

La Question du Péage Urbain en France

Introduction

Londres, Oslo ou Singapour ont instauré un péage urbain. Stockholm s'y apprête. Et les villes françaises ? Paris est à la traîne. Les arguments à charge valent la peine d'être entendus : caractère socialement injuste d'un péage urbain, faiblesse de l'offre alternative, risque d'un report sur des zones – déjà défavorisées – du trafic dont on ne veut pas en centre-ville. Or, cela ne veut pas dire qu'il soit sans réplique.

Après une recherche systématique et une réorganisation des informations découvertes je vous propose de traiter la question du péage urbain de la façon suivante :

La première partie revient d'abord sur la définition des différents types de péage urbain. La seconde partie présente les principales expériences de péage urbain. La troisième partie fait état des éléments du débat que suscite le péage urbain.

I- Les différents types de péage urbain

Nous définissons le péage urbain comme « *une forme quelconque de paiement imposée aux automobilistes pour pouvoir circuler en certains endroits des zones urbaines* » (Lauer –1997). Il existe en fait deux grands types de péages : le péage de zone et le péage d'axe ou d'ouvrage.

Dans le péage de zone, la tarification s'applique à une zone délimitée : le centre ville ou le quartier des affaires par exemple. La tarification peut être de type cordon, c'est alors l'entrée dans la zone qui est payante. C'est par exemple le cas des péages d'Oslo et de Singapour. Il faut payer pour le franchissement d'une ligne qui ceinture la partie centrale de l'agglomération. Dans d'autres cas, la tarification s'applique sur tous les déplacements ayant lieu dans la zone, y compris les déplacements restant à l'intérieur. C'est le cas du péage de Londres.

Dans le péage d'axe ou d'ouvrage, la tarification s'applique à un ouvrage particulier, par exemple une autoroute, un tunnel ou un pont. En France, les péages d'axe se rencontrent principalement sur les liaisons interurbaines. Ils correspondent à la concession des grands axes autoroutiers à des sociétés privées ou d'économies mixte. Mais on assiste, de plus en plus, à l'apparition de péages d'axe en zone urbaine : voies rapides, tunnels autoroutiers, etc.

De même, on peut distinguer trois sous types de péage urbain, chacun d'entre eux correspondant à un objectif donné :

- **le péage de financement** qui a pour objectif le financement de systèmes de transport
- **le péage de décongestion** qui a pour objectif la régulation des circulations
- **le péage environnemental** qui a pour objectif la réduction des nuisances environnementales

1. Le péage de financement

« Il s'agit de tarifier l'usage d'une infrastructure pour assurer l'équilibre financier de tout ou partie du réseau de transport. Le montant du péage est calculé sur les besoins d'investissement et d'entretien du réseau » (Certu-2001). Cette forme de péage peut se rapporter au principe d' « usager / financeur d'infrastructure » (Ibid.). En France, on est familiarisé avec ce type de péage sur nos autoroutes interurbaines. Le péage urbain d'Oslo est un péage de financement.

2. Le péage de décongestion (ou de régulation)

L'objectif n'est plus ici de prélever une recette, mais de modifier le comportement de l'automobiliste. Ainsi « tarifier l'usage de la route aux heures et lieux où la congestion s'installe, induit mécaniquement une baisse du nombre de déplacements et de bouchons : certains usagers seront prêts à payer et gagneront du temps, d'autres préféreront annuler leur déplacement, changer d'horaire, de destination ou de mode, etc. » (Ibid.). Les économistes montrent ainsi que le péage urbain de décongestion est la solution la plus efficace pour rationner la circulation. Le péage est efficace car il alloue l'espace routier aux individus qui le valorisent le plus. Les péages de Singapour ou de Londres sont de ce type. Le péage de décongestion se rapporte à un principe « usager/acheteur du temps » (Ibid.).

3. Le péage environnemental

Le principe de référence est ici l'internalisation des effets externes ou plus généralement le principe « pollueur-payeur ». Il s'agit en effet de faire payer à l'automobiliste les coûts qu'il fait subir à la société (coûts dus au bruit, à la pollution,...) mais qu'il ne paye habituellement pas complètement. Rétablir la « vérité des prix » entraînera une utilisation plus rationnelle des réseaux de transport et aidera donc à améliorer la qualité de l'environnement.

De plus, le péage environnemental peut contribuer indirectement à l'amélioration de l'environnement. Il suffit pour cela de réinvestir les fonds prélevés dans des actions de réductions des nuisances environnementales (par exemple l'amélioration des transports collectifs). Un péage environnemental de ce type n'a pour l'instant jamais été mis en place.

A travers ces trois définitions, on réalise que les objectifs assignés au péage ne sont pas compatibles entre eux. La pratique reflète bien ces antagonismes à travers les jeux d'acteurs qui défendent des intérêts divergents.

II- Les principales expériences existantes

1. Les expériences à l'étranger

- *Singapour (Malaisie)*

Le péage de Singapour est un péage de type cordon. Ainsi depuis 1975 il faut payer un droit d'accès pour pénétrer dans le centre des affaires. L'objectif du péage est la réduction de la congestion. En 1990, le système a été étendu à 3 voies rapides, devenues ainsi à péage. Jusqu'en 1998, les utilisateurs ayant acquitté la taxe pouvaient apposer une vignette sur leur pare-brise.

Ce système rigide mais efficace en matière de réduction de la congestion fut remplacé en 1998 par un système entièrement électronique, sans barrière de péage (Electronic Road Pricing system). Ce nouveau système, plus flexible, permet de faire varier les tarifs en fonction de l'heure de la journée. Les tarifs varient ainsi, pour les voitures particulières, entre 0 et 1,3 euros selon l'heure de la journée. Le péage est en vigueur du lundi au vendredi ainsi que les samedis matins. Il est suspendu pendant les vacances.

Tous les 3 mois, la grille est ré-évaluée pour répondre aux objectifs de décongestion. Les tarifs sont ainsi calculés pour que la vitesse des véhicules soit comprise entre 20 et 30 Km/h dans le centre des affaires, et entre 45 et 65 Km/h sur les voies rapides à péage. Les recettes du nouveau système ne se montaient en 1998 qu'à 60 % des recettes de l'ancien système. L'objectif est donc bien la décongestion de la voirie et non levée de fonds.

Il faut s'acquitter du péage à chaque fois que l'on pénètre dans la zone (et non pas une seule fois pour toute la journée). Les taxis, les bus ou encore les deux-roues doivent également payer une taxe. En revanche, les véhicules d'urgence sont exemptés.

Il existe des taux différents selon les types de véhicules (véhicules particuliers, poids lourds, deux-roues, etc.).

Les variations très fréquentes de tarif au cours de la journée ont cependant posé des problèmes inattendus. Ainsi, chaque demi-heure on observait les usagers accélérer (ralentir) à l'approche des portiques de péage pour ne pas avoir à payer (pour payer) le tarif plus élevé (plus faible) de la tranche horaire suivante. Ceci posait d'évidents problèmes de sécurité routière. De ce fait, une tarification plus graduelle a été adoptée depuis le 4 février 2003. Désormais, s'il y a une différence de plus de 0,5 SG\$ (0,3 euros) entre deux tranches horaires, un tarif intermédiaire de transition est appliqué pendant 5 minutes.

Avec le nouveau système électronique, les usagers doivent être équipés d'un badge qui permet un dialogue entre le véhicule dans lequel ils se trouvent et l'infrastructure. Le paiement se fait grâce à des cartes magnétiques que l'on insert dans l'unité embarquée du véhicule. Les cartes peuvent être rechargées dans les banques ou dans les stations services. Pour les véhicules étrangers des

unités embarquées peuvent être louées à la frontière. De plus, comme nous l'avons déjà vu, ce système est totalement anonyme.

Les résultats du péage de Singapour sont particulièrement encourageants, puisque les objectifs de décongestion y ont toujours été atteints. L'ancien système de péage avait permis de réduire le trafic de 40%. Le nouveau système automatisé a permis une réduction supplémentaire de l'ordre de 15%.

- *Les péages de Norvège*

La Norvège a, à l'égal de la France et de quelques autres pays européens, une tradition de financement d'infrastructures routières au moyen de redevances perçues sur leurs usagers, qu'il s'agisse de ponts ou de tunnels. Ce mode de financement a été étendu aux zones urbaines sous la forme de péages de cordon sur le trafic entrant à Bergen (1986), Oslo (1990), Trondheim (1991) et Stavanger (2001). Ces péages font à chaque fois partie de plusieurs projets, essentiellement routiers, dans lesquels le gouvernement s'est engagé à allouer des fonds à hauteur des recettes des péages. Bien qu'il n'y ait pas eu d'évaluations socio-économiques complètes des projets d'infrastructure, leur nécessité se faisait sentir après des années de forte croissance de la circulation automobile et de faible amélioration de l'offre routière en milieu urbain. Il s'agissait donc d'apporter un financement supplémentaire et nullement de chercher à réduire la circulation comme en témoignent la modicité des tarifs pratiqués et les réductions offertes aux abonnés.

- *Bergen*

Bergen (200 000 hab.) fut la première ville européenne à mettre en place, en janvier 1986, un péage urbain. L'objectif de ce péage est le financement d'un plan de transport multimodal pour la ville. C'est un péage de type cordon. Les usagers doivent ainsi payer une taxe pour franchir un cordon qui entoure le centre-ville. Il y a 7 points d'entrée. Les barrières de péage sont manuelles ou électroniques et fonctionnent de 6h00 à 22h00 du lundi au vendredi. Le tarif appliqué varie de 5 NOK (0,6 euros) par passage à 1100 NOK (133 euros) pour l'abonnement annuel. L'investissement s'est élevé à 15 millions de NOK (1,8 millions d'euros). En 1997, la gestion du système coûtait 12 millions de NOK (1,4 millions d'euros) pour des recettes de 70 millions de NOK (8,4 millions d'euros).

- *Oslo*

Après de longues négociations, un péage a été instauré dans la capitale norvégienne en février 1990. Son objectif principal est le financement des investissements routiers dans l'agglomération d'Oslo. 30% des recettes sont néanmoins destinées à l'amélioration des transports en commun.

Il s'agit ici aussi d'un péage cordon. La situation géographique particulière de la ville (présence de la mer, relief accidenté) a permis de limiter le nombre de postes de péages à 19. Chaque poste de péage comprend des files à paiement manuel et des files à paiement électronique, pour les abonnés. Le cordon et le bord de mer contre lequel il se raccorde définissent une surface d'environ 40 Km². La moitié de la population de la ville (i.e. 250 000 habitants) se retrouve ainsi à l'intérieur du cordon. Les tarifs du péage sont relativement bas pour une grande ville. Ainsi, le passage simple ne s'élève qu'à environ 2 euros. Le péage fonctionne en revanche 24h/24h. Il s'applique aux véhicules automobiles. Les poids lourds (véhicules de plus de 3,5 tonnes) paient le

double du tarif de base. Les deux-roues, les personnes handicapées, la police, les services d'urgence et les transports collectifs en sont exemptés.

Différentes mesures complémentaires sont venues se greffer au système de péage. Par exemple, plusieurs passages souterrains traversant le centre ville ont été construits. Cette démarche a eu plusieurs effets positifs tels que la récupération des terrains dans le centre ville utilisés auparavant pour les besoins de la circulation et la possibilité de mettre en place des projets ayant pour but l'amélioration de la qualité des espaces publics.

Selon un rapport co-écrit par différents organismes français (Let-2002), le péage urbain d'Oslo est une bonne réussite technique. Le système a bien fonctionné dès le premier jour de son ouverture et tout a été fait pour faciliter le traitement des véhicules aux barrières de péage, notamment grâce au péage électronique. Pour les usagers réguliers, les conditions de paiement sont pratiques et souples. Ainsi, la clientèle abonnée n'a cessé d'augmenter depuis l'ouverture du péage et atteint actuellement 72% du trafic du péage (contre 58% à l'ouverture). La fraude est bien maîtrisée et ne concerne que 0,1% des passages (essentiellement des abonnements non à jour).

Le péage d'Oslo doit disparaître en 2007. Il aura alors permis de financer des infrastructures coûteuses nécessaires, d'améliorer les transports publics et de recomposer l'espace public dans des endroits stratégiques. Aucun consensus politique n'a pour l'instant été trouvé pour la prolongation du péage. L'avenir du péage d'Oslo est donc incertain.

- *Trondheim*

Après Bergen et Oslo, Trondheim fut la troisième ville norvégienne à adopter un péage urbain de type cordon en octobre 1991. Il s'agit ici aussi d'un péage de financement, destiné à financer différents investissements routiers. 20% des recettes de péage sont néanmoins utilisées pour financer de projets « verts » (transports en commun, environnement, sécurité).

Le cordon mis en place en 1991 était situé de telle manière que 60 % des 140 000 habitants de Trondheim vivaient en dehors de ses limites, tandis que la majorité des emplois, commerces et services étaient implantés à l'intérieur. Sur les 11 portes de péage, 10 sont totalement automatiques. Un équipement embarqué à bord du véhicule, appelé « Q-free », permet l'identification du véhicule et son passage dans le sens entrant, de 6h00 à 17h00, du lundi au vendredi. Le tarif de base était à l'ouverture de 10 NOK (1,2 euros) par passage pour les voitures particulières et 20 NOK (2,4 euros) pour les poids lourds. Les transports publics et les deux-roues sont exemptés du péage. Le système a été modifié en 1998 pour augmenter les recettes du péage et pour le rendre plus équitable envers les automobilistes, car ceux qui circulaient à l'intérieur du cordon ne payaient pas la taxe. Ainsi, il y a maintenant 20 portes de péage et l'heure quotidienne d'arrêt a été retardée à 18h00. En outre, les tarifs varient désormais en fonction de l'heure de la journée (de 6 à 15 NOK soit 0,7 à 1,8 euros). Les recettes s'élèvent aujourd'hui à environ 140 millions de NOK (16,9 millions d'euros) par an, avec un coût d'exploitation de 10 millions de NOK (soit 1,2 millions d'euros).

- *Londres (Royaume-Uni)*

Depuis le 17 février 2003, un péage urbain « *the Central London Congestion Charging* » est prélevé pour pouvoir entrer, circuler ou se garer dans une zone de près de 21 Km² dans Londres. L'objectif de ce péage est de diminuer la congestion dont souffre le centre ville de la capitale, en incitant les conducteurs à préférer les transports publics à la route et en affectant les recettes du péage à leur amélioration. Ce péage urbain est donc un péage de décongestion (ou régulation) portant sur une zone dans laquelle on veut limiter le trafic automobile.

Tout véhicule entrant dans le centre de Londres entre 7h00 du matin et 18h30 doit payer une taxe de 5 livres (8 euros). Ce montant ne devrait pas être augmenté pendant au moins 10 ans. En revanche, la zone soumise à péage est susceptible d'être étendue.

Le système est fondé sur le prépaiement (comme un abonnement à un titre de transport) par l'utilisateur, puis par le contrôle vidéo de la plaque minéralogique des véhicules entrant dans la zone. Il existe différents moyens de payer la taxe : par Internet, par message SMS (téléphones portables), dans certaines boutiques, à des bornes à l'entrée de la zone, par téléphone ou par courrier. Plus de 200 caméras sont mises à chaque entrée et sortie de la zone et servent au contrôle des plaques d'immatriculation. La gestion du système a été sous-traitée à l'entreprise CAPITA dans le cadre d'un marché conclu pour une durée de 6 ans.

Les personnes habitant dans la zone ne paient que 10% de cette taxe. D'autres véhicules en sont exemptés : notamment les bus, les taxis, les services d'urgence, les véhicules utilisant des carburants alternatifs, les véhicules électriques, les conducteurs handicapés.

Le nombre de bus a été accru pour faciliter le transfert modal.

Les amendes s'élèvent à 80 livres (123 euros) et montent à 120 livres (184 euros), si elles ne sont pas payées dans les 28 jours et sont réduites à 40 livres (61 euros) si elles sont payées avant 14 jours. Au bout de trois amendes en attente de paiement, la voiture est immobilisée.

Transport for London (TfL), le service de la mairie de Londres qui a responsabilité des transports dans la capitale et donc particulièrement du péage urbain, donne les premiers résultats chiffrés six mois après la mise en service.

Sur la réduction du trafic, un jour moyen de semaine pendant la période de péage l'entrée des voitures particulières a diminué de 30% (60 000 véhicules en moins). Les temps de trajet de, vers, ou à travers de la zone de péage ont baissé en moyenne de 14 %. Le retard moyen causé par les embouteillages (en minutes supplémentaires par kilomètre parcouru) a diminué de 30%.

Sur le report modal, l'essentiel du report s'est effectué vers les bus pour lesquels on a observé quelques 15 000 passagers supplémentaires pendant la période de pointe du matin (7h00 à 10h00 du matin). La diminution de la congestion dans la zone de péage a en outre permis d'augmenter à la fois la vitesse commerciale (+ 7%) et la régularité (33%) des bus qui la

desservent. Cette augmentation de la clientèle a été possible grâce à un accroissement significatif de l'offre : 11000 places supplémentaires en heure de pointe critique.

Le système technique (géré par CAPITA), ne pose actuellement plus de problème et des mesures sont continuellement mises en place. La proportion de notification de PV d'amende qui ont fait l'objet de contestations a fortement diminué de 62 % dans les premières semaines à 16 % actuellement ; c'est le meilleur indicateur de l'efficacité opérationnelle du système et de sa meilleure acceptabilité par l'utilisateur, qui sait par ailleurs que TfL accepte la moitié des contestations (66 % au départ).

En revanche, le bilan financier n'est pas conforme aux prévisions. On s'attendait initialement à des revenus annuels de 130 millions de livres (200 millions d'euros). La première année, les revenus totaux du système se sont élevés à 165 millions de livres (250 millions d'euros) et les coûts d'opération à 97 millions de livres (150 millions d'euros). Les revenus nets ont été de 68 millions de livres (100 millions d'euros), au lieu des 130 millions de livres escomptés.

Cette différence avec les estimations ex ante s'explique notamment par une réduction du trafic importante que dans les estimations, un nombre de véhicules bénéficiant de réductions ou d'exemptions plus important et une fraude plus importante également. Ils vont sans doute être compris entre 80 et 100 millions de livres (120 -150 millions d'euros) les années suivantes tant par la diminution des coûts de fonctionnement que par un contrôle des fraudes plus efficient.

Rappelons qu'il s'agit d'un péage de décongestion. Le bénéfice net n'est pas l'objectif principal. Cependant, ce peut être un élément intéressant pour lutter contre la congestion dans la mesure où les bénéfices dégagés serviraient à financer des transports en commun (principalement bus) qui favoriseraient le report des trafics de la voiture particulière vers les transports publics.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas avant 2 ans que l'on pourra avoir des résultats significatifs

2. Les expériences en France

Quand on parle de péage urbain en France, on est très loin des expériences menées à Londres, Singapour par exemple. Il ne s'agit pas en effet de mettre en place une politique de lutte contre la congestion en ville. Mais de faire supporter aux utilisateurs le coût des nouveaux ouvrages.

En l'état actuel des textes en effet, le péage n'est possible que « *pour financer une nouvelle infrastructure ou un ouvrage d'art* » (Code de la voirie routière). Une réserve qui devrait prochainement être levée puisque les prochaines lois de décentralisation instaureront la possibilité de péages « *non plus sur un ouvrage d'art ou une infrastructure, mais sur un itinéraire* » selon Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux Transports.

- Marseille

Dans ce domaine, le grand précurseur est Marseille. Il y a dix ans, la cote phocéenne a inauguré le premier tunnel urbain routier à péage entièrement réalisé avec des fonds privés. Le tunnel du Prado-Carénage, qui relie l'autoroute du littoral A55, l'autoroute A50 et l'autoroute du Nord A7,

se situe en plein cœur de la ville et donne un accès direct au Vieux Port et aux quartiers de la Canebière, de la Corniche et du Prado. Il permet surtout une traversée en trois minutes contre une vingtaine de minutes en moyenne si le même parcours se fait en surface. S'il a donné lieu à de nombreux débats au moment de sa mise en service, il semble aujourd'hui complètement entré dans les mœurs. « *Il y a tellement de problèmes de circulation en centre-ville que les marseillais sont prêts à payer pour rouler* » témoigne une journaliste provençale. 37 000 véhicules en moyenne s'engouffrent chaque jour dans l'ouvrage. Les prévisions initiales tablaient sur 35 000 véhicules quotidiens dès 1995. Mais la courbe a mis plus de temps que prévu à grimper. « *Les prévisions étaient sans doute trop optimistes. De plus, elles n'ont pu être pas assez tenu compte du temps nécessaire aux automobilistes pour qu'ils changent leurs habitudes de déplacements. La montée en charge a pris cinq ans* », commente un porte-parole de la Société marseillaise du tunnel du Prado-Carénage (SMTPC) qui a obtenu une concession de trente ans après avoir déboursé 1,2 milliards de francs à l'époque pour réaliser l'ouvrage. Au démarrage, le tarif de base a été fixé à 10 francs alors qu'il était initialement prévu de le mettre à 13 francs pour les 2,5 kilomètres du parcours. Il a ensuite été régulièrement augmenté et il atteint aujourd'hui 2,30 euros.

D'après les enquêtes régulièrement menées par la SMTC auprès de sa clientèle, les utilisateurs estiment gagner 23 minutes lorsqu'ils empruntent le souterrain. 40 % se font rembourser le péage ; le tiers des parcours est effectué pour raisons professionnelles, un autre tiers pour des trajets domicile travail, le dernier tiers pour des motifs personnels ce qui explique que les pointes ont lieu durant la semaine (le trafic peut monter jusqu'à 45 000 véhicules par jour) et les périodes de creux se situent évidemment le week-end.

Les abonnés au péage, qui représentent 30 % des passages, paient un peu moins cher. Ce système de paiement automatique sans arrêt aux postes de péages, permet d'accélérer l'écoulement du trafic. La SMTPC s'attend à ce qu'il s'élève à 40 % l'an prochain. Autant de données qui laissent penser que le tunnel du Tunnel du Prado-Carénage est une bonne affaire. Depuis 2004, les résultats sont positifs. Dans vingt ans, la ville récupérera l'ouvrage.

- *Le périphérique Nord Lyonnais*

L'expérience marseillaise a toujours été suivie de près par de nombreuses villes françaises. En particulier par Lyon, qui a inauguré peu de temps après Marseille, en juillet 1997, son périphérique Nord. A une différence près : la ville n'avait pas prévu la contestation sans précédent contre son projet baptisé à l'époque « *Teo* ». Non seulement les Lyonnais se sont révoltés contre le coût du péage : 16 francs pour dix kilomètres, un abonnement frôlant les 500 francs par mois. Mais ils ont aussi eu le sentiment de se faire piéger en raison d'un plan de circulation qui avait été mis en place en même temps que « *Teo* » pour mieux les rabattre vers le nouvel ouvrage payant. Ce que ne démentent d'ailleurs pas aujourd'hui les responsables de la communauté urbaine. Ils reconnaissent qu'il fallait alors « *assurer la rentabilité de Teo* ».

Les opposants au péage ont su se faire entendre, d'autant que Teo était au cœur d'une polémique politico - financière : le montage financier – l'ouvrage a coûté 6 milliards de francs alors qu'il était estimé initialement à 3,2 milliards – a été dénoncé par la Cour des comptes dès 1996. Finalement, le Conseil d'Etat a mis un terme aux indignations en annulant, en février 1998, la

concession accordée à Bouygues. C'est la communauté urbaine de Lyon qui récupère l'ouvrage en régie directe. Et qui décide d'abaisser très nettement les grilles de tarifs pour enrayer le mouvement de boycott du périphérique : 14 000 passages sont enregistrés quotidiennement 35 000. Par ailleurs, les extrémités est et ouest du périphérique deviennent gratuites.

Cette reprise en main inverse immédiatement la tendance. Et démontre s'il le fallait à quel point le prix est un facteur décisif. Aujourd'hui, le périphérique est assidûment fréquenté. 155 000 véhicules l'empruntent chaque jour, dont 55 000 sur la partie payante. L'ouvrage compte 67 000 abonnés. Il est désormais accepté par les Lyonnais. Et ce alors que les prix ont sensiblement remonté : 1,8 euro pour quatre kilomètres. Le périphérique nord demandera du temps avant d'être rentabilisé.

Selon Jacky Darne, le vice-président de la Communauté urbaine chargé des finances, les 6 milliards de francs (915 millions d'euros) initialement investis dans la construction représentent 25,5 millions d'euros annuels à amortir. Les coûts de gestion étant un peu moins de 4 millions d'euros annuels, l'exploitant récupérera presque 5 millions d'euros nets en 2029. Du coup, la Communauté urbaine rentrera dans ses frais dans quarante ans.

- *l'A14 (Ouest de Paris)*

En région parisienne aussi, l'ouverture en novembre 1996 de la première voie à péage francilienne, l'A14, ne s'est pas faite sans heurts ni controverses. Elle a été précédée de multiples manifestations, recours devant le Conseil d'Etat et autres interruptions de chantier. Sa réalisation a également été fort coûteuse : 15,6 kilomètres pour 4,5 milliards de francs. Soit un coût de 300 millions de francs le kilomètre, qui s'explique par l'importance des aménagements et du « traitement de l'environnement » destinés à faire accepter aux riverains cette infrastructure. Il faut dire que l'autoroute passe au pied de la terrasse du château de Saint-Germain-en-Laye, un site édifié par le Nôtre en 1673 et classé monument historique. Et qu'elle a suscité des oppositions dépassant le simple cadre des riverains. Résultat, sur sa plus longue partie, elle a été construite soit en tunnel soit sous une couverture pour épargner le paysage, et assure la liaison entre la Défense et Orgeval où elle se connecte à l'A13.

Aujourd'hui, seuls l'empruntent ceux qui veulent éviter les embouteillages des autres voies gratuites, comme l'A13 qui chemine en parallèle. D'où des écarts de fréquentation en fonction des heures de la journée. Chaque jour, en moyenne 25 558 véhicules utilisent l'A14. Des résultats éloignés des prévisions qui tablaient sur 39 000 véhicules quotidiens. « *Nos prévisions tenaient compte d'une fréquentation accrue aux heures de creuses. Et nous nous attendions à ce qu'il y ait plus d'encombres sur les voies gratuites, nationale et A13. Il nous arrive de frôler les 3 800 véhicules à l'heure* », souligne Pierre Schatt, le secrétaire général de la Société des Autoroutes Paris Normandie (SAPN), concessionnaire.

Le tarif de base à acquitter pour pouvoir emprunter l'A14 est de 6,3 euros. La politique de modulation tarifaire - un prix inférieur, fixé à 4,2 euros pendant les heures creuses, donne peu de résultats « *les gens qui ont besoin d'être à l'heure utilisent l'A14. Ils ne changent pas leurs déplacements en fonction des tarifs. C'est une autoroute professionnelle* », commente Pierre Schatt. La modulation tarifaire s'est traduite par un transfert de trafic sur les heures creuses

inférieur à 2%. A cela s'ajoute le fait que « *les abonnements proposés offrent des avantages financiers très importants* », estime Pierre Schatt.

La SAPN s'est aussi lancée dans l'expérience du covoiturage en concertation avec la direction des Routes. Sans trop de succès malgré la gratuité accordée lorsqu'un conducteur transporte deux autres personnes dans sa voiture et s'il s'est fait connaître auparavant. « *C'est à l'image du covoiturage en général. Il est difficile de faire des parcours communs à heures fixes, surtout en région parisienne où le secteur tertiaire est important et les déplacements professionnels sont flexibles. Mais cette expérience a permis de faire connaître l'A14* », estime-t-on à la SAPN, où l'on évalue à un peu moins de 1% du trafic les voitures qui effectuent du covoiturage.

Comme les autres, cette autoroute très chère sera rentable dans une quinzaine d'années. D'ores et déjà, son chiffre d'affaires atteint 40 millions d'euros en 2002.

La banlieue ouest parisienne attend désormais le bouclage du « super périphérique » de l'Ile de France, l'A86, avec le dernier tronçon manquant entre Rueil-Malmaison et les alentours de Versailles. Cette portion sera payante, permettant de rembourser les dépenses colossales nécessaires à sa réalisation. Devant l'opposition des riverains, le concessionnaire Cofiroute a en effet été obligé de faire passer l'infrastructure en souterrain, ce qui a gonflé la facture. Autre facteur aggravant : l'accident dans le tunnel du Mont Blanc s'est traduit par des exigences de sécurité accrues et par de gros retards dans la réalisation. La première section de 4,5 kilomètres n'est pas attendue avant 2007. Elle reliera Rueil-Malmaison à l'échangeur avec l'A13 à Vaucresson et au Chesnay.

Le projet de bouclage du super périphérique parisien prévoit en fait la réalisation de deux tunnels. L'un à petit gabarit composé de deux chaussées superposées uniquement directionnelles pour aller de Rueil à Versailles –Vélizy en 10 kilomètres sera réservé aux voitures. Le deuxième, long de 7,5km, sera accessible à tous les véhicules reliant Rueil à l'autoroute A 12, à Bailly. Les estimations tablent sur 40 000 véhicules chaque jour. Cofiroute, qui compte mettre en place toute une panoplie tarifaire (télépéage, modulation tarifaire, abonnements...) espère ainsi attirer en souterrain une partie du trafic qui transite par Paris. On estime par exemple que dans Versailles, le trafic devrait être allégé de 10 à 15%. A condition que des réaménagements de la voie publique en surface soient réalisés. A condition aussi que la taille des tunnels, particulièrement étroits, ne dissuadent pas les automobilistes.

Le péage urbain est un sujet sensible et soumis à de nombreuses controverses. De plus, la classe politique est divisée sur le sujet, sans qu'on y trouve de clivage politique clair entre la droite et la gauche. Ainsi, il convient de présenter brièvement les sept points autour desquels tourne la polémique.

III- Les éléments du débat sur le péage urbain

1. Le coût des nuisances automobiles

Les projets de péage urbain sont souvent justifiés par l'existence de coûts externes générés par l'automobile, mais supportés par la collectivité : dommages induits par la pollution, le bruit, l'insécurité routière, etc. En France, on peut estimer (Quin et al. 2001) l'ensemble de ces coûts à 26 milliards d'euros en 1998, dont 7 milliards de coûts publics (dépenses de voirie) et 19 milliards de coûts de nuisances (accidents, bruit, pollution atmosphérique locale et effet de serre). Les automobilistes contribuent à la couverture de ces coûts via la fiscalité spécifique à laquelle ils sont soumis. Quin et al. montrent ainsi qu'à l'échelle nationale, coûts pour la collectivité et taxes spécifiques sont équilibrés (26 milliards d'euros chacun en 1998). Mais en milieu urbain, les coûts externes sont encore plus importants que sur le reste du territoire national ; en effet les nuisances comme la pollution locale ou le bruit y sont plus concentrées et ont plus d'effets néfastes qu'en milieu rural. Les automobilistes sont donc loin de couvrir les coûts qu'ils font supporter à la collectivité en ville. Ceci peut justifier largement l'utilisation d'un péage urbain. Néanmoins, la supériorité des transports collectifs sur l'automobile en terme de coût social par déplacement n'est pas une évidence. Ainsi, les transports collectifs ne sont socialement plus rentables que l'automobile que s'ils sont intensément utilisés. En effet, bien qu'ils génèrent beaucoup moins de coûts externes, les transports collectifs sont, au moins en France, fortement subventionnés. Dans le centre-ville des grandes métropoles où le taux de remplissage est traditionnellement très élevé, le coût social des transports en commun aurait donc tendance, a priori, à être relativement plus bas que le coût social de l'automobile.

2. Les arguments environnementaux

Du point de vue même des écologistes, le péage urbain n'est pas un outil pertinent pour résoudre les problèmes de pollution locale. Les problèmes de pollution de l'air peuvent être réglés par les progrès technologiques. Instaurer un péage dans ce seul but serait donc un gaspillage. Cependant, un système de péage urbain peut être une mesure clé pour améliorer la qualité de l'environnement dans les grandes villes. C'est en effet un outil qui permet d'être cohérent avec une politique de réduction de la place de la voiture en ville. Il permet également de lever des fonds pour financer des programmes de réduction des nuisances. Parallèlement, le péage permet de faire face efficacement aux pics de pollution. Il suffit pour cela d'augmenter sensiblement le tarif les jours de pic.

3. L'équité sociale

Pour ses opposants, l'inconvénient majeur du péage urbain est qu'il conduit à écarter de l'utilisation de l'automobile davantage les personnes à revenus modestes que celles à revenus

élevés. Cette véritable « sélection par l'argent » serait donc inéquitable. En revanche, certains soutiennent que le réemploi des fonds pour le financement des transports en commun conduit, au contraire, à favoriser plutôt les personnes à revenus modestes dans la mesure où elles sont plus nombreuses parmi les utilisateurs de transports en commun. Finalement, on s'aperçoit que l'instauration d'un péage urbain n'est pas une opération Pareto améliorante. En effet, même si de nombreux agents gagnent à l'instauration du péage, il est indéniable que certains agents sont perdants.

4. Les effets sur l'économie de la ville

Les effets d'un péage sur l'économie d'une ville sont mal connus tant il peut y avoir des éléments conjoncturels intervenants.

Traditionnellement, lors de l'instauration d'un péage, les commerces du centre-ville (ou plus généralement les commerces installés dans la zone de péage) sont les premiers à exprimer leurs craintes. Ils redoutent, légitimement, une baisse de l'attractivité du centre-ville. En revanche, les commerçants doivent être conscients du fait qu'en améliorant le réseau de transports un péage urbain peut, d'une part, augmenter l'accessibilité du centre-ville pour les clients et, d'autre part, diminuer les temps de voyage des véhicules professionnels. Plus généralement, certains peuvent craindre de voir baisser l'attractivité de l'agglomération par rapport aux « villes gratuites ». Dans ce domaine, il est encore plus difficile de dire si les craintes sont justifiées. Toutefois, si le projet permet à la ville d'améliorer son système de transport, sa compétitivité et son attractivité devraient être renforcées.

5. Les différentes solutions technologiques

La technologie retenue est également un sujet qui fait débat. Trois problèmes peuvent se poser outre le coût de mise en place du système. Tout d'abord, il faut adopter un système dont la technicité assure la fluidité du trafic (conséquence immédiate sur l'acceptation par la population). Deuxièmement, lorsqu'il s'agit d'un péage de décongestion, le système doit être suffisamment flexible pour pouvoir ajuster les tarifs selon l'heure de la journée, les catégories de véhicules ou la distance parcourue. Idéalement, il faudrait pouvoir modifier instantanément le niveau de péage en fonction du niveau de congestion à un moment précis mais aussi individualiser le montant du péage en fonction du niveau d'émissions polluantes des véhicules, du nombre de passagers, etc. Finalement, il faut veiller au respect de la vie privée. En effet, un système de péage urbain peut permettre de surveiller les moindres déplacements des automobilistes. Ceci pose d'évidents problèmes éthiques.

☛ Les systèmes classiques :

- Barrière de péage

Les systèmes les plus simples sont les barrières de péage. Le paiement se fait à l'entrée ou à la sortie de la zone de péage et peut parfois être automatisé. L'inconvénient majeur est la perte de temps occasionnée par l'obligation de s'arrêter. En revanche, la transaction peut rester

parfaitement anonyme. La ville norvégienne de Trondheim est une des rares à utiliser ce système. Ainsi, sur les 16 accès payants au centre-ville, deux disposent de barrières de péage manuelles qui permettent aux visiteurs occasionnels ou aux touristes d'entrer dans la ville en voiture sans avoir à s'abonner.

- Vignette

Avec ce système, seules les personnes qui ont payé la taxe peuvent coller une vignette sur leur pare-brise et ainsi circuler dans la zone. L'inconvénient majeur du système, utilisé à Singapour jusqu'en 1998, est qu'il ne permet pas de faire varier le montant de la taxe au cours de la journée. Il implique également un contrôle visuel souvent peu fiable.

La majorité des villes utilisent des systèmes de « télépéage » sans barrières physiques, ni arrêt des véhicules. Les principaux systèmes de « télépéage » sont :

☛ Les badges DSRC (Dedicated Short Range Communication)

Les usagers doivent être équipés d'un badge qui permet un dialogue entre le véhicule dans lequel ils se trouvent et l'infrastructure. Le système permet de choisir entre l'anonymat et l'identification de l'automobiliste ou du véhicule. Par exemple, le système mis en place à Singapour depuis 1998 ne permet pas de reconnaître l'automobiliste ou le véhicule, puisque d'une part, lors de l'installation du badge fixé dans le véhicule la plaque d'immatriculation n'est pas enregistrée, d'autre part le paiement se fait par une carte à puce prépayée totalement anonyme (de type carte téléphonique) que l'on insère ensuite dans le badge. Les systèmes de péage de type DSRC permettent d'augmenter le débit des voies de péage de manière importante (le débit est multiplié par 3,5 par rapport à un système classique). Le traitement des contrevenants reste cependant un problème difficile à gérer. Un système de reconnaissance des plaques d'immatriculation pourrait donc venir compléter ce système.

☛ Les systèmes GPS (Global Positioning System)

Il s'agit ici de localiser les véhicules grâce à des satellites et à des boîtiers GPS situés dans les véhicules. On peut ainsi tarifier les véhicules en fonction de l'itinéraire exact emprunté. Grâce aux satellites, il est en effet possible de localiser un véhicule à quelques mètres près. Bien que très flexible, ce système pose donc des problèmes importants de respect des libertés individuelles.

☛ La reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation

C'est le système utilisé à Londres. Les usagers n'ont pas à s'équiper d'un badge, ce qui augmente la souplesse et l'acceptabilité du système.

6. L'acceptabilité

Même si un péage urbain a des avantages potentiels évidents, cette idée n'a généralement pas beaucoup de succès auprès du grand public (sauf dans le cas de Londres où le maire Ken Livingstone a mis oeuvre une politique d'accompagnement et nous y reviendrons). Par exemple,

A la question « *Etes vous plutôt d'accord ou plutôt pas d'accord pour que soit instauré un péage pour entrer en centre ville en voiture ?* » posé dans le cadre du baromètre ADEME/CERT/GART/UTP auprès d'habitants d'agglomérations de plus de 30 000 habitants (hors Ile France), les réponses « *plutôt d'accord* » ont été de 14 % en 2001. Les lyonnais interrogés par un quotidien régional se sont prononcés favorablement à 32% en 2003. De même dans la classe politique française, l'opposition à un tel projet est encore vivace. Denis Baupin, adjoint au maire de Paris chargé des transports, a par exemple déclaré qu'il était exclu d'envisager une telle mesure dans la capitale. Selon lui, « ce retour à une sorte de système d'octroi serait discriminatoire vis-à-vis des plus pauvres ». Il existe néanmoins des marges de manoeuvre pour que les opinions évoluent. Par exemple à Oslo, qui a mis en place son système en 1990, on est passé de 28% d'opinions favorables en 1989 à 45% en 1998. Il en est de même pour Trondheim, où on est passé de 30% d'opinions favorables quelques mois avant l'ouverture à 60% deux ans après.

7. L'utilisation des recettes du péage

Concernant l'utilisation des recettes du péage, deux grandes voies semblent se dégager. Tout d'abord, même s'ils sont minoritaires, certains considèrent que les recettes du péage ne doivent pas entièrement être affectées au seul secteur des transports. Elles doivent permettre soit de réduire les taxes existantes, soit de financer les politiques sociales. D'autres considèrent au contraire qu'il est indispensable de conserver les recettes du péage dans le seul secteur des transports.

Le débat sur l'utilisation des recettes du péage est encore vif. Cette question est d'autant plus importante que la redistribution des recettes joue un rôle crucial dans l'acceptabilité du péage. Ainsi, un péage urbain sera d'autant plus accepté que les recettes du péage seront utilisées pour des projets considérés comme nécessaire par les usagers (la construction d'infrastructures routières en Norvège, l'amélioration des transports en commun à Londres, etc.).

Conclusion

Je terminerai en proposant mon idée sur la question du péage urbain.

La pérennité d'un péage (financement, décongestion, environnemental) dépend avant tout de son acceptabilité par la population. Elle se construit d'une part par sa légitimité car à elle seule elle entraîne l'adhésion et d'autre part, par l'accompagnement de la population assujettie. Le succès péage de Londres en est d'ailleurs l'illustre exemple : « 50% des londoniens se déclarent favorables au système tandis que 30% seulement y sont à des degrés divers opposés ; 70% de la population ne montre aucune opposition au péage ». Il est intéressant de voir la stratégie adoptée par le maire pour construire l'acceptabilité. Elle peut se résumer en deux volets : « *consultation* » et « *information* ».

- *La consultation du public et des groupes organisés*

Dès son élection, Ken Livingstone a cherché à connaître les points de vue des municipalités, des entreprises et des associations londoniennes en leur envoyant, en juillet 2000, un questionnaire portant sur le projet de péage : « *Hearing London's Views* ». Les questions portaient sur les caractéristiques principales du projet et notamment sur la superficie de la zone de péage, le niveau de la taxe ou encore les heures de fonctionnement du système. Cette consultation a aidé le maire à rédiger la version provisoire de sa stratégie pour les transports, publiée en janvier 2001. Cette stratégie globale, la « *Mayor's Transport Strategy : Draft for Public Consultation* » a ensuite été soumise aux critiques du public dans le cadre d'une grande consultation publique. Les différents commentaires ont été officiellement pris en compte pour la rédaction de la version définitive de la stratégie globale du maire pour les transports (« *Mayor's Transport Strategy* »), publiée en juillet 2001. Après quelques ajustements (notamment concernant les remises et les exemptions pour certaines catégories d'usagers), le maire a présenté en février 2002 la version définitive du péage. Utilisant les pouvoirs que lui confère le GLA Act (1999), Ken Livingstone a ainsi annoncé l'instauration du système pour le mois de février 2003. Les caractéristiques précises du système de péage urbain ont ensuite été soumises aux critiques du public dans le cadre d'une nouvelle consultation publique en du 23 juillet 28 septembre 2003.

- *L'information du public*

L'autre volet de la stratégie de Ken Livingstone pour construire l'acceptabilité fut le lancement d'une grande campagne d'information d'octobre 2002 à février 2003. Le but était d'expliquer le fonctionnement du système et de vanter les avantages potentiels du péage urbain. TfL s'est ainsi appuyé sur une grande campagne de publicité, complétée par des opérations de « *marketing direct* » et de relations publiques. Un centre d'appel téléphonique et un site Internet ont également été créés pour répondre à toutes les questions des usagers. Quelques jours avant le démarrage du système 97% des Londoniens étaient ainsi au courant de l'instauration du péage. 85% des automobilistes concernés savaient qu'ils devaient payer la taxe. Enfin, 83% des Londoniens savaient que les recettes du péage iraient à l'amélioration des transports.

Bibliographie

Sources littéraires :

- Derycke, P.H. (1997), « Le péage urbain – Histoire, Analyses, Politique », Economica
- Lauer, A. (1997), « Le problème du péage urbain » », in La Jaune et la Rouge : Transport et Développement durable
- Certu (2001), « Tarification des déplacements automobiles urbains – La question de l’acceptabilité », Collections du Certu n° 35
- Quin, Duprez, . et Bourgis, N. (2001), « Rapport au ministre de l’Equipeement, des Transports et du Logement », février 2001
- Certu, DREIF, IAURIF, Let (2002), « Les péages urbains en Norvège : Oslo et Trondheim – Rapport des visites des 27 et 28 mai 2002 »
- « Point de vue Péage Urbain : la preuve par Singapour »,
Le Monde – février 2003
- « Mobilité et péages urbains : Singapour, Londres et après ? »,
Supplément FNAUT – Infos n° 129, octobre 2003
- « La France est-elle prête pour le péage urbain ? Onze point du vue clés »,
Rail et transports – n° 307, novembre 2003, pp. 20-30
- « Le péage urbain de Londres »,
Claude TETU, Transports Environnement Circulation, n°181, janvier - avril 2004-pp.16-21
- « Péage urbain : posons le débat ! »,
Alain Lipietz, mars 2004

Sources internet :

- Site du PDUIF : « Le péage urbain est dans l’air du temps »
- Les Dossiers du Net : « Péage urbain : une solution pour Paris »
- Site INERIS [http :// www.ineris.fr/recherches/base_drc/fiches/transport/](http://www.ineris.fr/recherches/base_drc/fiches/transport/)
- Transport for London: <http://www.tfl.gov.uk/tfl/> ainsi que <http://www.cclondon.com>
- Greater London Authority: <http://www.london.gov.uk/>
- Site de la BBC sur le péage de Londres: <http://www.bbc.co.uk/london/congestion/>