

**XXIIIème CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE
PARIS 2007**

JAPON - RAPPORT NATIONAL

SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS1

**DÉFIS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE
DU SYSTÈME DE TRANSPORT ROUTIER**

Masafumi MORI

Road Bureau, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Japan
mori-m92qb@mlit.go.jp

Satoshi ISEDA

Road Bureau, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Japan
iseda-s2zd@mlit.go.jp

LA RÉFORME ET LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE CONSTRUCTION DES ROUTES AU JAPON

RÉSUMÉ

Le développement des routes au Japon a été depuis la seconde guerre mondiale essentiellement financé de deux manières : d'une part, une taxe routière dédiée, et d'autre part, un système de péages. Cinquante ans après que la construction à grande échelle du réseau routier ait commencé, les routes japonaises, à une époque considérées comme de piètre qualité, sont aujourd'hui dans un état remarquable. Depuis la seconde guerre mondiale, soutenu par le développement dynamique de ces constructions routières, le Japon a connu une croissance économique remarquable.

Cependant, pendant la dernière longue période de récession économique, le gouvernement et les partis politiques majoritaires ont essayé d'impliquer le secteur privé dans le développement des autoroutes, domaine qui avait jusque là été considéré comme étant du ressort du secteur public, selon le principe de laisser au secteur privé la gestion de ce qu'il est capable de faire le plus efficacement.

Au sein du débat sur la nécessité d'une réforme, il fut notamment décidé de modifier le statut des opérations de maintenance, parmi d'autres opérations auparavant gérées dans le cadre du système de péages. Et, en octobre 2005, six entreprises furent privatisées. Dans le même temps, il fut créé un nouveau système d'organisation des opérations de maintenance et de gestion des autoroutes sous la responsabilité d'une agence indépendante qui en détiendrait les actifs, en louerait l'accès contre redevances, et assurerait ainsi le remboursement de la dette.

Par la suite, les entreprises privées doivent poursuivre la gestion et le développement du réseau autoroutier en poursuivant des objectifs d'efficacité tout en assurant le paiement de leur portion de dette dans les 45 prochaines années, et tout en demeurant indépendantes. Dans le même temps, ces entreprises doivent gagner la confiance et les faveurs du public en proposant une nouvelle variété de services, tel la mise en place d'un système de péage flexible via ETC.

De plus, le budget dédié au développement du réseau routier, autre fondement historique de la construction de ce réseau au Japon, est sur le point d'être réformé. Le gouvernement et les partis majoritaires, tout en maintenant le niveau des taxes en état, se sont accordés sur le fait que le produit des taxes auparavant dédié à la construction du réseau routier irait désormais directement au budget général de l'Etat, Un plan d'action qui mettrait en application ces propositions est actuellement en cours de discussion. .

En notre qualité d'autorité administrative ayant compétence dans le domaine routier, nous pensons que le système de taxation et de budget dédié est fondé sur le principe « utilisateur/payeur ». Dans le cas du développement des routes, un tel système nous semble à la fois juste, efficace, durable et rationnel.

Afin de poursuivre le nécessaire développement du réseau routier de notre pays, il est important d'établir un système de financement associé stable qui permette le maintien en état du réseau existant. Ce système de financement futur devra de plus être approuvé par

le public et prendre en compte de manière essentielle la demande et les besoins existant en terme de développement des routes.

1. AVANT-PROPOS

L'année dernière 2005 a été une année charnière dans l'histoire du développement et de la construction des routes japonaises. Les entreprises publiques liées au réseau routier, qui avaient accompagné le système japonais de financement par péages depuis 50 ans, ont été privatisées.

Alors même que l'économie a été en récession pendant plus d'une décennie, diverses réformes ont été entreprises sous la direction du Premier Ministre M. Koizumi, fervent avocat des changements structurels au Japon. La privatisation des entreprises publiques était l'une de ses priorités premières. Fondé sur le principe selon lequel il faut laisser au secteur privé la gestion de ce qu'il est capable de faire le plus efficacement, le gouvernement a essayé d'introduire le savoir faire du secteur privé dans le système de construction des autoroutes, un domaine qui avait jusque là été considéré comme étant du ressort du secteur public.

En particulier, le système de péages a été le sujet de débats nationaux intenses quant à la nécessité de sa réforme. Finalement, le développement du réseau autoroutier fut ralenti, et un nouveau système de gestion des opérations de maintenance des autoroutes fut établi. Fondé sur ces considérations, les quatre entreprises publiques liées au développement des routes furent privatisées. Dans le même temps, il fut créé un nouveau système d'organisation des opérations de maintenance et de gestion des autoroutes sous la responsabilité d'une agence indépendante qui en détiendrait les actifs, en louerait l'accès contre redevances, et assurerait ainsi le remboursement de la dette.

De plus, le budget dédié au développement du réseau routier (« earmarked budget »), autre fondement historique de la construction des routes au Japon, est sur le point d'être réformé. En décembre 2005, le gouvernement a annoncé une nouvelle politique de rénovation des ressources budgétaires dédiées au financement des projets routiers et a décidé de rediriger les ressources issues de ce système dédié vers le budget général de l'Etat, tout en maintenant le taux de taxation tel qu'il est aujourd'hui. Un plan d'action qui mettrait en application ces propositions est actuellement en cours de discussion.

Alors que le système routier japonais est donc à une période charnière de son développement, le présent rapport annuel, en examinant sa situation financière actuelle et l'état de ses deux piliers historiques de financement et de développement (le système de budget dédié, et le système de péages) étudie comment le développement des routes japonaises devrait être conçu. Les auteurs espèrent que ce rapport pourra être une contribution à l'élaboration d'une politique globale de développement du réseau routier.

2. L'HISTOIRE DE LA CONSTRUCTION DES ROUTES JAPONAISES

Après l'ère Meiji, la construction des routes japonaises fut significativement retardée pendant une période pendant laquelle le pays ne sembla développer aucun mode de transport routier moderne. A la place, le gouvernement de cette époque privilégia le transport ferroviaire et maritime. L'amélioration et le développement systématique des routes commença seulement en 1919, lorsqu'un acte concernant les anciennes routes (« The Old Roads Act ») fut promulgué, et un premier plan de rénovation décidé. Cependant, ce plan subit un important revers budgétaire lorsque le grand tremblement de terre du Kanto eut lieu en 1923, forçant le gouvernement à des arbitrages, qui se révélèrent être en défaveur de ce plan, dont le budget fut largement amputé. Alors même que le second plan de vingt ans de rénovation des routes fut établi en 1933, il n'y eut pas de modifications significatives faites à ce budget limité. Peu de temps après cela, le Japon entra dans la seconde guerre mondiale, et connut la défaite.

Le développement et l'amélioration à grande échelle du réseau routier japonais ne commencèrent en fait qu'après la seconde guerre mondiale. Les infrastructures de transport étaient à cette époque dans un très mauvais état et constituaient un frein important à la reconstruction de la nation et de son économie, toute deux dévastées par la guerre. Comme le note la mission Watkins venue des Etats-Unis au Japon en 1956 pour étudier l'état d'une autoroute entre Nagoya et Kobe, les routes étaient à cette époque dans un état de délabrement sévère :

"Japanese roads are unbelievably poor. There is no other industrialized nation other than Japan that has completely neglected its road network."

(« Les routes japonaises sont dans un état de délabrement extrême. Aucune nation industrialisée n'a comme le Japon négligé son réseau routier »)

Dans le Japon de l'après-guerre, le système de péages, les ressources provenant d'un budget dédié et les programmes quinquennaux de redéveloppement des routes furent les piliers de la reconstruction des routes et de son financement. En 1952, la loi sur les routes ("the Road Law") fut notablement rénovée et le système actuel comprenant les autoroutes, les routes nationales, les routes préfectorales et les routes municipales fut établi

Dans le même temps, un système de péages routiers fut établi par le biais d'un article de la loi portant sur les mesures spéciales visant à développer et améliorer les routes (« The Law on Special Measures for Road Development and Improvement ») et par la création de la société nationale japonaise des autoroutes, entreprise publique portant le nom de Japan Highway Public Corporation. Le système de péages routiers fut conçu afin de pouvoir construire rapidement un réseau routier moderne, et en particulier un réseau d'autoroutes, en empruntant des fonds remboursés grâce aux péages autoroutiers collectés à horizon de cinquante ans, et ce, même si les ressources financières de l'Etat venaient à manquer.

En 1953, la loi portant sur les mesures temporaires de financement ("Temporary Measures Act relating to the financial sources of road improvement cost ") fut approuvée et une taxe sur l'essence, conçue pour alimenter un budget dédié à la construction des routes, fut introduite. Ceci permit une construction planifiée du réseau dans le cadre d'un programme quinquennal débuté l'année suivante. Ce système de budget dédié était fondé sur l'idée que le coût de la construction du réseau routier devait être supporté par les utilisateurs de ce réseau. Dès lors, ce système de financement s'est développé et a été renforcé pour atteindre son enveloppe actuelle de 5,7 trillions de yen (ce chiffre comprend

les budgets nationaux et régionaux). Il forme la base du développement national des routes au Japon.

Concernant les péages, un réseau national d'autoroutes de 7 600 km fut approuvé à l'occasion de la loi de 1966 « National Development Arterial Expressway Construction law » (qui fut amendée dans le sens d'un réseau de 11 250 km en 1987). En 1972, un système national d'agrégation et de péréquation des ressources financières (« pooling system ») fut ajouté au système de péages, laissant la voie à un possible développement conjoint des routes nationales. Ce système assure une stabilité fiscale et un remboursement prévisible de la dette, en ajoutant les contributions financières issues des péages des autoroutes rentables avec celles issues des autoroutes non rentables, tout en utilisant aussi ce montant global pour la construction de nouvelles autoroutes. Le résultat de l'établissement d'un tel système fut notamment le développement d'un réseau de routes globalement cohérent.

Cinquante ans après que le développement à grande échelle de la construction des routes japonaises ait commencé, l'état de ces routes, jadis considéré comme délabrées, s'est considérablement amélioré. En 2005, les routes japonaises constituent un réseau de 7 422 km d'autoroutes (inclus dans les 9 083 km de routes dites de haut standard), 54 000 km de routes nationales et 128 000 km de routes préfectorales. Sur les 14 000 km de construction d'autoroutes prévues, les deux tiers sont déjà aujourd'hui réalisées, et en service.

Depuis la seconde guerre mondiale, soutenu par le développement dynamique de ces constructions routières, le Japon a connu une croissance économique remarquable et est devenu l'une des économies les plus puissantes au monde, avec un PIB atteignant 525 trillions de yen (Yen 2000) en 2004. Le nombre d'automobiles au Japon a aussi augmenté très fortement puisqu'il est passé de 920 000 en 1955 à 74 880 000 en 2004. Corrélativement, les trafics passager et fret ont aussi augmenté en volume, respectivement de 27,5 billions de passagers-km à 954,2 billions de passagers-km, et de 9,5 billions de tonne-km à 321,8 billions de tonne-km.

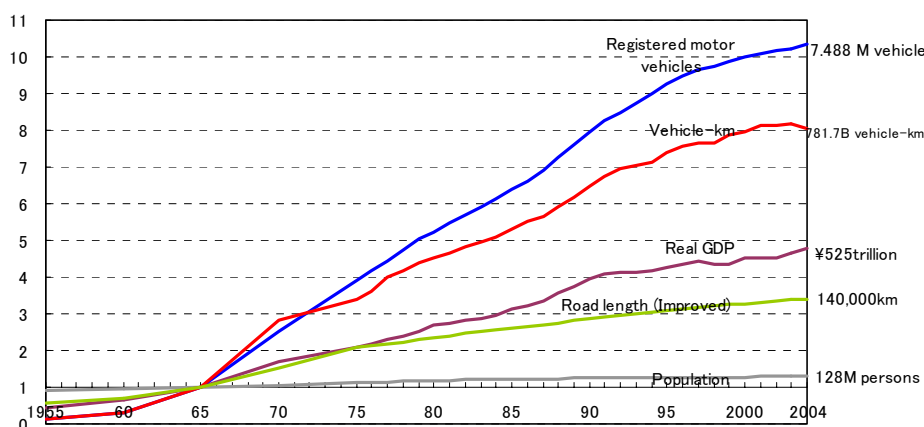


Figure 1 - Croissance économique et développement des routes

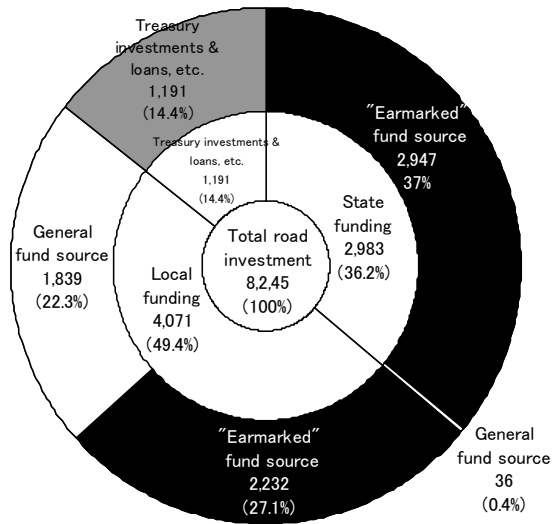
(registered motor vehicles = automobiles enregistrées ; real GDP = PIB en monnaie constante ; road length = taille du réseau routier)

3. INVESTISSEMENTS ET RESSOURCES FINANCIERES

Les projets routiers au Japon sont actuellement classés en trois types : les projets de routes standard, les projets de routes à péages, et les projets locaux indépendants. La règle est que les projets de routes standard sont financés sur le budget national (par le biais des fonds provenant de comptes spéciaux pour les routes) et sur les budgets des collectivités locales. Une partie de ces projets de routes standard est géré directement par le gouvernement, le restant étant à la responsabilité des collectivités locales. Les projets de routes à péages sont financés par emprunt, emprunt destiné à être remboursé par le produit des futurs péages collectés sur ces routes une fois construites. Les budgets nationaux, ainsi que ceux des collectivités locales, sont dans ces projets mis à contribution par le biais du paiement de partie des intérêts de la dette et de l'investissement initial. Par contraste, les projets locaux indépendants sont exclusivement financés sur les budgets des collectivités locales.

Le graphe suivant, à partir de la situation du budget initial de 2006, décrit les investissements routiers par type de financement et par type de projet. On constate que parmi le total des huit trillions de yen investis dans les projets routiers, trois trillions sont financés via le système de budget dédié (earmarked funds), quatre trillions de yen sont financés par les dépenses des collectivités locales (dont deux trillions via le système du budget dédié), le trillion de yen restant étant financé via l'emprunt et le système de péages. Si l'on examine à présent les investissements par type de projet, on constate que 25 % sont gérés par le gouvernement et l'administration centrale, 57 % par les collectivités locales, et 17 % par les sociétés d'autoroute et les entreprises publiques du secteur.

□ par type de financement (Unité billion yen)
pourcentages indiqués entre parenthèses ()



□ par type de projet

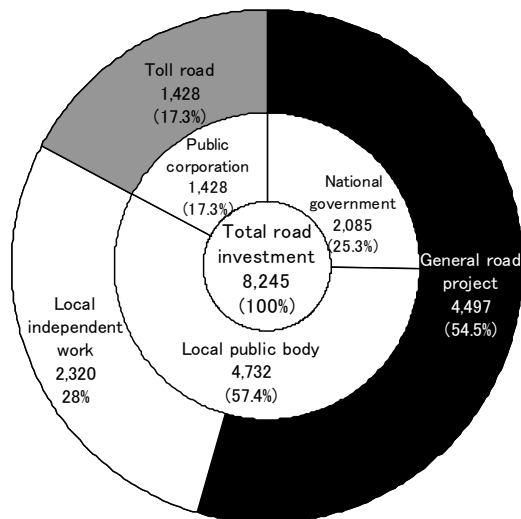


Figure 2 - Investissements routiers par type de financement et par type de projet

4. À PROPOS DE LA REMISE EN QUESTION DU SYSTEME DE FINANCEMENT SUR BUDGET DEDIE (EARMARKED FUND SOURCES)

4.1. Qu'est-ce qu'un système de financement sur budget dédié ?

Le système de financement sur budget dédié pour la construction des routes est conçu pour permettre le développement d'un réseau de routes dans un pays, le Japon, où ce réseau est à l'heure actuelle, en terme de développement et d'étendue, encore bien en deçà de ceux d'autres pays industrialisés. Grâce à ce système, les utilisateurs de l'automobile, qui sont les bénéficiaires directs de la construction des routes, sont mis à contribution de manière appropriée à l'effort de financement requis. En 1953, la loi sur les mesures temporaires de financement ("Temporary Measures Act relating to the financial sources of road improvement cost ") fut introduite. Dans ce cadre, et afin de construire systématiquement, et dans l'urgence, les routes dont avait grand besoin le Japon, un programme quinquennal, comprenant la levée d'une taxe sur l'essence (mesure temporaire de financement fondée sur la loi précédemment introduite), fut mis en place. En 1958, cette loi fut remplacée par l'acte sur les mesures d'urgence pour la construction des routes (« Emergency Treatment Act for road construction »).

Les sources de financement nationales du budget dédié pour la construction des routes étaient alors constituées d'une taxe sur l'essence, d'une taxe sur le pétrole liquide et d'une taxe dépendant du tonnage du véhicule. Les sources de financement du budget dédié pour la construction des routes locales étaient quant à elles constituées de transferts d'une partie des produits des taxes nationales, et de taxes locales (telle une taxe sur la possession de véhicules ou sur la distribution de pétrole). Les taux de base de ces taxes furent provisoirement relevés par le parlement (la diète) en 1974 et ont depuis cette période graduellement augmenté. Le taux provisoire actuel est le double de celui qui fut décidé lorsque la taxe fut pour la première fois introduite, dans le cas de la taxe sur l'essence, il est de 2,5 fois ce taux initial dans le cas de la taxe sur le tonnage des véhicules moteurs. Cependant, ces taux ne sont pas véritablement plus élevés que ceux pratiqués dans bien d'autres pays.

Ces derniers temps, à cause de sa situation financière, le système de financement sur budget dédié a été remis en question. Le gouvernement a publié en décembre 2005 ses « Lignes directrice pour une remise en question du système de financement sur budget dédié de la construction des routes («Basic Policy for Reviewing Earmarked funds for road projects») et s'est accordé sur le fait qu'il faudrait à présent allouer le produit des taxes alimentant le budget dédié à la construction des routes au budget général de l'Etat, tout en maintenant le taux de ces taxes à leur niveau actuel. Certains pensent cependant que cette mesure n'est pas pertinente et que le système de financement actuel des routes sur budget dédié est toujours le plus adapté à la situation actuelle. Cet avis est relayé par des pétitions ayant recueilli plus de 8 millions de signatures auprès des automobilistes et organisations associées. C'est pourquoi les conclusions finales de ce débat n'ont pas encore été rendues.

Par la suite, nous examinerons les conséquences de l'existence d'un fond de ressources sur budget dédié et de son incorporation dans le budget général. Un examen de la situation actuelle japonaise vis-à-vis du budget dédié à la construction des routes est à ce titre certainement instructif pour d'autres pays qui chercheraient à mettre en place un système de financement durable de leurs infrastructures capable de soutenir et appuyer la croissance économique.

Tableau 1 - Le financement sur budget dédié

Tax		Earmarked percentage	Tax rate	Tax income (FY2004) billion yen
National government	Gasoline Tax Established in 1949 Earmarked for road construction since 1954	100%	[provisional tax rate] 48.6yen /liter [basic tax rate] 24.3 yen/liter	2,836.2 (2,823.5)
	Liquefied Petroleum Gas Tax Established in 1966	1 /2 of tax income (50% is delivered to local governments as liquefied petroleum gas tax)	[basic tax rate] 17.5 yen/kg	14 (14.2)
	Motor Vehicle Tonnage Tax Established in 1971	80% of the nation's share (2/3) of tax income (77.5%) (Although 2/3 of tax income is general fund source, the amount equivalent to about 80% (77.5%) is recognized as earmarked fund source based on the history of creation of the tax and use system.)	(Example: home-use passenger vehicle) [provisional tax rate] 6,300yen /0.5t year [basic tax rate] 2,500yen/0.5t year	582
	SubTotal			3,432.2 (3,424.6)
Local government	Local Road Transfer Tax Established in 1955	100% of Local Road Tax income (Applied with Gasoline Tax) 58/100: Prefectural and city governments, and designated city 42/100: municipalities 100% of Local Road Tax income	[provisional tax rate] 5.2yen /liter [basic tax rate] 4.4yen/liter	304.1
	Liquefied Petroleum Gas Transfer Tax Established in 1966	1/2of Liquefied Petroleum Gas Tax: Prefectural and city governments, and designated city	Same as Liquefied Petroleum Gas Tax	14
	Motor Vehicle Tonnage Transfer Tax Established in 1971	1/3 of Motor Vehicle Tonnage Tax Income: Municipalities	Same as Motor Vehicle Tonnage Tax	374.6
	Light Oil Delivery Tax Established in 1956	100%: Prefectural and city governments, and designated city	[provisional tax rate] 32.1yen /liter [basic tax rate] 15.0 yen/liter	1,075
	Automobile Acquisition Tax Established in 1968	100%, 3/10: Prefectural and city governments, and designated city	[provisional tax rate] 5% of purchase price for private motor vehicles [basic tax rate] 3% of purchase price	457.2
SubTotal			2,224.9	
Total				5,657.1 (5,649.5)

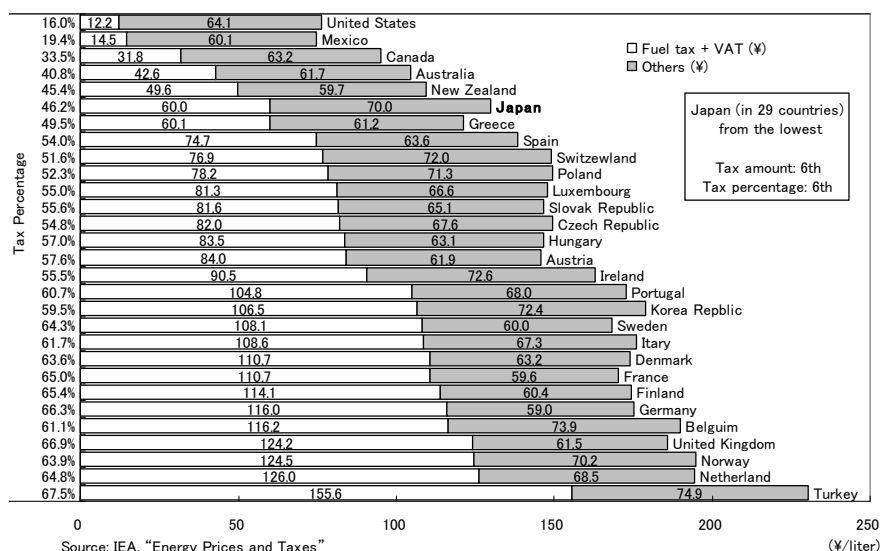


Figure 3 - Comparaison des modes de taxation et de tarification de l'essence
(Janvier à Mars 2006)

4.2. Conséquences de l'existence d'un système de financement sur budget dédié pour la construction des routes

Les conséquences de l'existence d'un système de financement sur budget dédié pour la construction des routes sont dans ce paragraphe examinées. Le système actuel est fondé sur le principe « utilisateur / payeur ». Le schéma de financement stipule que les fonds levés au moyen des taxes sur l'essence et les automobiles doivent être utilisés pour développer le réseau routier, développement qui bénéficiera in fine aux automobilistes par le biais d'une baisse du temps de trajet, d'une amélioration de la sécurité routière etc. En notre qualité d'autorité administrative ayant compétence dans le domaine routier, nous pensons que ce système est à la fois juste, efficace, durable et rationnel, et qu'il permet efficacement de supporter les coûts du développement de la construction des routes :

- (i) Il est juste que ceux qui bénéficient des avantages des projets participent à leur financement.
- (ii) L'utilisation des routes devient plus efficace grâce au principe de « utilisateur / payeur » du système de financement sur budget dédié : seuls ceux qui sont prêts à payer le coût du financement des projets en seront satisfaits. Le taux de taxation est aussi un signal informatif efficace pour l'investissement.
- (iii) Ce système permet la construction d'un réseau routier stable et assure sa maintenance car il échappe largement aux fluctuations budgétaires conjoncturelles propres aux financements sur budget général.
- (iv) Ce système facilite l'acceptabilité du celui (l'automobiliste) qui paie la taxe car l'utilisation de son produit est claire et lisible (contribuer à développer et entretenir le réseau routier).

4.3. Questions en cours de discussion

Deux arguments existent en faveur d'une modification du système de financement sur budget dédié. D'une part, le réseau routier serait déjà suffisamment développé. D'autre part, la gestion autonome, sans aucune implication du Ministère des Finances, d'un fond alimenté par des ressources aussi importantes que celles du budget dédié à la construction des routes serait en soi un problème. Cette inquiétude inclut, parmi d'autres, le problème des ressources très importantes nécessaires à la construction des routes, de leur utilisation, et des perturbations que peut apporter l'utilisation d'un budget dédié au sein d'un budget général, notamment en terme de flexibilité budgétaire.

1) A propos de l'argument selon lequel le réseau routier est déjà suffisamment développé Lorsque l'on examine l'état actuel de la construction et de la maintenance des routes au Japon, on constate que des progrès considérables ont été réalisés grâce à l'établissement d'un système de financement sur budget dédié. Cependant, l'œuvre de construction n'est pas encore achevée. La construction de rocades périphériques (« *ring roads* ») dans les zones urbaines, infrastructures indispensables face aux potentiels désastres naturels et contribuant à la préservation de l'environnement, demeure inachevée, causant par là de très importants points de congestion sur plusieurs grandes artères. Ces points de congestion pourraient réduire la compétitivité du Japon sur la scène internationale.

De plus, la réalité du réseau routier japonais aujourd'hui est que de nombreux problèmes demeurent irrésolus, au premier rang desquels figurent l'augmentation du nombre des opérations de rénovation et de réparation, les embouteillages représentant chaque année une perte économique équivalente à 12 trillions de yen, une insécurité routière causant chaque année 6 000 pertes de vie humaines et 1,1 millions de blessés, les goulots d'étranglement que constituent les routes locales, et la nécessaire revitalisation des territoires liés à la route, dont les espaces situés aux abords de celles-ci.

A partir de l'exposé de ces réalités, l'administration japonaise des routes affirme la nécessité de clairement mettre en avant le rôle des routes. En conséquence, en juin 2006, un document appelé « *Medium-range Vision for Road Development (Draft)* » a été rédigé, donnant une vision à moyen terme des cibles de développement visées, ainsi que des moyens requis pour les atteindre.

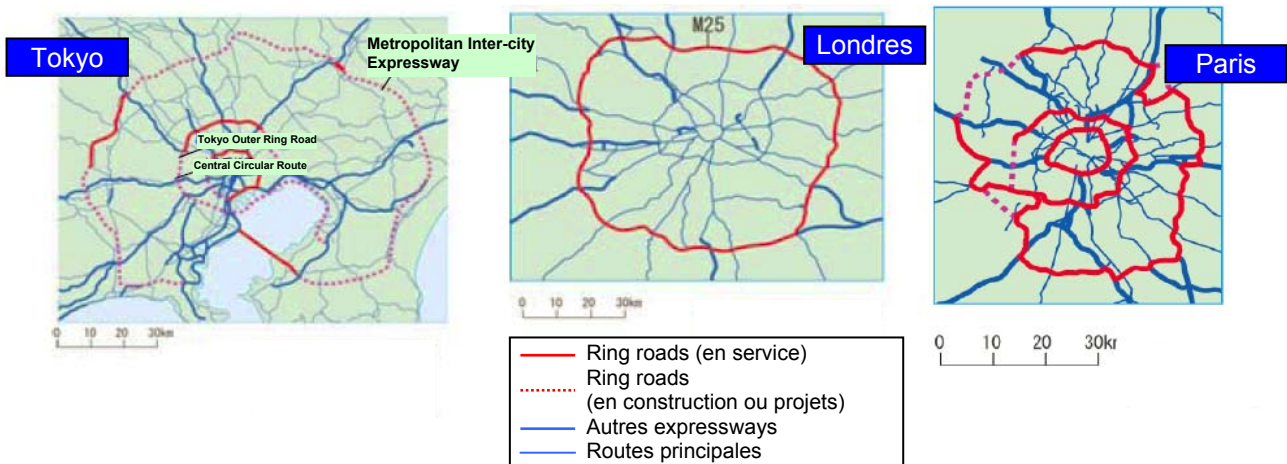


Figure 4 - Routes périphériques (« Ring roads ») dans les zones métropolitaines

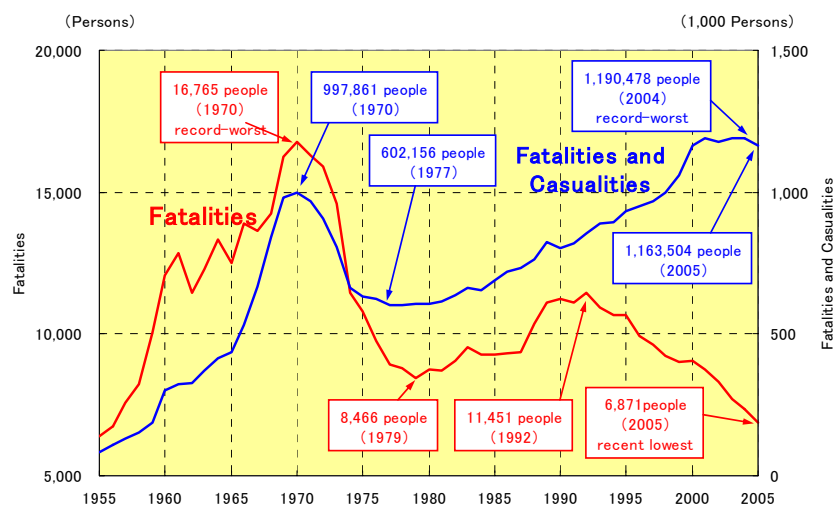


Figure 5-Evolution du nombre de décès et de blessés causés par les accidents de la route

2) Problèmes liés au système de financement

Les partisans d'une allocation du produit des taxes routières vers le budget général de l'Etat avancent les arguments fiscaux suivants : (i) le danger que représente l'existence d'un très large montant financier provenant des ressources dédiées aux routes (ii) la difficulté que pose l'existence de ces ressources vis-à-vis des mécanismes de contrôle budgétaire (iii) la rigidité budgétaire qu'impose ce mécanisme aux politiques fiscales.

(i) Le problème du danger que représente l'existence d'un très large montant financier provenant des ressources dédiées aux routes.

La question de savoir si les montants financiers dédiés aux routes sont oui ou non très importants ne peut que s'apprécier dans le cadre d'une réflexion globale touchant aux montants nécessaires à la construction des routes dans une perspective de long terme et dans une optique de prise en compte de la structure spatiale du pays. Si dans cette perspective les montants perçus sont considérés comme trop importants, alors il faut modifier le taux de taxation des usagers de la route.

(ii) Le problème de la difficulté que pose l'existence de ces ressources vis-à-vis des mécanismes de contrôle budgétaire.

La nécessité d'un contrôle budgétaire exhaustif est indéniable. Cependant, les diverses taxes alimentant le budget dédié à la construction des routes sont fondées sur le principe

« utilisateur / payeur » et, compte tenu de leur statut de taxe collectée auprès des utilisateurs d'un service, elles reflètent les choix des usagers des différents modes de transport sur le marché des transports. Il semble plus efficace de fonder le taux de ces taxes sur leur rôle de régulateur du marché des transports que sur des décisions de coordination budgétaire du Ministère des Finances.

(iii) Le problème de la rigidité budgétaire qu'impose ce mécanisme aux politiques fiscales Cette question n'est pas spécifique aux budgets dédiés. Elle se pose dans le cas de tout système de fond budgétaire. En conséquence, la situation actuelle ne serait pas améliorée en adoptant un système de fond général. Dit plus simplement, les routes sont un aspect important des infrastructures du Japon car elles déterminent largement sa croissance économique et son développement durable. Parce que les routes sont un élément important de nos infrastructures et de nos actifs, elles nécessitent une implication durable de long terme en terme d'aménagement du territoire. Et parce que les mesures qui permettent de stabiliser le budget national sont essentielles, le système de financement sur budget dédié, qui contribue à cette stabilité, est indispensable.

La proposition d'allouer le produit des taxes routières au budget général est faite dans un contexte dans lequel la dette de l'Etat est colossale et dans lequel les dépenses nationales, à cause du vieillissement de la population, ne devraient pas cesser d'augmenter. Il n'y a cependant aucune raison pour que l'allégement du budget de l'Etat soit supporté par les utilisateurs de la route. Même si un changement de structure du budget général de l'Etat était nécessaire, imposer une taxe aux automobilistes visant à alimenter le budget général de l'Etat serait encore inapproprié. Contrairement au cas des aires métropolitaines dans lesquelles existent des formes de transport en commun peu onéreuses et facilement accessibles, tel que le rail, les métros et les bus, dans les zones rurales, au contraire, il n'existe en terme de mobilité pas d'alternative à l'automobile. Par voie de conséquence, si les automobilistes étaient taxés à partir de considérations dépendant du budget général de l'Etat, ces taxes ne seraient pas justes pour les habitants de ces zones.

4.4. Mesures pour faire face à l'extension des objectifs de l'utilisation du système de budget dédié à la construction des routes

La situation socio-économique a radicalement changé depuis que le système de budget dédié à la construction des routes a été introduit. Au Japon, les administrations ayant compétence dans le domaine routier devraient être capables de faire face aux nouvelles caractéristiques de la situation actuelle, tel que le vieillissement de la population, la chute de la fécondité, l'accroissement de la compétitivité des autres puissances économiques asiatiques, ceci afin de contribuer à créer une société plus sûre et respectueuse de son environnement. À partir d'une telle constatation, l'utilisation du budget initialement dédié à la construction des routes a été étendue à divers autres objectifs tel le financement de ponts autoroutiers pour les systèmes ferroviaires urbains, de LRT, et même de câbles de haute tension.

Il nous semble cependant que l'utilisation de ces fonds devrait demeurer en phase avec les objectifs initiaux de la levée d'une taxe sur les automobiles. Ainsi, de tels projets d'extension des objectifs de l'utilisation du système de financement dédié devraient rechercher avant toute chose l'accord de ceux qui paient la taxe.

Par ailleurs, dans le même ordre d'idée, il existe une proposition visant à faire de la taxe routière une taxe environnementale. Il est difficile de nier que le trafic routier soit à l'origine

d'émissions de CO₂ nuisibles l'environnement et d'autres émissions directement nocives à la santé humaine. Cependant, un problème lié à cette taxe est le suivant : devrait-elle être fixée en visant à égaliser le coût marginal externe de nuisance du trafic routier, ou devrait-elle être conçue comme une source de financement de mesures environnementales ? La faisabilité d'une telle taxation est aussi douteuse. C'est pourquoi, bien que nous pensions que les ressources issues du budget dédié à la construction des routes puissent naturellement être allouées à des mesures environnementales, de plus amples réflexions sont nécessaires pour savoir si la taxe environnementale est la meilleure réponse au problème des émissions de rejets polluants par le trafic routier.

5. ANALYSE DE LA REFONTE DU SYSTEME DE PEAGES

5.1. Qu'est-ce qu'un système de péages ?

Le système de péages fut introduit pour financer la construction de routes nécessitant la mobilisation de ressources financières très importantes, pour lesquelles les ressources issues du budget dédié à la construction des routes étaient insuffisantes, et dont la construction urgente était nécessaire. Le système fut introduit lorsque le gouvernement central et les collectivités locales furent, par loi de 1952 portant sur les mesures spéciales de financement de la construction des routes, autorisés à emprunter le supplément d'argent nécessaire à la construction de certaines routes en remboursant ces emprunts via le prélèvement de péages sur les automobilistes utilisant la route nouvellement construite.

C'est alors que la société nationale d'exploitation des autoroutes (the Japan Highway Public Corporation) fut créée en 1956, afin d'exploiter efficacement ce pan de l'activité et d'utiliser les fonds privés disponibles autant que possible. Avec la création de cette entreprise prit fin l'ancien régime de construction des routes à péages (qui faisait partie du réseau classique des routes nationales), fondé sur un contrôle direct de l'administration centrale, et c'est alors qu'apparurent de nouvelles méthodes de gestion sous l'impulsion de la nouvelle entreprise Japan Highway Public Corporation. Par la suite, la Metropolitan Expressway Public Corporation (1959), la Hanshin Expressway Public Corporation (1962), et la Honshu-Shikoku Bridge Authority furent créées dans l'optique de construire des routes à péages, respectivement, dans les zones métropolitaines, dans la région du Kinki, et pour assurer la continuité avec les ponts liant les îles de Honshu et de Shikoku.

L'intégralité du produit des péages doit être alloué au remboursement des coûts de construction, de gestion, aux intérêts de la dette et aux autres coûts associés. Le niveau des péages se doit d'être juste et approprié à chaque situation.

En 1972, un système d'agrégation national des produits des péages (« pooling system ») fut introduit, et ouvrit ainsi la voie à un développement national concerté des autoroutes. Un tel système, parce qu'il assure une péréquation entre autoroutes profitables et non profitables, assure la stabilité fiscale et le remboursement de la dette de l'ensemble du réseau. C'est grâce à ce système que l'essentiel du réseau routier a été construit. Fin 2005, 7 389 km de construction d'autoroutes avaient été achevés.

5.2. Les critiques faites au système de péages

Au fur et à mesure que le réseau national d'autoroutes a été construit, le nombre de constructions d'autoroutes à faible trafic et coûts de construction élevés a progressivement augmenté. Le développement de telles autoroutes, nouvelles mais non rentables, a contribué à la hausse graduelle et inévitable des péages, afin que le système global d'agrégation des ressources et des dépenses puisse demeurer à l'équilibre. Cependant, les utilisateurs de la route payant ces péages sont devenus de plus en plus mécontents face à ces tarifs élevés. C'est pourquoi les péages n'ont pas été augmentés depuis 1995. De ceci a résulté une hausse de la dette soumise à intérêts, qui s'élève à 28 trillions de yen dans le cas de Japan Highway Public Corporation, et 40 trillions de yen pour les quatre autres entreprises publiques liées au développement des routes. En conséquence, la construction des autoroutes japonaises via utilisation du système de péages a par la suite connu une situation difficile quant à la réalisation de ses objectifs de remboursement de la dette et de poursuite de la construction de portions restantes du réseau autoroutier, en évitant toute hausse des tarifs. Dans ces circonstances, diverses critiques sont apparues à son égard, notamment de la part des médias, que l'on peut résumer ainsi :

- Le niveau des péages est élevé et leur caractère provisoire semble jamais ne devoir cesser
- La construction des autoroutes dans les zones de faible densité de trafic est économiquement inefficace.

Tableau 2 - Comparaisons en matière de péages routiers

		France	Germany	Italy	Japan
Toll level	Currency	€0.064/km < As of Feb. 2003 >	€0.09-0.14/km < As of Jan. 2005 >	€0.052/km < As of Jan. 2003 >	¥24.6/km + ¥150
	JP¥ equivalent	¥8.05/km	¥11.3-17.6/km	¥6.54/km	¥24.6/km + ¥150
	Compare to Japanese tolls	About 1/3	About 1/2	About 1/4	-
Remarks		Average of all corporations ^(Note)	Truck Toll (Total weight 12t and over)	Toll by Autostrade	Expressway tolls

Note) Tolls differ in timing, construction costs, etc.

Sources) Germany: Federal Ministry of Transport, Building, and Housing website.

Other countries: Council for Future Direction of Toll Roads, the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport of Japan.

5.3. La privatisation des quatre entreprises publiques liées au secteur de la route

Le Premier Ministre Koizumi, qui prit ses fonctions en avril 2001, se fit l'avocat d'un calendrier politique de changements structurels, économiques et administratifs, via diverses réformes financières et administratives. C'est ainsi que la privatisation des entreprises et des agences publiques fut l'une de ses priorités premières. En particulier, la privatisation des quatre entreprises publiques liées au secteur de la route figura en première place dans son agenda politique. En conséquence, ces quatre entreprises furent privatisées le 1er Octobre 2005, avec les objectifs suivants :

- Assurer le remboursement des 40 trillions de yen dette dans une période de temps prédéfinie à l'avance.
- Construire les nouvelles routes les plus nécessaires dans le minimum de temps et en utilisant le moins de ressources financières publiques possibles, en se fondant sur le principe d'autonomie de chaque entreprise.

- A l'aide du savoir-faire du secteur privé, fixer divers taux de péages offrant souplesse et variété de services aux utilisateurs de la route

Par ailleurs, la Japan Highway Public Corporation, qui était responsable de la construction des autoroutes sur l'intégralité du réseau national fut divisée en trois entreprises desservant l'Est, le Centre et l'Ouest du pays. Au total, six entreprises privées furent créées. Dans le même temps, une agence de remboursement de la dette des autoroutes (the Japan Expressway Holding and Debt Repayment Agency -JEHDRA) fut aussi mise sur pied.

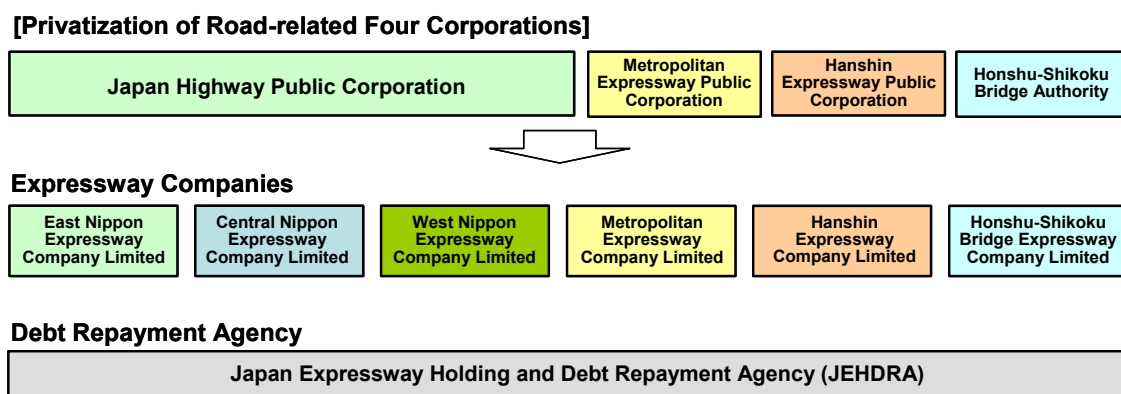


Figure 6 - Schéma de la privatisation

5.4. Refonte du système de péages associée à la privatisation

Conformément à une volonté de refonte générale du système de péages, la Japan Highway Public Corporation, qui était en charge de la construction des autoroutes au Japon, a été privatisée. Les trois principaux points de la refonte du système sont résumés ici :

Tout d'abord, sur les 1 975 km d'autoroutes dont la Japan Highway Public Corporation avait planifié la construction en 2003, avant la privatisation, 822 km, dans les zones rurales, (pour un budget de 3 trillions de yens) seront construits en tant que nouveaux projets directement sous le contrôle de l'administration centrale et du gouvernement, et non pas en tant que projets de routes à péages. Ces autoroutes, une fois ouvertes au public, seront sans péage. Par ailleurs, le nombre de kilomètres de routes qui devait être construit par les trois autres entreprises privées a été réduit à un total de 1 153 km (pour un budget de 7,4 trillions de yens), mais l'intégralité des 9 342 km d'autoroutes dont la construction était initialement prévue sera réalisée.

Deuxièmement, grâce à l'introduction des méthodes de management du secteur privé, les réductions des coûts de construction et des coûts d'administration seront reflétées dans les profits que réaliseront les entreprises, assurant ainsi le remboursement de la dette dans une période de 45 années. Pour ce qui est des coûts d'administration, on a constaté à la fin de l'année 2005 une réduction de 30% des dépenses depuis la privatisation.

Troisièmement, en utilisant le système ETC (electronic toll collection) de collecte électronique automatique des péages, diverses remises, en temps ou en nombre de kilomètres, ont été introduites, faisant ainsi baisser le taux moyen de péages d'environ 10 %. Les remises maxima pouvant être accordées en temps et nombre de kilomètres sont respectivement de 50 % et 14 %. Parce que ces remises peuvent être combinées, les

utilisateurs des routes devraient ressentir à présent le poids des péages moins lourdement qu'auparavant.

En plus de ces trois différents points, les sociétés d'autoroute sont à présent en mesure de développer de nouveaux services dans le cadre des SAPA (service area and parking area = zone de station service et de parking). Cela permet à l'entreprise de fournir aux conducteurs des zones d'arrêt plus conviviales et rendre le temps de transport plus agréable qu'il ne pouvait l'être auparavant.

Toutes ces mesures ont pour objectif de rendre plus dynamiques les sociétés d'autoroute, en leur permettant de mieux centrer leur gestion sur les utilisateurs des autoroutes dont elles ont la responsabilité.

5.5. Paiement automatique intelligent (SMART IC)

Auparavant, la construction des échangeurs autoroutiers (IC) s'est avérée très coûteuse, faisant que, au Japon, comparé à d'autres pays, ces échangeurs sont demeurés assez rares. Il en a résulté un surcroît de dérangement pour les utilisateurs des autoroutes. Pour remédier à cette situation, un nouveau système a été introduit, permettant une réduction des coûts de construction et de maintenance, en autorisant les seuls utilisateurs munis de système de paiement automatique ETC à entrer et sortir des autoroutes via des guichets situés dans les stations service et les zones de parking. Ce système utilisant la nouvelle technologie ITS (Intelligent Transportation Systems) a contribué à améliorer la qualité de service des autoroutes et a été accueilli favorablement, notamment dans les zones rurales. La technologie ITS a la capacité de résoudre bien des problèmes liés au trafic routier. C'est pourquoi nous continuerons à développer cette nouvelle via de nouveaux supports, tel le système d'assistance de conduite embarquée AHS (Advanced Cruise-assist Highway system), regroupés sous le concept dit de « Smartway ».

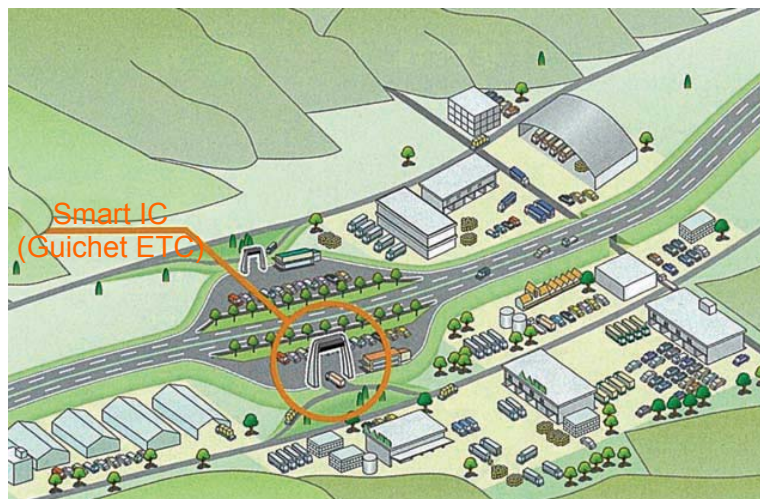


Figure 7 - Paiement automatique (SMART IC)

6. CONCLUSION

Ce rapport a analysé le système de financement du développement du réseau routier au Japon. Ainsi que le montre le déroulement de l'histoire du Japon, le développement d'infrastructures contribuant au déplacement des biens et des personnes, telles que les routes, est essentiel à la croissance économique. Pour que ce développement soit assuré, il est très important qu'un système stable de financement soit établi.

Les différents pays ont à cet égard mis en place divers systèmes de financement du développement de leur réseau routier, eu égard à leur histoire et à leurs spécificités nationales. Le système japonais utilise quant à lui à la fois la taxation (de l'essence, principalement) et les péages. La caractéristique du Japon est d'avoir adopté un système d'agrégation et de péréquation nationale (pooling system) des recettes de péages, ceci permettant un développement concerté du réseau au niveau national. Ce système a grandement contribué à la rapide croissance de l'économie japonaise. Cependant, une fois qu'une partie du réseau des routes fut construit, des contestations vis-à-vis du système de péages, dont le caractère initialement temporaire semblait être infiniment prolongé d'année en année, sont apparues. Dans le même temps, les utilisateurs des routes des zones rurales ne cessent de demander le développement de leur réseau routier, via financement utilisant le système d'agrégation des recettes des péages (pooling system), en dépit du fait que celui-ci est peu rentable et éprouve de grandes difficultés à rembourser la dette qu'il occasionne.

Dans ces circonstances, le système de péages et de budget dédié ont été le sujet de controverses au niveau national. L'administration des routes revient aujourd'hui à son point de départ et a entamé un processus de refonte de son système de fonctionnement vis-à-vis des utilisateurs des routes, tout en devant donner des réponses appropriées à la situation actuelle des besoins de développement du réseau routier.

Les questions en suspens concernent la dette énorme du système routier et l'attitude à adopter vis-à-vis des attentes des utilisateurs des routes des zones rurales. C'est pourquoi des réformes telles que la formulation d'un horizon clair de remboursement de la dette, la clarification des priorités entre la construction des routes à péages, qui seront construites via les revenus des péages, et les routes non rentables, qui seront financées via les produits des taxes, et l'adoption d'un mode de gestion efficace des autoroutes, utilisant les compétences et le savoir faire du secteur privé ainsi que la nouvelle technologie ITS (via ETC), ont été mises en oeuvre.

Au fur et à mesure que le nouveau système de péages se développera, les six entreprises privées devraient être mesure de garantir un développement stable des autoroutes, tout en poursuivant les objectifs d'efficacité qui les caractérisent, et en assurant le remboursement de la dette. Dans le même temps, ces entreprises se doivent de gagner la confiance et la compréhension de l'opinion publique en étant à même de fournir une variété de services, tels une souplesse tarifaire accrue, ou l'utilisation généralisé de guichets ETC.

Une grande distance sépare actuellement les tenants du changement du budget dédié vers le budget général de ceux du statu quo. Le résultat de ces débats est encore loin d'être clair. Il est indispensable de présenter et d'expliquer à l'opinion publique les tenants et les aboutissants de ce débat. Nous pensons que la tenue d'un débat national portant sur le développement du réseau routier est essentielle avant que des conclusions définitives soient tirées.

BIBLIOGRAPHIE

Rapport de recherche sur l'autoroute Nagoya-Kobe, Mission Watkins, 1956 (Research Report on Nagoya-Kobe Highway, Watkins Mission, 1956).

Rapport de l'administration des routes, 2005 (Doro Gyosei Kenkyukai, March 2006).

Lignes directrices pour une future politique des routes (On Basic Orientation for Future Road Policy), Infrastructure Council, Road WG, Juin 2006.

Vision de moyen terme pour le développement des routes (Medium-range Vision for Road Development (Draft), Ministry of Land, Infrastructure, and Transport and the City and Regional Development Bureau), Octobre 2006