

ÉVALUATION DES IMPACTS SOCIAUX ET EFFETS DE LA TARIFICATION

27 septembre 2011 (après-midi)

COMITÉ TECHNIQUE A.3 ASPECTS ÉCONOMIQUES DES RÉSEAUX ROUTIERS ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL

RAPPORT INTRODUCTIF

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	3
MEMBRES DU COMITÉ AYANT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION DU RAPPORT.....	4
1. APPROCHES DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS SOCIAUX	4
1.1. Approches systématiques pour l'évaluation ex-ante	4
1.2. Les pratiques des bailleurs de fonds.....	5
1.3. Les apports de l'évaluation ex post.....	6
2. ÉVALUATION DES EFFETS DE LA TARIFICATION ROUTIÈRE	7
2.1. Les progrès de la tarification dans le monde.....	7
2.2. Les effets de la tarification	9
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	10
CONCLUSIONS PROVISOIRES.....	10

RÉSUMÉ

La séance du CT A.3 portera sur les deux enjeux que le Comité exécutif de l'AIPCR a demandé au Comité d'aborder : d'une part, une revue des approches pour l'évaluation des impacts sociaux associés aux projets routiers et, d'autre part, l'identification et évaluation des effets de la tarification routière.

Concernant les approches d'évaluation des impacts sociaux résultant du développement des réseaux routiers et de leur usage, le Comité a décidé dès le début de ne pas limiter son programme de travail aux méthodes d'évaluation ex ante, en élargissant sa réflexion aux pratiques d'évaluation ex post. Par ailleurs le CT A.3 n'a pas seulement étudié les approches nouvelles mais a également passé en revue les expériences existantes dans les pays représentés en son sein.

La définition des impacts sociaux reste problématique. Le CT A.3 a convenu d'élargir le champ d'étude en considérant tous les impacts ressentis, ou perçus par, les non usagers de la route. De tels impacts incluent, par exemple, les impacts sur l'accessibilité, l'effet de coupure, la pollution atmosphérique, le changement climatique (CO₂), la consommation d'énergie, le bruit et d'autres impacts environnementaux, la santé, l'emploi, la cohésion sociale, la pression foncière, ou le prix/coût du transport.

L'étude s'est concentrée sur les approches de l'évaluation ex ante qui sont choisies dans les pays représentés dans le Comité. Deux situations différentes ont été aisément mises à jour: celle de pays développés dans lesquels existent des méthodes innovantes qui sont appliquées et mises en œuvre; et celle des pays en développement, dans lesquels l'évaluation des impacts sociaux s'inspire des directives et meilleures pratiques promues par les bailleurs de fonds internationaux. En sus de cet examen des approches systématiques pour l'évaluation ex ante, le Comité a suivi un processus similaire pour identifier et décrire les pratiques d'évaluation ex post parmi les pays membres du Comité. Il est à noter que cette revue n'a pas porté principalement sur les résultats des évaluations d'impact social, mais sur les méthodologies de l'évaluation.

Le deuxième objectif du travail réalisé par le CT A.3 a été de mettre en évidence les effets de la tarification routière et les méthodes utilisées pour leur évaluation. Les systèmes de tarification considérés dans cette analyse ont couvert ceux pour lesquels l'objectif principal est de financer la construction et/ou la maintenance des réseaux routiers aussi bien que ceux ayant pour but (également) de réguler le trafic et/ou de limiter les effets de la circulation sur l'environnement. Les systèmes couvrant une seule route, voire même un seul ouvrage routier aussi bien que ceux à l'échelle d'une région ou d'un pays ont été considérés, qu'ils soient situés en zone urbaine ou interurbaine.

Pour atteindre ce deuxième objectif, le Comité a organisé son travail autour d'un recueil d'informations sur plusieurs cas d'étude, qu'il s'agisse de systèmes actuellement opérationnels ou à l'étude. Pour chacun, il a été essayé de focaliser la recherche sur l'identification en premier lieu des effets qui ont été caractérisés et analysés, ensuite sur l'importance de ces effets, et enfin sur les méthodes/approches utilisées pour apprécier cette importance. Afin de faciliter l'identification et la sélection des études de cas, le Comité a au préalable effectué une revue des systèmes de tarification existants ou envisagés à travers le monde. À partir d'une vision générale sur les progrès de la tarification routière à travers le monde, la séance du CT A.3 proposera une réflexion sur ses effets, basée sur le matériau recueilli par le Comité et ses principales conclusions.

MEMBRES DU COMITÉ AYANT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION DU RAPPORT

Ernest Albuquerque, Nouvelle-Zélande
Kian Keong Chin, Singapour
Alberto Compte, Espagne
Pascaline Cousin, France
Cheik Oumar Diallo, Mali
Claus Gade, Danemark
Laurent Gnalin, Côte d'Ivoire
Anton Goebel, Finlande
Maxime Jebali, France
Petri Jusi, Finlande
Lennart Kallander, Suède
Yii der Lew, Singapour
Ana María Leyton, Canada
Martin Poecheim, Autriche
Hans Sarua, Papouasie Nouvelle Guinée
Friedrich Schwarz-Herda, Autriche
Guillermo Torres, Mexique
Bernhard Wyss, Suisse

1. APPROCHES DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS SOCIAUX

La première partie de la séance du CT A.3 offrira un tour d'horizon sur les approches pour l'évaluation des impacts sociaux associés aux projets routiers. Tout d'abord, quelques membres du Comité feront un exposé d'introduction sur l'état de l'art. Ensuite suivra une discussion, ouverte à tous les participants à la séance, sur les présentations réalisées et les conclusions provisoires incluses dans ce Rapport Introductif.

L'exposé introductoire passera en revue les approches systématiques avancées existantes, promues pour la plupart dans les pays développés, et la façon dont les impacts sociaux peuvent être pris en ligne de compte dans les approches d'évaluation socio-économique plus traditionnelles. Il proposera également une réflexion sur les efforts spécifiques fournis dans l'actualité – et qui restent à fournir à l'avenir - par les institutions de financement internationales dans les pays en développement. Finalement, une description des pratiques d'évaluation ex post sera exposée.

1.1. Approches systématiques pour l'évaluation ex ante

Le rapport technique du CT A.3 "Approches de l'évaluation des impacts sociaux des projets routiers" et son annexe I donnent un aperçu des approches mises en œuvre pour l'évaluation ex ante des impacts sociaux des projets routiers. L'évaluation ex ante détermine les changements qui peuvent être attribués à un projet routier. Les évaluations devraient tenir compte à la fois de deux catégories de changement : les changements prévus (comme l'amélioration des conditions de vie ou la création d'emplois), ainsi que, dans la mesure du possible, les changements imprévus ou non anticipés (par exemple des impacts négatifs sur l'environnement).

La nécessité de mieux évaluer et gérer les effets des projets routiers est reconnue dans tous les pays représentés au CT A.3. Cependant, la pratique de l'évaluation des effets cumulatifs est souvent entravée par une approche axée sur les projets, et non pas par une approche stratégique. Des exemples de différents pays (Nouvelle-Zélande, France, Japon, États Unis, Autriche) sont présentés dans le rapport.

1.2. Les pratiques des bailleurs de fonds

Le Comité a pu examiner les pratiques promues par plusieurs bailleurs de fonds internationaux, dont la Banque mondiale (BM), la Banque africaine de développement (BAD), la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI).

Les pratiques de la BM en termes d'évaluation socioéconomique de projets restent encore actuellement fortement influencées par la méthode coût/avantage, même si la méthode coût/avantage montre néanmoins des limites avec les besoins de lutte contre la pauvreté notamment en milieu rural, car elle n'intègre pas suffisamment la dimension sociale. C'est pourquoi les évaluations de projets au niveau de la BM s'appuient de plus en plus sur des méthodes combinant la méthode coût/avantage et une analyse multicritère. Ces méthodes se heurtent le plus souvent aux difficultés liées à l'estimation quantitative des impacts sociaux.

Face à l'importance de la contribution des projets routiers dans le processus de réduction de la pauvreté et aux difficultés d'évaluation (quantification) des impacts sociaux réels, la BM a opté pour :

- L'élaboration d'un document guide permettant de définir un cadre global d'évaluation des impacts sociaux ("The social analysis sourcebook").
- Initier certaines études afin de définir un cadre de travail cohérent permettant de prendre suffisamment en compte les impacts des bénéfices sociaux et de la réduction de la pauvreté dans l'évaluation des projets routiers en général et spécifiquement en ce qui concerne les projets de routes rurales, qui sont en général des routes à faible trafic.
- Expérimenter, dans certains pays, des méthodes pour mettre en valeur les impacts sociaux des routes projetés (ex. à travers la construction/réhabilitation d'équipements socioéconomiques tels que les écoles, les centres de santé et les marchés ; ou la réalisation de campagnes de sensibilisation sur des phénomènes/fléaux sociaux tels que le VIH/SIDA).

De son côté, la BAD a élaboré des procédures et des lignes directrices à l'intention de ses spécialistes et de ses consultants, pour l'évaluation intégrée des impacts environnementaux et sociaux. Ces procédures et lignes directrices ont pour principal but de mettre à la disposition du personnel de la BAD et de ses pays de la région, des documents de référence permettant d'améliorer la prise de décision afin d'assurer que les projets, plans et programmes financés par la BAD, soient viables sur le plan environnemental et social, ainsi que conformes aux politiques et directives de la BAD. Ces documents proposent des méthodes permettant de mieux prendre en compte lors des évaluations d'impacts environnementaux et sociaux de projets, les thèmes transversaux qui se définissent comme des enjeux intersectoriels ou globaux critiques en vue de la réalisation du développement durable. Les thèmes transversaux ainsi priorisés par la BAD sont la pauvreté, la population, l'environnement, le genre et la participation.

Malgré la prédominance des évaluations économiques dans le choix de réalisation des projets, les études d'impact environnemental et social des projets jouent un rôle important dans la définition de la dernière génération des projets routiers financés par la BAD.

Au sein de l'Union européenne (UE), Développement et coopération EuropeAid (AIDCO) est la Direction générale responsable de la conception des politiques de développement de l'UE et de l'attribution de l'aide grâce à des programmes et des projets à travers le monde. AIDCO n'a pas encore élaboré des lignes directrices spécifiques ou d'autres outils pour l'analyse et l'évaluation de l'impact social des projets routiers. Toutefois, AIDCO a

préparé des termes de référence pour les études de pré-faisabilité et de faisabilité des projets routiers, qui évoquent des questions sociales. Pour obtenir des conseils, le personnel de la délégation AIDCO peut aussi consulter le «*Manuel opérationnel pour les gestionnaires de projets routiers dans les délégations*». Ce guide identifie une liste de mesures d'accompagnement socio-environnementales possibles (par exemple des campagnes de sensibilisation pour les MST/SIDA, ou la construction d'infrastructures sociales) afin de maximiser les avantages du projet et d'en minimiser les inconvénients.

En 2009, le Conseil d'administration de la BEI a approuvé la «*Déclaration des principes et normes environnementales et sociales*»; la durabilité environnementale et sociale conformément à la présente Déclaration est une condition pour les projets qui recevront l'appui de la Banque. Le Guide environnemental et social de la BEI traduit les politiques, principes et normes de la Banque dans des pratiques courantes et fournit des conseils sur la planification et gestion de l'évaluation environnementale et sociale et de son suivi. Il décrit les étapes pour la détermination du champ d'application du processus d'examen environnemental et social tout au long du cycle de vie du projet que la BEI est chargée de suivre pour tous les projets et dans toutes les régions. Il faut noter cependant que ce sont des orientations générales applicables à tous les secteurs d'activité de la BEI. Pour le moment, il n'y a pas d'orientation sectorielle, mais la BEI progresse à partir des cas individuels sur lesquels elle travaille.

1.3. Les apports de l'évaluation ex post

La pratique de l'évaluation ex post de projets d'infrastructures routiers s'avère rare et limitée au niveau international.

Différents approches sont retenues pour l'évaluation ex post. Elle est très rarement systématique ou obligatoire (cas de la France, et après quelques vicissitudes). Elle peut correspondre à une méthodologie standard, approfondie et éprouvée, ou au contraire à des études ad hoc, appliquant des méthodes spécifiques ou simplifiées. Elle peut se faire avec un scénario de référence ou sans scénario de référence (cas le plus fréquent au Royaume-Uni). Elle peut s'inscrire dans un processus continu tel l'évaluation stratégique.

Une des difficultés fondamentales à laquelle se heurte la maîtrise d'ouvrage réside dans la multiplicité d'objectifs, hétérogènes et parfois contradictoires, que porte en elle-même l'évaluation: vérification de la bonne utilisation des deniers publics, appréciation de l'atteinte des effets/impacts prévus ou souhaités, mise en évidence des effets/impacts non anticipés, comparaison des effets/impacts réels aux effets prévus/anticipés, communication publique sur les projets, etc. Les bénéficiaires des évaluations ne nourrissent pas les mêmes attentes face à ces exercices, et pourront toujours déplorer leur faiblesse au regard d'un objectif spécifique.

Or la conduite des projets routiers pâtit encore d'un défaut de transparence dans l'explicitation des déterminants des choix publics liés au développement des infrastructures. C'est donc en amont des projets qu'il convient d'organiser et de renforcer le processus d'évaluation, par une meilleure allocation des ressources (compétences nouvelles, effectifs, budgets). Des directives formelles du ministère des Finances ou de tout autre institution étatique compétente dans l'évaluation des politiques publiques peuvent encadrer l'instruction des projets et rendre ainsi obligatoire l'évaluation ex post. C'est une première garantie pour le suivi et la mise à jour des éléments de base de l'économie d'un projet routier: niveaux de trafics, coûts (construction, entretien, exploitation) et accidentologie.

Par ailleurs, en accumulant une masse critique d'évaluations ex post, les maîtres d'ouvrage progressent dans la connaissance des corrélations et liens entre infrastructures et phénomènes socio-économiques et environnementaux. A cet égard le respect de certaines prémisses analytiques et principes d'action simples importe au plus haut point: distinction analytique et temporelle des «objets d'évaluation» (inputs, outputs, résultats, impacts), classification rigoureuse de la nature de l'intervention, identification des bénéficiaires de l'évaluation, concertation en amont des projets, analyse ciblée sur des paramètres qualitatifs spécifiques des territoires traversés...

Enfin, la «montée en généralité» des débats publics autour des infrastructures appelle un renouvellement de l'expertise sur des problématiques émergentes, telles les incidences sociales de la périurbanisation, la biodiversité, l'usage des sols, les indicateurs de la qualité de l'environnement en général, ou l'approfondissement de l'expertise sur des problématiques plus «traditionnelles» de l'économie des transports, l'évolution des budgets-temps et l'induction de trafic en premier lieu.

2. ÉVALUATION DES EFFETS DE LA TARIFICATION ROUTIÈRE

La deuxième partie de la séance du CT A.3 portera sur l'identification et l'évaluation des impacts de la tarification routière. Comme pour la première partie, plusieurs membres du Comité présenteront un exposé d'introduction sur l'état de l'art, qui sera suivi d'une discussion ouverte à tous les participants, sur la présentation faite et sur les conclusions provisoires établies dans ce Rapport Introductif.

L'exposé d'introduction sur la tarification routière commencera par une description du progrès de la tarification dans le monde. Les systèmes de tarification routière décrits poursuivent tout un éventail d'objectifs (le financement des infrastructures existantes ou futures, la gestion de la demande routière, la gestion de la mobilité) tant dans des zones urbaines comme interurbaines. Une description des effets produits par les systèmes mis en place ou des effets escomptés pour les systèmes en cours de mise en œuvre fera également l'objet d'une discussion. Ces impacts – dont, notamment, le temps de parcours, le comportement de la mobilité, l'environnement, l'économie, l'accessibilité, les questions d'équité, etc. – ainsi que les attitudes du public vis-à-vis de la tarification sont des éléments déterminants pour les décideurs responsables de la planification et de la mise en œuvre de systèmes de tarification routière.

2.1. Les progrès de la tarification dans le monde

Le rapport du CT A.3 “Les progrès de la tarification routière dans le monde et l'évaluation de ses effets” réfléchit sur quelques évolutions de la tarification routière au travers d'une revue internationale des expériences de tarification récentes au sein des pays représentés dans le Comité ainsi que d'autres pays particulièrement innovants sur la tarification routière. En particulier, les tendances suivantes ont été identifiées:

- Les péages sur des infrastructures routières (axes, ouvrages) ou sur des réseaux restent encore très répandus. Ces systèmes de tarification, relativement simples, garantissent des revenus pour l'investissement et/ou l'entretien routier. Dans les pays ayant une forte tradition de concession de routes ou autoroutes, l'ouverture de nouvelles autoroutes à péage se poursuit sur les dernières années. Par ailleurs, certains pays - historiquement peu enclins à la mise à péage des infrastructures routières - ont opté pour cette solution. Il faut aussi noter que plusieurs pays en voie de développement font également le choix d'infrastructures payantes, y compris sur des routes déjà construites, afin de garantir leur maintenance. Dans certains pays,

- Les systèmes nationaux de vignette redevable pour l'accès à tout ou partie du réseau principal et pour tous les véhicules (immatriculés dans le pays ou à l'étranger) sont aussi très répandus, notamment en Europe. Cette vignette peut être modulée, de sorte à favoriser certains véhicules par rapport à d'autres, par exemple les moins polluants. Le système peut coexister avec d'autres formes de tarification, notamment des péages spécifiques d'axe ou d'ouvrage. Ce système de tarification est de gestion simple mais il est classiquement critiqué pour sa rigidité et son incapacité à réguler le trafic et plus généralement la demande de transport routier. On constate qu'il tend à reculer, surtout pour les poids lourds, face à l'émergence des systèmes de tarification au kilomètre parcouru.
- Depuis le début des années 2000, se développent de plus en plus en parallèle des systèmes de péage kilométrique uniquement pour une seule catégorie de véhicules: les poids lourds, et dans la plupart des cas, les poids lourds transportant des marchandises. En Europe en particulier, les péages kilométriques pour les poids lourds se généralisent peu à peu, depuis les pays d'Europe Centrale, vers les pays périphériques, favorisés par une législation européenne qui encourage ce type de système par rapport aux vignettes et peut-être d'une plus grande acceptabilité vis-à-vis du public. Ces systèmes s'appuient tous sur des systèmes électroniques de collecte des péages, ce qui permet leur implémentation sur un réseau existant sans nécessiter des aménagements lourds du type poste de péage au niveau de l'infrastructure.
- Certains systèmes de vignette ou de péage kilométrique mentionnés précédemment peuvent poursuivre des objectifs d'incitation à utiliser les véhicules les moins polluants (modulation des prix selon la norme d'émissions des véhicules) ou de limitation de la congestion (notamment en proposant une tarification variable selon la période de la journée/semaine/année). Dans ces cas, les tarifs sont prédéterminés et fixes pour chaque période; même s'ils incitent les usagers à limiter leurs déplacements sur l'infrastructure en heure de pointe, ils ne s'adaptent pas à la charge réelle du réseau et ne permettent pas d'optimiser en temps réel l'utilisation de la capacité routière totale, même si sur certains systèmes, les niveaux de péage sont revus très régulièrement.
- Pour répondre à ces besoins d'optimisation en temps réel, des systèmes dynamiques de tarification ont été progressivement testés, puis introduits aux États-Unis essentiellement. Les expériences américaines ont fait émerger en particulier un système qui consiste à rendre l'accès aux voies traditionnellement réservées aux véhicules avec un fort taux d'occupation (*High Occupancy Vehicle lane* ou *HOV-lane*) au travers un péage électronique dynamique et en temps réel en fonction du trafic, de sorte à transformer les voies HOV (*HOV-lanes*) en voies HOT (*HOT-lanes*) ou voies payantes à fort taux d'occupation (*High Occupancy Toll lane*); cette solution a été proposée suite au constat que certaines voies HOV étaient sous-utilisées. Un système à péage similaire a été aussi utilisé aux États-Unis pour financer la construction de nouvelles voies pour augmenter la capacité d'autoroutes existantes.
- Un autre type de tarification, la tarification zonale, appelée aussi péage urbain, est souvent considéré une option pour limiter des problèmes de congestion dans les villes. De nombreuses municipalités – notamment dans les pays développés - ont étudié ces dernières années l'opportunité de la mise en place de ces péages urbains. Néanmoins, malgré l'existence de plusieurs exemples de succès, les

péages urbains continuent aujourd'hui à susciter de nombreux débats dans beaucoup de pays.

- Outre les approches pour la tarification décrites ci-dessus, il existe quelques initiatives plus globales qui ont été étudiées ou sont en cours d'être étudiées, au moins au niveau théorique. Ces initiatives visent à une révision complète du système de tarification et taxation du transport routier, encore aujourd'hui basé dans la plupart des pays sur la taxation des carburants. Les Pays Bas, par exemple, ont réfléchi sur l'évolution de son système de taxation du transport routier en sa totalité vers une tarification de la mobilité au travers la mise en place d'un système de tarif par kilomètre parcouru. De son côté, les États Unis est aussi en train de chercher la façon de pérenniser les revenus pour les routes - qui viennent aujourd'hui des taxes sur les carburants – moyennant des péages au kilomètre parcouru pouvant être modulés à des fins de régulation en fonction de la congestion.

2.2. Les effets de la tarification

Pour ce qui a trait aux effets de la tarification, les principales conclusions sont les suivantes:

- L'évaluation de tous les systèmes de tarification (vignettes, péage sur les infrastructures, tarification urbaine, tarification de la mobilité) comprend toujours une analyse des nouvelles caractéristiques de la mobilité.
- L'étude des nouvelles caractéristiques de la mobilité se penche tout d'abord sur les changements de (ou la nouvelle) demande de voyages dans l'infrastructure ou la zone tarifée:
 - Les systèmes de tarification urbaine destinés à la gestion de la congestion peuvent induire une réduction du trafic de 10-20%, comme on a pu le constater à partir des expériences à Singapour, Londres et Stockholm. Les études de trafic à Helsinki présentent de même des prévisions de réduction similaires.
 - Les études de trafic pour le système de tarification de la mobilité à l'échelle nationale aux Pays-Bas prévoient également des réductions d'environ 15%.
 - Les systèmes de péage (vignettes, (auto)routes à péage, péage des poids lourds, voies HOT et voies de péage dynamique) se sont avérés moins effectifs à l'égard de la réduction de la demande totale de trafic. La circulation peut se dévier vers des itinéraires alternatives, et la demande totale de trafic du corridor reste à peu près la même. Dans certains cas, le trafic total peut même s'accroître significativement, en raison du trafic induit (par exemple, nouvelles autoroutes de péage construites en parallèle aux routes existantes non payantes).
- Souvent, l'évaluation d'un système de tarification routière considère également les caractéristiques de mobilité suivantes:
 - Déviation du trafic: significative a priori dans certains cas spécifiques de péage des poids lourds et d'autoroutes de péage, quoiqu'elle est rare dans la pratique.
 - Changement de mode de transport: le transfert du transport routier privé vers les transports en commun, le vélo et les parcours à pied est un aspect essentiel de la tarification urbaine (on a constaté des augmentations annuelles de 5%-10% de l'utilisation des transports en commun, selon les villes); par ailleurs, certaines études prévoient un changement modal de la route au rail dans le cas des péages des poids lourds, que les expériences existantes n'ont pas confirmé pour l'instant.
 - Temps de parcours: c'est un aspect important pour les systèmes de tarification urbaine, tout comme pour d'autres systèmes qui visent à gérer la congestion.

- Les effets environnementaux sont – après les caractéristiques de la mobilité - le deuxième groupe d'effets de la tarification les plus fréquemment évalués. Les effets environnementaux sont typiquement un résultat direct des effets sur les modèles de déplacement, et normalement concernent les émissions des principaux polluants de l'air et les nuisances sonores. Les polluants de l'aire peuvent constituer un aspect important pour certains systèmes, notamment de tarification urbaine (leur réduction peut être à peu près proportionnelle au nombre de véhicule-km parcourus) ou pour des systèmes en Europe (très sensible à l'aspect environnemental). Les nuisances sonores n'est jamais un aspect remarquable, parce que les flux de trafic devraient subir des modifications d'environ 50% pour que la population puisse percevoir une diminution ou une augmentation de ces nuisances.
- Les résultats de l'évaluation des effets de la tarification sur la sécurité routière ne sont pas concluants s'agissant de tarification urbaine, même s'ils peuvent donner lieu à une réduction générale (limitée) des blessés. Pour le système néerlandais de tarification kilométrique, on a estimé une réduction plus significative des blessés. Dans d'autres cas, l'effet n'est pas clair, ou n'a même pas été considéré comme un problème.
- La plupart des effets négatifs de la tarification sur l'économie prévus par certains n'ont pas été confirmés par l'expérience.
- On admet que la tarification urbaine produit certains effets sur l'utilisation du sol et sur la localisation des sites commerciaux et résidentiels. Le risque d'un «effet de frontière» semble plus important dans un modèle de cordon simple. Toutefois, ces effets sont rarement considérés, probablement parce qu'ils sont difficiles à évaluer et s'inscrivent sur le long terme.
- Les effets sur l'accessibilité sont abordés notamment dans les systèmes de tarification à l'échelle nationale, en particulier dans les pays qui ont une grande sensibilité aux problèmes territoriaux (comme par exemple la Suisse ou l'Espagne).
- Les problèmes d'équité se posent normalement à l'occasion de la planification et de la mise en œuvre de tous les systèmes de tarification, mais il est rare qu'ils aboutissent à l'abandon d'un projet, probablement parce que l'expérience prouve que parfois la perception de l'injustice peut être exagérée.
- L'adhésion sociale est probablement le déterminant le plus critique de la possibilité du succès de la mise en place d'un projet de tarification. Ceci est particulièrement vrai pour les systèmes de tarification urbaine (notamment lorsque les transports en commun alternatifs ne sont pas suffisamment considérés), le système néerlandais de péage kilométrique ou les routes de péage sans alternative non payante.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Approches de l'évaluation des impacts sociaux des projets routiers. Rapport technique du CT A.3. PIARC, 2011.
- Les progrès de la tarification routière dans le monde et l'évaluation de ses effets. Rapport technique du CT A.3. PIARC, 2011.

CONCLUSIONS PROVISOIRES

SUR LES APPROCHES DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS SOCIAUX:

Par rapport aux approches systématiques pour l'évaluation ex ante:

- Tout exercice d'évaluation ex ante doit satisfaire à des attentes élevées: l'évaluation devrait contribuer à répondre à des questions clés pour l'élaboration de politiques fondées sur l'administration de la preuve (c'est-à-dire ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, où, pourquoi et pour combien) et elle a reçu une attention croissante dans les processus de décision publique ces dernières années à la fois dans les pays développés et les pays en développement.
- La nécessité de mieux évaluer et gérer les effets (sociaux) des projets routiers est communément admise.
- Il n'y a pas de distinction claire des impacts qui doivent être considérés comme des «impacts sociaux». Il n'existe pas de définition (internationale) standardisée de la notion d'«impacts sociaux» qui permet une distinction claire entre les aspects «sociaux», «économiques» et «environnementaux». Cette distinction est la base des approches avancées pour l'évaluation des impacts sociaux.
- Le concept d'impacts sociaux est une «notion dynamique» qui peut dépendre également du développement économique.
- Il peut donc être important de distinguer entre les questions sociales dans les pays développés et en développement qui doivent être considérées: alors que, par exemple, dans les pays en développement l'accès à la santé et à l'éducation est du plus haut intérêt, la question des particules fines (PM_{2,5}) peut revêtir une moindre importance dans ce contexte social; à l'inverse, la vitalité économique dans un pays tend à faire en sorte qu'il n'y a pas de «grands» enjeux sociaux et par conséquent les problèmes relativement «petits» tendent à être pointés du doigt comme des problèmes sociaux «graves» ou pertinents.
- L'évaluation des impacts sociaux s'effectue normalement dans le cadre des outils standards tels l'évaluation d'impact environnemental (EIE) ou autre évaluation stratégique de rigueur. Dans les études de cas il n'y a pas d'exemple d'une évaluation portant exclusivement sur les impacts sociaux; ces évaluations sont au moins «socio-économiques» ou «sociales et écologiques».
- Tous les exemples montrent que, en aucun cas, l'évaluation ex ante des impacts sociaux est explicitement fondée sur le droit / la législation. Soit l'évaluation des impacts sociaux s'insère dans le cadre juridique (obligatoire) des instruments tels l'EIE, ou bien l'évaluation des impacts sociaux est entreprise de la propre initiative de l'administration routière.

Par rapport aux pratiques des bailleurs de fonds:

- L'expérience capitalisée par les institutions financières dans le cadre de l'évaluation des impacts sociaux des projets routiers s'avère être une donnée très importante pour opérer des changements d'approches dans les méthodes d'évaluation des impacts sociaux consécutifs à un projet routier et à son usage, en particulier dans les pays en développement.
- L'analyse des pratiques des bailleurs de fonds dans le cadre des évaluations des impacts sociaux des projets routiers, fait ressortir une évolution au niveau des méthodes d'évaluation qui tendent à donner plus d'importance aux impacts sociaux dans le cadre de la réalisation de projets.
- On note que la plupart des bailleurs ont mis en place des directives visant à fournir à leur personnel, aux consultants ou aux emprunteurs, un cadre logique pour des évaluations d'impacts sociaux des projets.
- L'évolution au niveau des méthodes d'évaluation s'est traduite chez certains bailleurs par la mise en place d'approches visant à valoriser davantage les projets routiers en les accompagnant dans le processus de conception, de projets de construction et/ou de réhabilitation d'équipements socioéconomiques (centres de santé, écoles, etc.) situés le long de l'axe du projet. On note également la mise en

place de processus de «monitoring»/suivi de certains indicateurs en vue de permettre une évaluation à posteriori du projet par le bailleur de fonds.

- Cependant, on note que les aspects liés à l'accessibilité des populations aux services sociaux (marchés, centres de santé, écoles, etc.) restent insuffisamment explorés par les bailleurs, notamment en termes de définition de critères et de normes d'accessibilité pouvant servir dans le cadre de l'évaluation socioéconomique des projets routiers. Dans ce contexte, il n'existe pas encore de critère ou norme de référence permettant d'apprécier de façon absolue, la justification socio-économique d'un projet routier. Cette situation conduit à reléguer au second plan les impacts des aspects sociaux dans l'évaluation socio économique des projets par ces bailleurs de fonds.

Par rapport aux apports de l'évaluation ex post:

- L'évaluation ex post – par l'application d'une approche systématique ou non – est loin d'être une pratique courante dans les pays membres du Comité. En outre, dans la plupart des cas où on conduit une évaluation ex post, le jugement se concentre sur des effets qui ne sont pas nécessairement «sociaux».
- Néanmoins, le Comité reconnaît la grande valeur ajoutée de ces évaluations ex post et encourage les membres de PIARC à promouvoir leur pratique.
- Les bilans ex post devraient se concentrer sur deux objectifs principaux: l'information du public, et l'amélioration des méthodes d'évaluation en tirant les enseignements sur les écarts éventuellement constatés entre l'évaluation initiale du projet et la réalité observée après réalisation du projet (hypothèses prises, méthodologies utilisées, estimations obtenues...).
- Des bilans simplifiés intermédiaires (à l'instar des pratiques scandinaves, anglaises et françaises) pourraient être produits et publiés peu après la mise en service (d'un à deux ans). Dans les pays en développement ces bilans intermédiaires devraient s'attacher, par le suivi de données sociales essentielles (coût des déplacements, accès effectif aux services et biens de base...), à déterminer les impacts les plus immédiats concernant le changement social (réduction de la grande pauvreté, lutte contre les maladies, participation effective des groupes sociaux les plus défavorisés/démunis...). Ils devraient porter sur des tranches fonctionnelles au sein d'un même projet. Ces bilans intermédiaires, auxquels collaborent activement les pays emprunteurs et notamment leurs services statistiques, pourraient être alors remis aux différents bailleurs de fond et pour quelques cas aider à justifier un besoin de réorientation du programme.
- L'élaboration de ces évaluations ex post pourrait être supervisée par des institutions de contrôle et d'évaluation extérieures aux maîtres d'ouvrage. Les maîtres d'ouvrage devraient rester néanmoins les seuls responsables de la production des bilans.
- Des formations conséquentes à la méthodologie des bilans ex post et d'une manière générale aux concepts de l'évaluation pourraient être offertes pour la plupart des pays membres de l'AIPCR. Elles devraient viser prioritairement la hiérarchie des structures administratives de la communauté routière.
- Des moyens conséquents devraient aussi être dévolus à la diffusion et à la communication des bilans ex post.

SUR LES PROGRÈS DE LA TARIFICATION ROUTIÈRE DANS LE MONDE ET L'ÉVALUATION DE SES EFFETS:

Par rapport aux progrès de la tarification routière dans le monde:

- Dans l'actualité, les accises sur les combustibles restent le mécanisme le plus courant pour grever les utilisateurs de la route, probablement parce qu'elles sont plus simples et moins chères à mettre en œuvre que la tarification routière et sont plus « invisibles » pour les utilisateurs de la route.
- La revue des évolutions des systèmes de tarification des infrastructures routières implémentés dans le monde permet de rendre compte de la diversité des choix, liée aux situations particulières rencontrées d'un pays à l'autre et des objectifs recherchés.
- Les péages sur les routes principales, certaines structures ou sur le réseau routier, conçus notamment pour financer une infrastructure nouvelle ou existante, restent très largement répandus et continueront de prospérer. On observe qu'ils sont de plus en plus mis en place sur des infrastructures existantes pour garantir des fonds pour l'entretien, notamment dans les pays en voie de développement, mais également dans les pays développés, en particulier en Europe et pour les poids lourds.
- Les péages de régulation de la congestion continuent à se développer, notamment dans les aires urbaines et, à une moindre échelle, sur des routes principales, y compris sur des infrastructures déjà à péage. Il y a différents types de modèles: tarification statique (plages des tarifs définies à l'avance) ou dynamique.
- La popularité de la tarification urbaine augmente parmi les entités locales, mais la capacité de réglementation des autorités locales peut déterminer le développement de ces systèmes.
- Enfin, l'implémentation de systèmes nationaux de tarification de la mobilité pointe de nombreux défis à relever avant d'être mis en place, compte tenu en particulier de la difficulté d'obtenir l'adhésion de la part du public.

Par rapport à l'évaluation des effets de la tarification:

- La tarification des infrastructures - utilisée notamment sur les réseaux routiers interurbains - n'est pas efficace pour réduire la demande totale de transport routier et, par conséquent, pour réduire les impacts environnementaux. Son avantage principal est la production de recettes. Il est vrai que du point de vue environnemental, les péages appliqués exclusivement aux poids lourds peuvent favoriser la modernisation de la flotte de véhicules (aux normes environnementales plus élevées) mais ils n'aboutissent jamais à un changement modal significatif de la route vers le rail. Les voies HOT et autres ajustements des tarifs de péage pratiqués dans la tarification des infrastructures sont relativement efficaces pour gérer la congestion routière. L'adhésion sociale n'est pas un problème déterminant en général, probablement parce que dans la plupart des cas il existe des alternatives à l'infrastructure payante (par exemple des routes non payantes parallèles aux autoroutes de péage, des voies non payantes alternatives aux voies HOT).
- La tarification urbaine – par cordon ou zonale - induit des réductions significatives du trafic (10-20%) et des polluants atmosphériques. L'impact sur les nuisances sonores est négligeable, et les effets sur la sécurité sont contradictoires. Les effets négatifs sur l'économie locale prévus ne se sont pas vérifiés dans la plupart des cas. Les effets sur l'utilisation du sol, s'ils sont reconnus, sont à peine étudiés. L'adhésion sociale est un déterminant fondamental pour le succès de la mise en œuvre du système urbain: la neutralité en termes de recettes ou l'utilisation de celles-ci pour améliorer les transports en commun alternatifs peuvent mitiger le rejet social.
- On attend de la tarification à l'échelle nationale basée sur des tarifs kilométriques des effets positifs significatifs sur la demande de transport routier (réduction de

15%), les polluants de l'air et les blessés. Mais l'adhésion sociale demeure un problème critique.