forte. Ses marges sont très faibles et il est très atomisé (80 ou 85 % d'entreprises ont moins de dix sala-

riés). Le risque est donc de mettre nombre d'entreprises sur le carreau dans un secteur important de notre économie. Je voudrais également rappeler que l'écotaxe a été remplacée par des centimes de TICPE (4 ct€/l pour les poids lourds). Cela a placé la TICPE à peu près au niveau de nos voisins, sauf le Benelux, qui se situe un peu en deçà. Seuls la paient ceux qui, étrangers ou Français, font le plein en France. Or, les poids lourds français ou étrangers font le plein juste avant de rentrer sur le territoire. C'est donc un outil qui fonctionne mal. En revanche, ces centimes ne sont pas le «solde de tout compte» de l'écotaxe. L'écotaxe pesait 1,2 Md€ sur le secteur et la TICPE pèse 350 M€. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

« En tant que gestionnaire d'infrastructures, je souhaiterais la création d'une redevance affectée pour que les routes nationales soient d'un très haut niveau de service et de qualité, et surtout pour en prendre soin. »

François Poupard

l'utiliser, mais il est difficile de faire accepter au niveau national un péage sur les routes et les autoroutes urbaines. L'État est loin des territoires et, si les élus locaux y sont opposés, cette mesure n'a aucune chance d'aboutir.

Nous l'avons bien constaté pour l'écotaxe avec les Bonnets rouges. Les portiques sont débranchés et ne fonctionnent plus. De plus, l'écotaxe était un système apparemment parfait, qui ne laissait pas passer de poids lourds à travers les mailles du filet, mais qui



représentait 25 % du chiffre d'affaires en coûts de perception. Le coût de tous les dispositifs fiscaux va généralement de 5 à 10 %. Ne peut-on pas imaginer un système plus fruste et moins coûteux ?

Au fond, l'idée est de décentraliser la question du péage urbain pour les véhicules légers en rendant plus facile l'expérimentation qui est aujourd'hui limitée à trois ans. Pour l'interurbain, le défi est de concilier un ensemble de contraintes.

Nous avons parlé de la vignette : les vignettes temporelles sont compatibles avec la directive Eurovignette, qui n'est pas calculée qu'au kilomètre mais aussi au temps d'usage. Mais le problème des vignettes temporelles est qu'elles créent des effets de port/déport. Celui qui n'utilise que 2

« Si on crée un péage pour les voitures sur les routes non concédées, on sera confronté à la question des déplacements pendulaires urbains. »

François Poupard

kilomètres de route nationale devra payer comme s'il en utilisait 200. Cela favorisera les grandes distances.

Ensuite, il y a la question des poids lourds étrangers, qui a été largement abordée. Sommes-nous bien sûr que nous allons les faire payer ? C'est probable dans le centre de l'Europe où une coopération correcte existe entre services de police et de justice, mais c'est un peu plus compliqué dans les pays périphériques. Enfin, jusqu'où peut-on combiner une vignette, la TICPE qui augmente, la TICPE remboursable pour certains pollueurs et pas pour d'autres, etc. ? Le pollueur regardera l'ensemble de ses charges et pas simplement la vignette que nous lui faisons payer.

Ces débats sont en cours et sont compliqués à mener. Si de tels dispositifs sont créés, ils le seront dans les lois de finances, et la LOM en sera l'emballage réglementaire.

Yann Mongaburu - Les routes communales sont gratuites d'usage, c'est un parti pris. C'est donc le contribuable communal qui paie les routes. Mais on dit simultanément qu'il ne faut surtout pas que ce soit le contribuable qui paie tout le transport public, mais l'usager. On ne peut pas appliquer à la route une philosophie strictement inverse de celle que l'on applique aux transports publics. Il faut sortir de cette schizophrénie, où les deux sujets ont été pensés totalement séparément. La tarification des mobilités doit s'articuler sur le même principe pour tous les modes. Je pense qu'en termes d'acceptabilité, la question de l'affectation est déterminante. Si la recette est affectée aux dépenses qui lui sont liées, l'acceptabilité sociale n'est pas du tout la même. Le versement transport va devenir le versement mobilité : tant mieux, s'il est renommé et sert à d'autres financements. Si on

QUESTIONS - RÉPONSES

André Broto, directeur de la stratégie de Vinci Autoroutes

Des millions de salariés font 20 à 40 km sur l'auto-route en voiture pour atteindre leur lieu de travail. Ils font 1 ou 2 pleins d'essence par mois en gérant parfois le stationnement et le péage, alors que certains collègues viennent en transports collectifs, paient le quart ou le tiers du coût de ce transport, l'employeur en payant parfois la moitié. Cela crée une fracture sociale : le débat sur le péage urbain d'une part et sur la

gratuité d'autre part, ne doit-il pas être examiné à l'aune de cette fracture ?

**Aurélien BIGO, docteur, SNCF**

La valeur du CO₂ est aujourd'hui sous-estimée. Cela rend les analyse complètement incompatibles avec la neutralité carbone, objectif fixé par l'État. Comment réconcilier ces approches ? Nous débattons de sujets qui ne nous mettent pas du tout en cohérence avec l'objectif de neutralité carbone.

André Thinières, Objectif OFP

Le côté didactique de ce rapport est intéressant et fondamental. Vous abordez peu le transport ferroviaire de marchandises. Une lecture, même rapide, pourrait amener à conclure que faire du transfert modal coûte cher, que l'on a tout essayé et que rien ne marche. Pourtant, on peut réduire les coûts : une commission pour simplifier la réglementation a proposé un système de maintenance des petites lignes qui divisait les coûts par

trois. Nous avons gagné près de 40 M€/an. Un train qui entre sur le port de Mâcon doit respecter quatre systèmes de sécurité différents. Croit-on améliorer la sécurité en multipliant les strates de réglementation ? Peut-on, non pas favoriser le système de transport ferroviaire, mais le mettre à sa juste place ? En Allemagne, la part modale du fret ferroviaire a augmenté alors qu'elle a baissé d'un tiers en France. Projétons-nous dans 15 ans : le transport ferroviaire ne représente-t-il pas une solution nécessaire pour faire face à la congestion routière métropolitaine ?

créait les redevances et les licences en les affectant aux dépenses des politiques de mobilité, y compris à l'entretien ou à la transformation des axes routiers, cela constituerait un élément d'acceptabilité déterminant.

Le dernier facteur d'acceptabilité, comme cela a été évoqué, consiste à prendre en compte la question des revenus des populations concernées dans la tarification. Nous le faisons plus ou moins bien sur le transport en ville avec des tarifications solidaires. Nous pourrions tout à fait les imaginer pour les services de vélo, l'auto-partage et même pour les redevances de stationnement ou d'usage de la voiture. Nous avons commencé à le faire à Grenoble.

François Durovray - Je prendrai l'exemple de la RN20, qui est fréquentée par 15 % de poids lourds qui ont une stratégie d'évitement par rapport au péage de l'autoroute. En tant que gestionnaire d'infrastructures, lorsque je vois cette situation, je suis favorable à une tarification, de même que François Poupard a reconnu qu'en tant que gestionnaire d'infrastructures de routes nationales non concédées, il aimerait qu'elles soient tarifées pour éviter la gratuité et financer les travaux.

Les départements assument l'entretien de 400 000 km de routes départementales sans bénéficier de recettes. Sur les 4 ct€ d'augmentation de la TICPE, aucun ne va au département, alors que



l'écotaxe en prévoyait une part. Cela explique l'affaiblissement des investissements des départements, confrontés à une hausse très importante des dépenses sociales.

Je comprends la position de Yann Mongaburu, mais je m'inscris dans la logique de la gratuité du foncier pour la mobilité en ville. La route n'a pas uniquement un usage de mobilité : c'est aussi l'espace public. En zone rurale, on leur dit qu'il n'y aura plus de services publics dans les petites villes et qu'il faudra aller dans la grande ville pour l'hôpital, l'université, le tribunal. Nos concitoyens ont besoin d'infrastructures et de services de qualité pour aller de la petite à la grande ville. C'est une dimension sociale et territoriale très importante.

Je termine sur une anecdote vécue avec Philippe Duron dans le cadre du COI, lorsque nous sommes allés sur le terrain à Nancy, Metz et Luxembourg. Juste derrière la frontière, côté Luxembourg, se trouve la plus grosse station d'un groupe dont le logo a la forme d'un coquillage. Il livre 200 M de litres de gasoil par an avec 30 pompes pour les camions, simplement parce que la taxe est un peu plus faible au Luxembourg qu'en France. Ces camions partent d'Espagne ou d'Italie et traversent la France pour aller en Europe du Nord, en ne finançant absolument rien et en faisant concurrence au pavillon français. A minima, nous devons agir et faire payer l'usage de la route à ceux qui l'utilisent.

Yves Crozet - Nous avons effectivement besoin de pédagogie, notamment parce qu'on ne comprend pas la différence entre une redevance et une taxe. Payer ses impôts est obligatoire, mais payer une redevance ne l'est pas. Si je n'utilise pas la route concédée, je ne paie pas. Il faudra du temps pour faire entrer peu à peu l'usage

de la route dans une logique marchande de redevance pour la consommation d'espace.

Les taxes environnementales vont dans le budget public et permettent d'organiser une redistribution. Celle-ci était prévue en 2009 dans le projet de taxe carbone... que le Conseil constitutionnel a retoquée car elle était centrée sur la route et ignorait d'autres utilisateurs d'énergie fossile (aviation, agriculture).

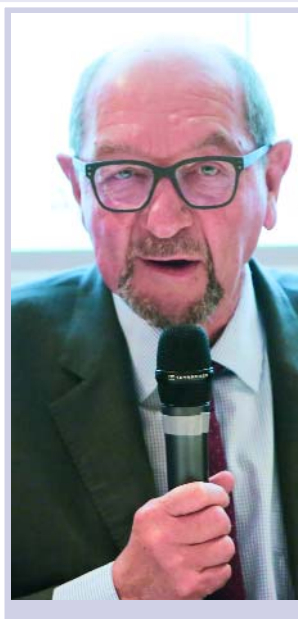
Cette distinction entre redevance et taxe est très facile à comprendre. Je ne connais rien aux logiciels de mon téléphone portable, mais je sais plus ou moins m'en servir : de même, un citoyen est capable de comprendre pourquoi on crée une redevance à cet endroit, et pourquoi dans le même temps on supprimerait, au hasard... la taxe d'habitation. Comme cette taxe alimentait les départements et les communes qui gèrent 990 000 km de routes, il faut accompagner sa suppression pour les plus modestes avec quelque chose qui permette de financer la route et l'affecter à un établissement qui en assure la gestion. ■



« Il faut donc progressivement substituer au couple gratuité-réglementation le couple financement (partiel) par l'utilisateur et régulation (partielle) par la tarification. »

Yves Crozet

(1) Induction et évaporation de trafic: revue de la littérature et études de cas, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01480663>



CONCLUSION PAR PHILIPPE DURON, CO-PRÉSIDENT DÉLÉGUÉ DE TDIE

Ce débat s'annonçait complexe. Il s'est révélé tout à fait passionnant. Nous avons ainsi pu discerner les objectifs d'une prise en compte des externalités : l'efficacité des infrastructures et des transports, la réduction des émissions, la régulation de la congestion... Tout cela a été très utile pour engager ce débat entre histoire et prospective.

Notre liberté de circulation est une des conquêtes politiques de la nuit du 4 août avec la suppression des octrois et des tonlieux. Le rapport du GIEC publié le 8 octobre montre que cette liberté se fait au risque de nos conditions de vie et de notre santé à moyen terme. Ce débat a

besoin d'être encore développé et approfondi pour en partager les conclusions et contribuer à une plus grande acceptabilité en matière de tarification des infrastructures et de la mobilité. Je retiens quatre points. Acceptabilité et affectation. Le 13 février dernier, nous évoquions la révision de la directive Eurovignette et ce terme était déjà sous-jacent. L'OTRE, TLF et la FNTR nous disaient qu'ils ne pouvaient plus accepter de paiements supplémentaires, qui pénalisent le transport routier français et le pavillon français. Nous avons compris que l'affectation serait la condition de l'acceptabilité d'une tarification de l'usage des infrastructures.

Comportements. Depuis vingt ans, toutes les communications publiques nous appellent à la sobriété énergétique dans nos comportements domestiques (isolation, baisse du thermostat). La demande de mobilité ne semble cesser de croître. Mais ne devrions-nous pas également inciter les Français à une certaine sobriété et les entreprises à une plus grande efficacité dans l'organisation de leur mobilité ?

Aménagement du territoire. Depuis 2002, le grand leitmotiv de l'aménagement du territoire est la métropolisation et la compétitivité des territoires. Nous avons complètement abandonné toute réflexion de fond sur l'avenir des territoires. Le développement des métropoles va finir par atteindre une limite, notamment en raison des coûts de mobilité et des problèmes de pollution.

Je salue et remercie les membres du conseil scientifique de TDIE qui ont contribué à ce travail de fond très sérieux qui sera publié très prochainement (www.tdie.eu).