



# Les péages urbains, outils de financement, de décongestion, ou d'injustice sociale ?

*Argumentaire synthétique*

## **Avant-propos**

Chers collègues,

Au-sein de TDIE, centre de ressources dont j'assume la co-présidence, j'ai souhaité aborder à bras le corps la question des péages urbains, qui m'apparaissait liée, à priori, à la question du financement des transports urbains. J'ai présidé dès le 15 juillet dernier un séminaire d'études sur cette question complexe, en m'entourant des meilleurs experts de la question.

Dans le même temps, et en ma qualité cette fois de co-rapporteur du projet de loi « Grenelle 2 » au Sénat, je me suis rendu sur place, dans des grandes métropoles proches de Paris (Londres, Copenhague, Milan, Rome), pour constater et étudier moins les choix technologiques, qui sont assez connus, et font l'objet de peu de débats, que la « qualité politique » des systèmes retenus, c'est-à-dire leur relation avec le citoyen, ou encore le niveau d'acceptation sociale que l'on peut atteindre.

J'ai constaté que le péage urbain **peut prendre différentes formes**, s'exprimer de différentes manières selon les capitales où elle a été mise en œuvre, mais force est de constater que **là où il existe, le péage urbain n'a pas été supprimé** –sauf dans une ville de Norvège, où cela avait été annoncé dès l'origine-, y compris lorsque se sont produites des alternances locales. C'est un fait.

Les enquêtes d'opinion auxquelles nous avons eu accès démontrent que le péage urbain est considéré par les Français - au-delà de leurs réticences - comme l'un des moyens efficaces de réguler, de mieux organiser la mobilité urbaine, de favoriser les transports collectifs en site propre. Pour autant, ils ne sont pas majoritairement prêts, à l'évidence, à accepter l'irruption dans leur vie quotidienne de ce nouvel outil de tarification.

C'est la raison pour laquelle j'ai soutenu un dispositif législatif, dont j'ai proposé l'adoption au Sénat, qui reste **strictement optionnel**, et repose sur le principe de **l'expérimentation**, pour les seules très grandes agglomérations (300.000 habitants). Autrement dit, il s'agissait de rendre possible la mise en place expérimentale du péage urbain, sous l'une de ses formes, sans rendre quoi que ce soit obligatoire.

Alors que l'Assemblée nationale va, à son tour, examiner dans quelques semaines le projet de loi « Grenelle 2 », et que votre commission du développement durable vient de proposer de supprimer l'article 22 quater, ce qui ne manquera pas de constituer un signal assez négatif en matière de développement durable, j'ai souhaité, au-nom de l'association TDIE, très investie sur ce dossier, vous transmettre un argumentaire synthétique sur cette question du péage urbain.

Je souhaite que sa lecture vous permette d'adhérer à nos convictions.

L'équipe de TDIE et moi-même restons à votre entière disposition pour répondre à toutes vos questions.

Louis NEGRE  
Co-président de TDIE  
Sénateur des Alpes-Maritimes

Depuis plusieurs années, les élus locaux misent sur une politique qui combine incitation à l'utilisation des transports collectifs et réduction de la place de la voiture sur la voirie, avec une augmentation des prix du stationnement autorisé et, souvent, la création de parkings périphériques.

C'est tout naturellement que la question du péage urbain s'est alors posée, depuis une dizaine d'années, d'autant que cet outil a été mis en œuvre, de façon très visible, dans plusieurs grandes villes étrangères, historiquement à Singapour, où l'espace public est sans doute plus rare qu'ailleurs, puis en Scandinavie et à Londres.

### ▣ Le péage urbain, c'est quoi ?

Le péage urbain est une réponse à **une question de rareté**. Quand on ne peut pas agrandir la capacité routière, simplement parce que l'espace urbain est rare, quand on veut limiter les atteintes du transport à l'environnement et au cadre de vie, parce que la qualité de l'environnement doit être préservé (cas de Milan) et/ou quand on ne peut pas investir dans les transports alternatifs, notamment les transports collectifs, parce que l'argent public est rare, on peut mettre en place un péage urbain, qui est une manière, parmi d'autres, de répondre à une ou plusieurs des 3 grandes sortes de rareté identifiables, précitées.

Les péages urbains se caractérisent aussi en fonction de leur **configuration spatiale**. Ils peuvent s'appliquer à une section de route ou un ouvrage d'art, ce qui est le cas en France (**péage de section**) ou être des **péages de cordon** (on paie en entrant, voire en sortant) ou des **péages de zone** (on paie quand on circule à l'intérieur).

Ils se caractérisent également en fonction de leur **base tarifaire**, au kilomètre, comme en France sur le réseau autoroutier, au passage (cordon), au forfait, et même possiblement à la durée, même s'il n'y a pas de mise en œuvre concrète.

Ils se caractérisent enfin en fonction de leur **base temporelle**, par exemple selon l'heure du déplacement (modulations horaires), le jour (gratuité le week-end par exemple)

### ▣ Quelle politique tarifaire ?

C'est une question d'objectif politique. La règle de base est que l'on peut avoir des tarifs modérés sur une aire étendue, pour maximiser les recettes (Norvège, 2€ par jour), ou des tarifs élevés sur une surface réduite, pour maximiser l'effet environnemental et/ou la lutte contre la congestion (Londres, 12€ par jour).

### ▣ Une efficacité indiscutable

Le dispositif de péage urbain a systématiquement pour effet de **réduire la congestion urbaine** et de **diminuer les polluants de proximité**, une question de santé publique majeure qui est encore très souvent négligée.

Dans une note parue le 19 septembre 2008, le Centre d'analyse stratégique (CAS) soulignait que les péages urbains permettent "*une nette amélioration de la fluidité du trafic en ville*" : 15 % de circulation en moins à Londres depuis 2003, entre 10 % et 15 % à Stockholm. L'effet de long terme est plus spectaculaire encore : à Singapour, le nombre de voitures pénétrant dans la zone à péage a été réduit de 76 % depuis sa mise en service en 1975. Enfin, le péage fournit une recette, qui permet d'aider au financement des transports en commun.

Les transports collectifs en sont améliorés (30 % de retard en moins pour les bus de Londres) et davantage fréquentés (entre + 3 % et + 6 % à Stockholm). Résultat : 16 % de CO<sub>2</sub> en moins dans l'air de Londres par rapport à la moyenne annuelle de 2002 et entre 10 % et 14 % de réduction des émissions polluantes à l'intérieur du cordon de péages de Stockholm.

Elle induit donc la création d'une offre de transports collectifs supplémentaire pour absorber le report de trafic, ce qui aurait pour effet d'aider vraiment les moins aisés, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de voiture.

### ☒ **Le péage urbain est-il injuste ?**

Il est souvent considéré comme acquis que le péage serait injuste en pénalisant plus fortement les pauvres que les riches. Ce serait une "sélection par le portefeuille". Cette thèse est bien trop générale pour pouvoir être considérée comme exacte. L'équité d'un péage va dépendre de l'utilisation qui sera faite de sa recette, et bien sûr de son montant et de sa forme (zone, cordon, etc.)

Spécialement, le péage serait injuste car un coût financier, de 3 € par exemple, ne représente pas la même chose pour un smicard ou un cadre supérieur et que, en outre, le temps gagné résultant de la diminution de la congestion a une valeur plus importante pour un cadre supérieur...

Or, les études sur les péages existants, à Londres ou ailleurs, et les projections, sur Paris en particulier, démontrent que les automobilistes concernés ou qui le seraient ont des revenus nettement supérieurs aux autres usagers des transports. De plus, utiliser la recette pour subventionner, en prix ou en qualité de service, les déplacements de banlieue à banlieue maximise la redistribution.

Il n'y a que pour les automobilistes qui continueraient à utiliser ce mode de transport après l'instauration du péage que le coût net (coût financier du péage – temps gagné) serait important, et supérieur au gain de temps.

On ajoutera que le péage de zone, contrairement au péage de cordon, est coûteux pour les automobilistes et crée un problème structurel d'acceptabilité. Par contre, un cordon entrant pénalise davantage les pauvres, mais un péage vert (tarif fortement réduit pour les véhicules à faible émission de CO2) les favorise.

### ☒ **Quelques exemples**

**A Singapour**, la mise en œuvre du péage urbain remonte à 1975 (système papier), puis à 1998 pour un système électronique (ressemblant au télépéage français), avec partie embarquée, et 20 à 30 portiques. En outre, le système permet l'anonymat, ce qui est important pour l'acceptabilité sociale du système.

Sans aller aussi loin, le péage urbain de zone a été mis en place en Norvège dans les années 90 dans les 4 principales villes du pays.

Plus récemment, on connaît Londres (2003, péage de zone), Stockholm (2007) et Milan (2008), qui sont des péages de cordon. Un projet, porté fortement par l'ancien maire, reste plus ou moins d'actualité à New-York (Manhattan), mais il n'a pas été mis en place à la date prévu, les élus en place ayant reculé.

**Le cas de la Norvège.** Des péages de cordon ont été mis en place dans les 4 plus grandes villes du pays, qui ne sont pas forcément de très grandes métropoles, au contraire. Cela montre que le péage urbain n'est nullement réservé aux grandes villes. Ces villes sont, par ordre chronologique, Bergen (240.000 hab.) en 1986, Oslo (la plus grande ville, 800.000 hab. et 1.500.000 avec la région urbaine) en 1990, Trondheim (180.000 hab.) en 1991 et enfin Stavanger (110.000 hab. seulement), en 2001.

Le système est à la fois d'une très grande transparence et très intéressant : le péage a été à chaque fois intégré dans des « paquets de financement » pour un ou plusieurs projets définis à l'avance et à chaque fois engagement a été pris par les autorités locales compétentes de supprimer le péage lorsque lesdits projets seraient achevés et fiancés. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé à **Trondheim**, où le péage urbain a été supprimé, et la vingtaine de portiques démontée, le 31 décembre 2005. **A Bergen et Oslo**, le péage a été prolongé, avec des projets différents. Ainsi, à Oslo, on en est au 3<sup>ème</sup> « paquet de financement ».

A Oslo, l'Etat avait ajouté une puissante incitation, en indiquant qu'il cesserait de contribuer au financement des projets concernés (tunnel automobile sous le centre-ville, réaménagement piétonnier du centre...) si les automobilistes n'étaient pas mis à contribution par l'intermédiaire du péage. En outre, le tunnel, grâce à un pré-financement, a été ouvert à la circulation avant la mise en place du péage, ce qui a permis de montrer aux automobilistes par avance à quoi servirait leur contribution.

Il est à noter qu'en Norvège, la loi a changé depuis, et d'éventuels nouveaux péages peuvent désormais être de nature régulatrice, et pas seulement de financement.

**Le Grand Londres.** Il s'agit d'un modèle en soi, très différent du modèle norvégien, à tous points de vue. Le Grand Londres, c'est 7,3 Millions d'habitants (à comparer avec les 10 Millions du Grand Paris), et 5,5 Millions supplémentaires autour du Grand Londres administratif. La zone concernée par le péage est par contre très réduite, soit 21 km<sup>2</sup>, l'équivalent des 10 premiers arrondissements parisiens, avec 180.000 habitants. Ce « Central London » représente 1,1 Million de déplacements pendulaires dont déjà, avant le péage, 85% de déplacements par les TC, et seulement 12% en voiture, et 3% pour les taxis, les vélos... La vitesse moyenne est de 16 kms/heure. Le projet a fait l'objet d'un intense et difficile débat public.

Indéniablement, le succès est au rendez-vous. La congestion et affectivement diminué (de 30%), on peut à nouveau se parler à Piccadilly... Par contre, la congestion est demeurée inchangée en-dehors de la zone à péage. Les riverains de la zone concernée bénéficient de tarifs résidentiels très minorés.

On a observé une hausse de la fréquentation des transports publics, dont les horaires sont devenus plus fiables, toutefois les recettes sont restées inférieures aux prévisions. Le maire de Londres a été réélu en 2004, après une hausse du tarif et une extension de la zone concernée. La nouvelle équipe municipale récemment élue a annulé une nouvelle extension du zonage, sans remettre en cause le principe du péage.

### ☒ **Comment procéder dans une grande agglomération ?**

On peut concevoir un péage combinant une tarification modérée à l'extérieur du centre de l'agglomération (soit un péage de zone avec suivi satellite, soit un péage restreint aux grands axes) et des tarifs plus forts à l'approche immédiate et dans le cœur urbain (logique de cordon) avec des péages éventuellement modulés heure de pointe/heure creuse, jours ouvrés/jours fériés, etc. ;

L'objectif est d'inciter les usagers à utiliser les transports en commun, particulièrement pour accéder au centre-ville; le péage est plus un péage de financement qu'un péage de décongestion (le niveau ne doit pas être trop élevé, à la fois pour ne pas trop dissuader les gens de circuler, le rendre plus acceptable, et globalement générer plus de recettes pour financer les investissements de transport en commun). Le schéma pourrait donc être très différent de celui de Londres.

Il est en tout cas essentiel de noter que le péage urbain peut être mis en place selon des modalités très différentes d'une agglomération à une autre, en fonction des contraintes locales et de la volonté des élus locaux.

En ce sens, le dispositif de l'expérimentation limitée dans le temps apparaît adapté.

### **Conclusion : le jeu en vaut-il la chandelle ?**

Le péage urbain amène indéniablement une diminution de la circulation automobile, donc une amélioration de l'environnement, un gain d'espace pour d'autres usages, moins de pression à l'expansion des routes, ainsi que des recettes supplémentaires pour financer le report modal urbain.

Il n'a pas pour effet d'accentuer la *gentrification* des centres villes, il se veut au contraire être un outil d'égalité social fort, le paiement de la taxe étant investi dans une offre plus étoffée de transports collectifs

avec la possibilité de peser sur la tarification des titres de transports. Il ne faut pas négliger l'impact certain sur la pollution de proximité de cœur de ville.

Il convient de se projeter au-delà des premières impressions et se préparer à affronter notre futur avec des actions qui, certes, peuvent apparaître étrangères à notre culture et notre tradition, mais qui ont démontré à travers le monde leur efficacité...

## **Annexe : le texte adopté par le Sénat**

### **Article 22 quater (nouveau)**

Après la section 11 du chapitre Ier du titre III de la deuxième partie du livre Ier du code général des impôts, il est inséré une section 11 bis ainsi rédigée :

« Section 11 bis

#### **« Expérimentation des péages urbains**

« Art. 1609 quater A. – I. – Dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants définies à l'article L. 221-2 du code de l'environnement et dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, une tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur, dénommée "péage urbain", peut être instituée, à titre expérimental et à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains, pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales.

« Le péage urbain peut être institué pour une durée de trois ans.

« Il est applicable aux véhicules qui franchissent les limites d'un périmètre géographique ou circulent sur des voies routières déterminées relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivités concerné ou, le cas échéant, des autres autorités compétentes en matière de voirie et avec leur accord.

« Son montant est fixé par l'autorité organisatrice des transports urbains dans la limite d'un seuil défini par décret en Conseil d'État.

« Son produit est affecté à cette même autorité organisatrice des transports et sert à financer les actions mentionnées au plan de déplacements urbains.

« II. – Les collectivités ou groupements de collectivités intéressés établissent une étude d'impact préalable à charge et à décharge du projet de péage urbain et conduisent une concertation avec l'ensemble des parties concernées.

« À l'issue, ils adressent leurs projets d'expérimentation au ministre chargé des collectivités territoriales et au ministre chargé des transports en précisant les modalités d'évaluation de l'expérimentation.

« Le péage urbain ne peut être instauré qu'après la mise en place d'infrastructures et de services de transport collectif susceptibles d'accueillir le report de trafic lié à l'instauration du péage.

« Après avis de l'autorité compétente, les expérimentations visées au I sont autorisées par décret en Conseil d'État.

« III. – Les collectivités ou groupements de collectivités qui mettent en oeuvre une expérimentation sur le fondement du présent article élaborent, après chaque période de douze mois d'expérimentation, un rapport contenant les informations nécessaires à son évaluation et le transmettent au ministre chargé des collectivités territoriales et au ministre chargé des transports.

« Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport d'évaluation portant sur les expérimentations mises en oeuvre en application de la loi n° du portant engagement national pour l'environnement. »