

LE LIVRE VERT DE LA CE SUR LES TRANSPORTS URBAINS : TROIS AFFIRMATIONS, TROIS ERREURS

Rémy Prud'homme¹

Octobre 2007

La Commission Européenne vient de publier un « Livre Vert » sur les transports urbains² intitulé un peu pompeusement : « Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine ». On pourrait se demander pourquoi l'Union s'intéresse aux transports urbains. Dans les pays membres, il s'agit d'une responsabilité qui est presque partout locale, même pas nationale. On pardonnerait volontiers cette entorse à la subsidiarité (comme on dit à Bruxelles) si le texte essayait de la justifier, ou bien s'il présentait un diagnostic percutant ou des propositions nouvelles. Il n'en est malheureusement rien. Le diagnostic repose sur des affirmations erronées. Les propositions sont un catalogue d'idées reçues. Faute de temps et de place, cette note se limitera au diagnostic, mais les prescriptions ne valent guère mieux que l'analyse.

Dès la première page, le Livre Vert présente les fondements de son analyse en avançant trois affirmations :

- La congestion dans les villes européennes « coûte 1% du PIB de l'Union » ;
- La pollution de l'air « s'aggrave d'année en année » ;
- Le nombre d'accidents routiers « augmente également chaque année ».

Ces citations ne sont pas des incidentes, pêchées dans un recoin de l'avant-dernière page du texte, et peu significatives du message qu'il entend délivrer. Il s'agit au contraire des trois piliers du diagnostic du Livre Vert, qui figurent, répétons-le, à la première page du texte, bien en évidence. Elles sont comme le leitmotiv

¹ Professeur (émérite) université Paris XII, auteur, avec Michel Didier, d'un rapport récent du conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre intitulé *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*.

² Sous la référence COM(2007)551 final, également disponible sur le net à http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm

dans l'ouverture d'un opéra, destiné à être repris tout au long de l'œuvre. Hélas, ces trois affirmations sont des contre-vérités flagrantes, totalement contredites par les données chiffrées disponibles.

Le poids de la congestion urbaine

Le coût de la congestion routière est un vieux serpent de mer à Bruxelles. Il y a plus de dix ans déjà, un autre Livre Vert¹ évaluait à 2% du PIB le coût de la congestion routière dans les pays membres. De nombreuses études ont montré le caractère irréaliste de cette estimation (voir par exemple Prud'homme 1999 ou Rothengater 2003). On s'est en particulier aperçu que cette estimation provenait d'une définition et d'une procédure de calcul indéfendables. Le coût de la congestion y était défini comme la différence entre le temps mis effectivement à se déplacer et le temps qui aurait été mis si les routes étaient vides. Cette façon de procéder n'est pas anodine : elle implique, ou suggère, qu'il y a dans la congestion routière un gaspillage considérable, qui pourrait et devrait être éliminé. Mais la situation de référence de cette procédure –la route vide– est spécieuse, et surtout contradictoire. Les routes ne sont pas faites pour être vides, et de toutes façons une route ne peut pas en même temps être pleine et vide : s'il y a beaucoup de monde, il y a nécessairement vitesse moindre.

L'exemple de l'agglomération parisienne illustre cette proposition. La distance moyenne d'un déplacement (motorisé) est d'environ 10 km. La durée de ce déplacement moyen est de 25 minutes en voiture, de 36 minutes en transport en commun², et d'environ 15 minutes en voiture lorsque la route est vide. Dire que le Parisien qui prend sa voiture pour un déplacement « perd » 10 minutes n'a pas de signification. Il ne perd quelque chose que par rapport à une norme irréaliste : le temps de se déplacer lorsque personne ne se déplace. Si l'on voulait vraiment ériger en norme le temps de déplacement en voiture sur route vide, il faudrait dire que l'utilisateur des transports en commun « perd » 21 minutes (36-15) par déplacement, deux fois plus que l'utilisateur de la voiture sur route congestionnée. Calculé selon cette procédure le temps « perdu » dans les transports en commun et son coût social seraient considérables, ce qui serait ridicule.

¹ COM(95)691 final

² Ces chiffres proviennent de la dernière Enquête Générale de Transport de la DREIF, qui date de 2001. Les chiffres d'une enquête transport sur Stockholm sont tout à fait comparables.

La congestion évitable, et son coût, sont bien moindres. Il est vrai que les niveaux de circulation et de congestion existants peuvent être réduits avec profit pour la société. Jusqu'à un certain point seulement. Jusqu'au point où le gain de décongestion pour les automobilistes restants devient inférieur au coût supporté par les automobilistes évincés. On a alors un niveau de circulation –et de congestion– optimal. Le coût de la congestion est ce que la société perd à ne pas être à ce niveau optimal, ce qui peut être gagné par une politique adéquate de réduction de la circulation. On a maintenant une bonne idée de son importance grâce aux péages introduits dans le centre de Londres (Prud'homme et Bocarejo 2004) et de Stockholm (Prud'homme et Kopp 2007).

Dans ces deux villes (ou plus exactement sur des zones réduites de ces villes) en effet on a introduit des péages qui ont eu pour effet, non pas d'éliminer la congestion, ce qui n'a pas de sens, mais de la réduire à son niveau optimal. On connaît le gain engendré par cette mesure. Dans la zone péagère de Londres, il s'élève à environ 70 millions d'euros par an, selon les responsables du péage eux-mêmes. Rapporté au PIB de la zone péagère de Londres¹, cela fait 0,1%. Dans la zone péagère de Stockholm, le gain s'élève à 56 millions d'euros par an selon les promoteurs du péage, à 14 millions d'euros selon nos propres estimations. Rapporté au PIB de la zone péagère de Stockholm, cela fait de 0,14% à 0,035%. Dans les deux cas, on a donc une estimation du coût de la congestion dans deux centres villes : environ 0,1% du PIB de ces centres.

On peut à partir de ces chiffres proposer une estimation du ratio coût de la congestion dans les villes d'Europe sur PIB de l'Europe. Ce ratio est certainement inférieur à 0,1% pour deux raisons évidentes. La première est qu'il concerne les zones les plus congestionnées des agglomérations les plus congestionnées de pays dont l'un au moins (le Royaume-Uni) passe pour l'un des plus congestionnés d'Europe. Le ratio pour l'ensemble de l'agglomération de Londres (ou de Stockholm) serait certainement plus bas, et il serait lui-même certainement

¹ Pour estimer le PIB de nos deux zones péagères, on a pris le PIB de l'agglomération (le Greater London dans le cas de Londres, le comté dans le cas de Stockholm) multiplié par le nombre des emplois dans la zone péagère et divisé par le nombre des emplois dans l'agglomération. Cette procédure, qui suppose que la productivité dans le centre est égale à la productivité dans la périphérie sous-estime certainement, peut-être de 15 ou 20%, le PIB de la zone péagère, et donc surestime certainement le ratio coût de la congestion dans la zone sur PIB de la zone.

inférieur au ratio pour l'ensemble des agglomérations du Royaume-Uni ou de Suède. La seconde raison est mécanique. Le PIB des villes est inférieur de 15 ou 20% au PIB des pays. Le ratio des coûts de congestion des villes au PIB des pays est donc inférieur de 15 ou 20% au ratio des coûts de congestion des villes au PIB des villes. Au total, le rapport du coût de la congestion urbaine au PIB des pays de l'Union est sans doute voisin de ou inférieur à 0,05%. C'est vingt fois moins que le chiffre de 1% avancé par le Livre Vert. Le premier des trois piliers sur lesquels se fonde l'analyse du Livre Vert est donc une grossière surestimation. Répétons le : pas de 20%, mais de vingt fois.

L'évolution de la pollution de l'air

Bien loin de « s'aggraver d'année en année », la qualité de l'air de nos villes ne cesse au contraire de s'améliorer rapidement. La plupart des grandes villes européennes disposent en effet de réseaux de mesure des concentrations de polluants qui en témoignent abondamment. Citons, à titre d'exemple, les chiffres relatifs à l'agglomération parisienne, la plus importante (avec Londres) agglomération européenne, pour 1994 et 2005.

Tableau 1 – Concentration de polluants, agglomération parisienne, 1994 et 2005

	1994	(en microgrammes/m3)	
		2005	Variation
CO	3660	1217	-67%
NO2	54	37	-32%
NO	32	13	-60%
NOx	103	57	-45%
Benzène	5,8	1,2	-79%
SO2	16	6	-64%

Source : Airparif

On voit qu'en moins de dix ans, les concentrations, bien loin de s'aggraver d'année en année, ont diminué considérablement, en moyenne de plus de 50%. En ce qui concerne le plomb, qui a complètement disparu, l'amélioration est infinie.

Pour partie, cette amélioration spectaculaire est due aux progrès réalisés dans l'industrie et le chauffage. Pour partie elle est due aux progrès des véhicules. Ces derniers progrès sont d'ailleurs largement dus à l'Union Européenne elle-même, et aux normes de plus en plus sévères qu'elle a su négocier et imposer. Comme chacun sait, entre les normes dites Euro 1 de 1992/93, et les normes Euro 4 de 2005/2006, les rejets autorisés pour les véhicules neufs ont été divisés par 4 pour le CO, par 6

pour les NOx, par 7 pour les HC. D'année en année, comme dit le Livre Vert, des véhicules anciens polluants quittent le stock, et sont remplacés par des véhicules neufs de 4 à 7 fois moins polluants. On peut donc tenir pour assuré que la diminution spectaculaire des rejets enregistrée au cours des années passées va continuer dans les années à venir. Elle continuerait même si de nouvelles normes plus sévères n'étaient pas introduites. Mais en réalité, les normes Euro 5 vont être introduites, et accélérer le phénomène.

Les rejets dont on parle ici sont des rejets unitaires (au km parcouru). Dans les certaines villes, le nombre des km parcouru augmente, mais nulle part il n'augmente aussi vite que la diminution des rejets, en sorte que l'effet net est partout à la réduction absolue des rejets. Les chiffres du tableau 1 ci-dessus se rapportent à la réduction absolue. On a pour la France dans son ensemble d'excellentes données sur ce point¹. Alors que la circulation a augmenté de 2,2% par an sur la période 1994-2005 (elle n'augmente plus depuis 2004), les rejets du transport routier ont diminués de 8,5% par an pour le SO₂, de 6,3% par an pour les NOx, de 7,5% par an pour le benzène, de 7,2% par an pour le CO, de 4,8% par an pour les particules 10, de 5,2% par an pour les particules 2,5, etc.

Les données ci-dessus se rapportent à la France seulement. Mais il y a lieu de croire qu'elles sont représentatives de l'Europe toute entière, à l'exception peut-être de quelques nouveaux entrants. Tout d'abord, la France est généralement représentative des pays les plus développés, et en multipliant les chiffres de la France par six on a souvent une bonne approximation des chiffres pour l'Europe des 15. Ensuite, le moteur de l'amélioration de la qualité de l'air réside dans les normes européennes, qui s'appliquent à tous les pays d'Europe. On peut donc tenir pour certain que le second pilier du diagnostic du Livre Vert –la pollution augmente d'année en année– est une grossière contre-vérité.

L'augmentation du nombre des accidents

Qu'en est-il du nombre des accidents routiers, qui « augmenterait chaque année » selon le Livre Vert de la Commission ?

¹ Elles proviennent des bilans établis par le CITEPA pour le ministère de l'Ecologie.

En France, le nombre de tués sur les routes a diminué régulièrement depuis une vingtaine d'années, passant de 8.412 en 1995 à 5.731 en 2003, soit une variation moyenne d'environ -5% par an. Le mode de comptabilisation a changé à partir de 2004, mais on sait que la diminution des accidents mortels s'est accélérée depuis 2003. Elle est aujourd'hui (avec la nouvelle définition) passée en dessous de 5.000. Les maladies nosocomiales tuent en France davantage de gens que la route. Les courbes relatives aux accidents corporels ou aux blessés graves connaissent les mêmes évolutions.

En va-t-il différemment si l'on considère les seules villes ? Certainement pas en France. Les statistiques françaises distinguent les accidents en « milieu urbain » et en « rase campagne ». En milieu urbain, le nombre des décès passe de 2.757 en 1995 à 1577 en 2003, soit une diminution de plus de 7% par an. Loin d'augmenter davantage dans les villes que dans le pays, les accidents routiers y diminuent au contraire plus rapidement.

L'évolution n'est pas différente dans les autres pays de l'Union. La Commission elle-même publie l'évolution du nombre des décès sur les routes¹. Il passe, pour les 25 pays qui constituent maintenant l'Europe, de 70.628 tués en 1990 à 43.556 tués en 2004, une diminution d'environ 3,5% par an. La diminution caractérise tous les pays, à l'exception de Chypre et de Malte. On n'a pas la décomposition de ces chiffres entre ville et campagne. Mais on voit mal pourquoi l'évolution constatée en France (les accidents diminuent plus vite dans les villes que dans les campagnes) s'inverserait dans les autres pays.

On peut donc tenir pour avéré que le troisième pilier du diagnostic du Livre Vert est lui aussi une grossière contre-vérité.

Conclusions

Trois affirmations, trois erreurs. Ce Livre Vert pourrait être un mémoire de DEA. Mais il serait un mémoire si mauvais qu'aucun jury ne lui donnerait la moyenne. Aucun directeur de mémoire ne laisserait d'ailleurs un tel texte aller à soutenance, de peur d'être tenu pour responsable et de devenir la risée de ses collègues. Et de toutes façons, il n'y a heureusement pas beaucoup d'étudiants qui oseraient écrire des contre-vérités du calibre de celles que l'on trouve dans ce Livre Vert.

¹ *EU Energy and Transport in Figures*, Table 3.7.1

Les propositions construites sur des fondements aussi inexacts sont naturellement très discutables. Elles vont de l'inévitable recours accru à la marche (comme si la marche pouvait sérieusement remplacer les transports motorisés dans une agglomération comme Paris où la longueur moyenne du déplacement motorisé est de 10 km) à l'habituelle proposition d'augmenter les impôts –sur les voitures– et d'augmenter les subventions –aux transports en commun (comme si d'autres Directions de la Commission ne cessaient de prêcher pour la baisse des impôts et des dépenses publiques). Le temps manque pour une analyse critique de ces propositions. Mieux vaudrait s'interroger sur les erreurs grossières ici mises en évidence. Comment une institution comme la Commission peut-elle en arriver à écrire des contre-vérités aussi flagrantes ? Nous n'avons pas l'explication, et nous voudrions que des sociologues ou des politicologues nous aident à la trouver. En attendant, on peut formuler trois hypothèses: l'ignorance technique, l'aveuglement idéologique, la manipulation politique. Ces hypothèses ne sont d'ailleurs pas exclusives, mais bien plutôt complémentaires.

L'hypothèse de l'ignorance technique est la plus difficile à admettre. Il est vrai que les fonctionnaires de la Commission passent d'un service à un autre, et que certains mettent quelque temps à connaître les domaines dont ils s'occupent. Mais des milliers ou des dizaines de milliers d'heures ont été consacrées à la rédaction de ce Livre Vert, des réunions internationales organisées, des firmes de consultants engagées, plusieurs centaines de milliers (peut-être même des millions) d'euros ont été dépensés. Les auteurs n'ont pas pu ne pas rencontrer les chiffres ici présentés, qui sont faciles à trouver et bien connus, dont plusieurs viennent des services de la Commission elle-même.

L'aveuglement idéologique est sans doute une hypothèse plus plausible. L'ensemble du Livre Vert est animé d'une forte haine de l'automobile, présentée comme la mère de tous les maux. Tout ce qui peut nourrir l'acte d'accusation est mobilisé, et même ce qui ne le nourrit pas. Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage. Même lorsqu'il ne l'a pas.

La manipulation politique est une autre hypothèse. Les chiffres et les affirmations d'une institution aussi respectable que la Commission sont nécessairement pris pour argent comptant par beaucoup de médias, et largement diffusés. En l'espèce, ils le sont déjà. Ils contribuent à forger les perceptions, qui d'un point de vue politique comptent davantage que les réalités. Peu importe que la

pollution des villes diminue si la plupart des habitants sont persuadés du contraire –par la Commission. Peu importe que les accidents de la route diminuent si les citoyens croient qu'ils augmentent –parce que la Commission l'a écrit. Peu importe que la congestion coûte finalement assez peu si les politiques parviennent à faire croire qu'ils sont énormes –comme l'affirme la Commission. Des contres-vérités qui « prennent » se transforment en vérités sociologiques et politiques. Pourquoi les politiques s'embarrasseraient-ils des réalités lorsqu'ils peuvent fabriquer les perceptions ? Pour certains, un Livre Vert est sans doute davantage un instrument de persuasion qu'un outil de connaissance.

Il y a une quatrième hypothèse : le texte qui circule sur le site de la Commission est un faux, un canular. Ceux qui aiment l'Europe, et la vérité, espèrent que cette hypothèse est la bonne.

Références :

Prud'homme, Rémy. 1999. « Les coûts de la congestion dans la région parisienne ». *Revue d'Economie Politique*, vol 109, n°4.

Prud'homme, Rémy & Juan Pablo Bocarejo. 2004. The London Congestion Charge : A Tentative Economic Appraisal ». *Transport Policy*, vol 12, n° 3.

Prud'homme, Rémy & Pierre Kopp. 2007. « Le péage de Stockholm : évaluation et enseignements. *Transports*. N° 443.

Rothengatter, Werner. 2003. How Good Is First Best ? Marginal Cost and Other Pricing Principles for User Charging Transport ». *Transport Policy*, vol 10, pp. 121-130.