

Correspondants

pour toute information :

■ sur le contenu de la journée

Certu - Jean-Marie Guidez
tél. 04 72 74 58 27 - fax 04 72 74 59 20
mél : jean-marie.guidez@equipement.gouv.fr

■ administrative

FORM'équip - Delphine Betka
tél. 04 72 04 70 02 - fax 04 72 04 72 80
mél : betka@entpe.fr

Certu Certu



Journée-débat n° 10

centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 LYON Cedex 06
Téléphone :
04 72 74 58 00
Télécopie :
04 72 74 59 00
Internet :
www.certu.fr

Mobilité et péages urbains Singapour, Londres et après?



De la gare de la Part-Dieu :

Un bus sera à votre disposition sur
le parking, côté Villette, départ à
9 h 10, retour à la gare à 17 h 50.

Sinon, métro direction Charpennes
(ligne B), puis métro jusqu'à
Laurent Bonnevey (ligne A),
puis bus n° 56, arrêt « Hôtel de Ville ».

De la gare de Perrache :

Métro jusqu'à Laurent Bonnevey (ligne A),
puis bus n° 56, arrêt « Hôtel de Ville ».

En voiture :

Du boulevard périphérique,
sortie « Casset », direction « Hôtel de Ville ».
De la rocade Est (A46),
sortie « la Rize » Vaulx-en-Velin,
direction « Vaulx-en-Velin centre ».

Stationnement :

En complément des parkings du campus,
vous pouvez garer votre véhicule
au parking du centre commercial Casino
(rue Ho Chi Minh) ou celui face à la Poste.

Adresse journée-débat :

ENTPE
Rue Maurice Audin
69518 Vaulx-en-Velin Cedex
tél. 04 72 04 71 65

Avec la collaboration de la F.N.A.U.T.
Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports

actaes éditions - Cré-dit photos : DCSR - François CEPAS • SIC - Gérard GROSSAY

Lyon

Mardi 14 octobre 2003



Péage urbain, ou plutôt péages urbains, tant leurs finalités et les méthodes de leur mise en œuvre peuvent être différentes. Nous aborderons les questions posées par cette forme de fiscalité directe de la circulation automobile urbaine (partage modal, offre en transports collectifs, implications sociales, effets environnementaux...). L'évaluation globale des péages urbains reste probablement à faire. Plusieurs expériences récentes, dont bien sûr Londres, seront présentées.

Le péage urbain, en 2003, est-il souhaitable, acceptable, durable? Est-il un outil du développement durable, ou une fausse bonne idée? Après Singapour et Londres, des villes françaises?

Cette journée-débat est organisée en partenariat avec la F.N.A.U.T.

L'une des missions du **Certu** (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) est d'animer avec le réseau des **CETE** (Centres d'Études Techniques de l'Équipement) le milieu des études ou de la recherche.

Le Club Mobilité, qui s'est progressivement ouvert à tous les publics, permet aux spécialistes de la mobilité urbaine et du développement urbain de se rencontrer et d'échanger autour d'études, de recherches, d'expériences. La notion de débat est essentielle. Chaque séance est centrée sur un thème.

Vous êtes, une fois de plus, les bienvenus pour débattre, et faire avancer la culture commune sur la mobilité urbaine.

Mobilité et péages urbains
Singapour, Londres et après?



PROGRAMME DE LA JOURNÉE

- 9 h 30 Accueil des participants
- 10 h 00 Présentation du thème
F. Beaucire - *Université de Cergy-Pontoise*
J.-M. Guidez - *Certu*
- 10 h 15 Les réflexions de la F.N.A.U.T.
J. Sivardière - *président de la F.N.A.U.T.*
- 10 h 30 L'histoire récente et l'évaluation des péages urbains
F. Duprez - *économiste des transports - Certu*
- 11 h 30 L'expérience de Londres
Intervenant à préciser
- 12 h 30 Les acquis de la recherche
Y. Crozet - *directeur du L.E.T. Lyon II*
- 13 h 15 Déjeuner
- 14 h 30 Le point de vue des élus
D. Baupin - *adjoint au maire de Paris, chargé des transports, de la circulation, du stationnement et de la voirie*
J. Darne - *vice-président du Grand Lyon, chargé des finances et des moyens*
- 15 h 45 Débat avec la salle et les intervenants
- 16 h 15 Les enseignements de la journée
J. Sivardière
- 16 h 30 Synthèse de la journée
F. Beaucire
- 17 h 00 Fin de la journée

**CLUB MOBILITE N°10
CERTU - FNAUT**

**Mobilité et péages urbains :
Singapour, Londres et après ?
14 octobre 2003**

Présentation du thème

Jean Marie GUIDEZ, CERTU

On savait le sujet du péage urbain porteur, mais l'affluence à cette réunion du Club Mobilité dépasse toutes les espérances. Précisons tout de suite trois principes pour les débats de cette journée :

- essayons de ne pas en faire une guerre de religions,
- n'oublions pas que le péage n'est pas qu'une mesure technique, mais concerne des villes avec des gens...
- enfin, le rôle du CERTU n'est pas de prendre parti. Il est de présenter des éléments objectifs au débat. Aux politiques, ensuite, de faire les choix et de les assumer.

La technique, globalement, ne pose pas problème, on sait faire. Ce n'est pas l'enjeu du débat d'aujourd'hui. Le réel point dur est celui de l'acceptabilité politique. Comme le pensent certains élus « le péage urbain, on y sera tous confrontés. Mais le premier qui tire est mort... ».

Introduction

Francis Beaucire, Université de Paris 1 La Sorbonne

Je voudrais commencer par un retour en arrière. Cette question du péage qui suscite aujourd'hui inquiétude et intérêt est en fait la vieille question de l'octroi. Le sujet refait surface.

Quelles sont les différentes motivations des acteurs politiques sur ce dossier ?

- pour certains, ce peut être un moyen technique de percevoir une taxe, un impôt comme un autre, comme la TVA,
- pour d'autres, c'est une façon de financer un grand équipement, que les usagers paieront ensuite, comme pour d'autres grands ouvrages,
- enfin, l'instauration du péage peut être un outil de régulation du trafic. Avec les éventuelles modulations du péage, c'est même une affaire d'efficacité.

La différence avec les autres systèmes de péage, c'est qu'il s'applique à la ville. On ne pose plus alors uniquement une question économique, mais en internalisant les questions environnementales, on pose la question de l'accès à la ville, aux sociabilités de la ville. Le péage urbain prend alors une dimension culturelle très forte....

Les réflexions de la FNAUT sur le péage urbain

Jean SIVARDIERE, Président de la FNAUT

La Fédération Nationale des Usagers des Transports (FNAUT) a été créée il y a 25 ans. Elle fédère aujourd'hui quelque 150 associations, regroupant 300 000 membres. C'est une des 18 associations de consommateurs reconnues au niveau national. Elle se préoccupe de tous les modes de déplacements, pour les voyageurs et pour les marchandises, ainsi que de leurs impacts.

Pourquoi la FNAUT a-t-elle été amenée à s'intéresser au péage urbain et à suggérer l'organisation d'une journée sur ce thème ?

L'idée de base est que chaque mode de transport est caractérisé par un créneau de pertinence, économique et environnemental. Quand un mode est utilisé dans son créneau, pas de problèmes. Quand il est utilisé à l'extérieur, il engendre des coûts rédhibitoires, comme par exemple l'avion sur les courtes distances, le camion à longue distance ou l'automobile en ville. Ces usages se sont développés du fait d'une offre pléthorique en infrastructures et de tarifications incitatives.

Pour diminuer la place de l'automobile en ville, on peut ainsi avancer 5 méthodes :

- développer les alternatives à la voiture : donner espace et moyens à la marche au vélo, aux transports collectifs
- cesser d'encourager l'usage urbain de la voiture, en arrêtant de créer des parkings centraux ou des voiries,
- dissuader physiquement son usage, en réduisant l'espace qui lui est réservé ou sa vitesse,
- maîtriser l'urbanisation par une densification des centres et un refus de l'étalement urbain,
- enfin, faire payer à l'automobile ce qu'elle coûte à la collectivité.

La FNAUT est plutôt favorable au péage urbain :

- qui accélère le changement de comportement des automobilistes,
- qui apporte des moyens de financement, dans une période de désengagement financier de l'Etat,
- qui permet d'agir rapidement sur la réduction du trafic automobile, une des causes du réchauffement climatique,
- qui peut donner lieu à une mise en place assez rapide,
- pour lequel les circonstances sont actuellement favorables : la décentralisation ouvre le droit à l'expérimentation. Avec l'exemple de Londres, le péage se rapproche de nous.

La condition sine qua non est, bien sûr, que le produit du péage soit affecté au développement des modes alternatifs, TC en particulier.

Notre position est donc plutôt favorable, mais de nombreuses questions sont à examiner :

1/ Où expérimenter ? dans quelle taille et quel type de ville ? Paris ? une ville touristique ? à partir de quel stade de développement des alternatives est ce jouable ?

2/ Comment faire payer l'usage de l'automobile : sur quelle zone, par quels moyens ?
On peut envisager ainsi :

- d'augmenter le coût du stationnement en zone centrale, en particulier pour les pendulaires,
- de créer un péage de cordon ou de zone,
- de créer une vignette,
- d'augmenter le prix des carburants...

3/ Combien faire payer ? en référence aux coûts externes de l'automobile ou en référence au coût acceptable ? brutalement comme à Londres, ou progressivement comme le stationnement ?

4/ Quels peuvent en être les effets pervers ?

- les effets techniques : pas de baisse suffisantes du trafic en ville ou détournement vers la périphérie,
- les effets économiques : impact sur les commerces de la zone...

5/ Quels effets pervers en matière sociale ? va t'on se retrouver avec les riches en voiture, les autres en transport collectif ? C'est une vraie question.

6/ Quels effets pervers sur les territoires ? quel risque de voir apparaître un îlot préservé au milieu d'un autodrome, colonisé par les habitants les plus aisés ?

7/ Enfin, comment le faire accepter par le grand public et les élus ?

L'histoire récente et l'évaluation des péages urbains

**Fabien DUPREZ, économiste des transports,
DRE Rhône Alpes, ex CERTU**

Sur ce sujet, la difficulté est de parler tous le même langage, la notion de péage recouvrant en effet des réalités très variées. De plus, beaucoup de choses en sont encore au stade des questions, nous n'avons pas encore toutes les réponses.

Péage urbain, de quoi parle t'on ?

Quand on parle péage urbain, il y a souvent un grand malentendu. On peut avoir affaire à :

- un péage de cordon : vous payez en franchissant une limite, en entrant dans une zone,
- un péage de zone : vous payez pour circuler dans une zone,
- un péage d'infrastructure, comme cela se pratique sur autoroute.

Quels en sont les objectifs ? On peut chercher :

- la décongestion d'une infrastructure. C'est le souci du gestionnaire face à une trop forte demande en pointe,
- la régulation des déplacements, avec le report d'une part du trafic automobile sur les transports collectifs. C'est ce que permettrait par exemple (elle n'existe pas encore) une carte multimodale, qui servirait à la fois d'abonnement pour les transports collectifs et pour l'usage de la voiture en ville.

- la protection de l'environnement, avec des péages modulés selon le taux de pollution des voitures,
- une source de financement.

Tous ces objectifs ne sont pas compatibles entre eux.

Ensuite, à quoi servent les recettes ?

- à financer des routes. En Norvège 90% des recettes du péage sont affectées au financement des routes,
- à financer des transports collectifs, comme à Londres,
- à financer du déficit budgétaire.

Enfin, qui paie et combien ? Veut on créer des abonnements (ce qui n'est pas vraiment un outil de régulation) ? Quid des tarifs sociaux ? Comment prendre en compte les automobilistes mal desservis par les transports collectifs ?

Les exemples de Singapour, la Norvège et Londres peuvent nous éclairer sur la diversité de façons de répondre à ces questions.

Singapour, le meilleur des mondes ?

Le péage urbain a été mis en place à Singapour en 1975. Il s'intègre dans une politique de développement urbain très contrôlé par l'Etat, et dans un contexte de forte croissance économique, et donc de forte croissance du parc automobile. L'objectif affiché est de « créer une agglomération neuve, moderne, propre, policée, afin de permettre le fonctionnement à plein régime et à haut rendement de l'outil économique qu'elle abrite ». Le péage urbain s'accompagne de la généralisation du stationnement payant, de taxes sur l'achat et l'usage du véhicule, du développement de TC peu chers. La sélection par l'argent, qu'entraînent ces mesures, est complètement assumée.

Les résultats recherchés sont effectivement obtenus : croissance modérée du parc automobile, diminution de la congestion, fort usage des TC.

Mais a t'on envie de vivre là bas ? n'a t'on pas fait le bonheur des gens malgré eux ?

En Norvège, « l'éthique protestante et l'esprit du capitalisme »

La Norvège est un état assez centralisé, confronté à une forte demande de financements d'infrastructures, essentiellement routières, et dans une moindre mesure TC. Sa réponse a été de dire que « la route est un service comme une autre qui a un coût. Ce n'est pas au contribuable national de payer, mais à l'usager » et l'Etat a ainsi encouragé à la mise en place de mesures locales. Le péage urbain a donc été introduit entre 1986 et 2001 dans les quatre grandes villes de Bergen, Oslo, Trondheim et Stavanger (par péage électronique ou manuel).

C'est un dossier qui recueille un consensus politique malgré l'impopularité du péage dans l'opinion (maximum d'opinions favorables à 45%). Le péage a permis la réalisation dans les délais prévus des programmes routiers et le requalification des centres villes.

Cet exemple est il facilement transférable ? la Norvège est très marquée par un protestantisme rigoriste, à l'origine du capitalisme moderne, et par une culture très moralisatrice, qui ont permis l'acceptation du deal proposé.

Londres, la solution miracle ?

La mise en place en février 2003 du péage urbain en zone centrale de Londres est présentée comme une solution miracle permettant de réduire la congestion, tout en protégeant l'environnement et en abondant les finances. Le maire en attend même sa réélection en 2004.....

Il s'agit d'un péage de zone portant sur un périmètre de 20 km², soit l'équivalent des 10 arrondissements centraux de Paris. Le produit attendu est de 200 millions d'euros par an, soit 10% du Versement Transport en Ile de France. Le débat posé est celui de la « sélection par l'argent » contre le « partage de la voirie ».

Dans les expériences de péage urbain, il faut garder à l'esprit la réversibilité possible des choix :

- l'expérience de Hong Kong, entre 1983 et 1985, a été interrompue, car trop impopulaire,
- à Randstadt, aux Pays Bas, les projets de succèdent depuis 1990, sans jamais aboutir,
- à Stockholm, l'accord politique sur le sujet passé entre les grands partis en 1997 n'a jamais été appliqué, car la coalition n'a pas tenu jusqu'aux élections.

L'acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale est en effet une question centrale pour les projets de péage urbain. Cinq questions clés se posent en effet pour évaluer un projet :

- le péage s'inscrit-il dans la politique de déplacements et de développement urbain ?
- existe-t-il des solutions alternatives ?
- le péage est-il légal ?
- le système technique envisagé est-il performant ?
- et enfin, le système est-il acceptable sur le plan social et politique ?

L'acceptabilité repose tout d'abord sur un projet cohérent et partagé :

- un projet au service d'une politique de déplacements,
- des objectifs qui répondent aux attentes de la population, comme la protection de l'environnement,
- pas d'alternatives crédibles au péage urbain : il faut savoir dire pourquoi on fait payer l'utilisateur,
- une décision transparente et négociée. Cet impératif de transparence impose d'annoncer un projet de ce type dès la campagne pour les élections locales. En France, concrètement, cela repousse tout projet au delà de 2007.
- une adhésion politique large et stable. Attention au parti des mécontents...
- une campagne de communication intensive.

Il faut également veiller à ne pas piéger les usagers, ce qui implique :

- un projet aussi simple que possible, du point de vue de l'utilisateur,
- des prix d'appel à l'ouverture, quitte à augmenter ensuite,
- une mise en place pas à pas, en commençant par la zone bien desservie en transports collectifs,
- des solutions alternatives à l'automobile,
- la prise en compte des questions d'équité, sujet encore peu présent dans le débat,
- de dédier les recettes aux transports... du moins en grande partie.

Les péages urbains ont ils un avenir en France ?

En France, le péage urbain est aujourd'hui illégal. Seul est autorisé par le Code de la voirie routière, le péage destiné à financer une nouvelle infrastructure (autoroute, ouvrage d'art...). Les autoroutes sont du domaine de L'Etat, les ouvrages d'art pouvant être de compétence des collectivités locales. En principe, le péage s'arrête quand l'infrastructure est payée (exemple du pont d'Oléron), mais ce n'est pas appliqué aux autoroutes...

Il existe ainsi des péages d'infrastructure en milieu urbain : TEO à Lyon, le tunnel Prado - Carénage à Marseille, l'autoroute A 14 en Ile de France.

Par contre, conformément à la loi, il n'existe aucun péage urbain en France, même si des études ont été engagées ces années dernières, en Ile de France et à Lyon.

La classe politique est divisée sur le sujet, sans qu'on y trouve de clivage politique clair entre la droite et la gauche : Michel Destot (PS) et Christian Philip (UMP) se sont déclarés favorables au péage urbain. Michel Mercier (UDF) et Gérard Collomb (PS) ont proposé tout à tour en 2000, puis en 2002 un amendement autorisant le péage urbain. Ces amendements ont été rejetés par le Parlement. Bertrand Delanoé (PS) s'est engagé à ne pas instaurer de péage urbain à Paris. Il privilégie le partage de la voirie.

Le péage urbain est, par contre, fortement rejeté par l'opinion publique. 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/CERTU/GART/UTP auprès d'habitants d'agglomérations de plus de 30 000 habitants (hors Ile de France), les réponses « plutôt d'accord » ont été de 16% en 1996, 14% en 2001. Les Lyonnais, interrogés il y a quelques semaines par un quotidien régional, se sont prononcés favorablement à 32%. Faut il considérer qu'on assiste à une prise de conscience depuis deux ans ? Ou simplement de la réaction à une question plus précise (ville identifiée, modalités de fonctionnement mieux définies puisqu'on leur parlait d'un péage « payable une fois par jour ») ?

La mise en place du stationnement payant peut être très instructive rétrospectivement, du « nécessité fait loi », et du fait que les choses peuvent évoluer très vite... comme ne jamais aboutir.

A Lyon, fin 1969, les commerçants Lyonnais demandent par pétition au maire de l'époque, Louis Pradel, la mise en place du stationnement payant. En janvier 70, Louis Pradel déclare au journal « Le Monde » « La Ville de Lyon sera la dernière à adopter le stationnement payant ». Dans le même temps, la presse locale dénonce « l'asphyxie » qui menace le centre ville. En mai 1970, le principe du stationnement payant est voté par le Conseil municipal. En octobre, il est expérimenté sur 445 places. Au 1^{er} janvier 1971, il concerne 1395 places.

En conclusion, il reste que la principale motivation des agglomérations aujourd'hui en faveur du péage urbain, est l'impasse financière dans laquelle se trouvent les transports collectifs.

Les déficits des réseaux sont en forte croissance (les recettes stagnent, les dépenses d'exploitation et d'investissement augmentent). Les aides financières de l'Etat, en baisse depuis plusieurs années, sont annoncées nulles pour 2004.

En juin 2003, le Premier Ministre a chargé le député Christian Philip d'une mission parlementaire sur le financement des transports collectifs en site propre. Ce rapport est attendu courant décembre. Il pourrait envisager le péage urbain...

Yves EGAL, consultant

La question du péage urbain est posée régulièrement à l'occasion de forums sur internet. Elle recueille alors une majorité d'opinions favorables, mais il s'agit là d'un public plus jeune et plus intellectuel que la moyenne des sondages.

Je voudrais revenir sur la préconisation de démarrer les coûts assez bas et de les augmenter progressivement. A Londres, au contraire, le prix a été mis tout de suite très haut. On peut justifier ce choix, en disant que, comme les gens sont mécontents du péage de toutes façons, autant frapper fort. Et les effets en sont immédiatement perceptibles...

Jean Marie GUIDEZ

Le principal avantage de Londres, est effectivement que le système marche. Mais quand vous dites « les gens », de qui parlez vous ? qui a gagné ? qui a perdu ?

Michel VANDENBROUCKE, association Darly, Lyon

Je ne suis pas persuadé que le péage soit la seule solution. Et comment, dans un cordon, prendre en compte les déplacements professionnels : les taxis, les artisans, les urgences... ?

Jean Marie GUIDEZ

C'est effectivement une méthode parmi d'autres, les vrais choix politiques étant de savoir qui faire payer, et pour faire quoi de l'argent...

Michel DERCHE, Association ASTUS, Strasbourg

A Strasbourg, on a limité notre centre à la voiture, sans péage, et on a encouragé son accès en tram et via les parcs relais.

Jean Marie GUIDEZ

De nombreuses villes en Europe ont réduit la voiture en ville sans péage. Il y a un grand nombre de solutions possibles. La difficulté est d'éviter de créer une ville à deux vitesses....

Jean Yves BION, CERTU

Je voudrais revenir sur la question de l'acceptabilité sociale. Les sondages d'opinion donnent une information globale, mais ils ne donnent pas d'indication sur la différence de perception entre catégories sociales, entre usagers et non usagers des transports collectifs, entre résidents du centre et de la périphérie, entre les automobilistes et les autres... L'exemple du stationnement payant à Lyon montre que

sur ce genre de dossier, des lobbies peuvent être très influents. Y a t'il actuellement des lobbies qui ont intérêt au péage urbain ?

Fabien DUPREZ

On trouve effectivement des différences dans l'appréciation du péage urbain suivant les catégories d'interviewés : ceux qui sont sûrs de ne jamais payer, y sont plus favorables que les autres...

Quant aux lobbies, on peut parler du MEDEF à Lyon, qui s'est prononcé pour faire payer l'usager, avec un péage urbain « modèle Singapour », ... et en contrepartie, pour supprimer le versement transport, cet impôt « archaïque » prélevé sur les entreprises....

Jean Marie GUIDEZ

A qui faut il demander son avis : ceux de l'intérieur ? ceux de l'extérieur ? Quel est le périmètre pertinent pour une telle enquête ?

Jean Paul MENARD, Amis du Rail Azuréens, Nice

A Nice, on a en projet un tramway, la réorganisation du stationnement, des parcs relais, mais pas de péage. Une méthode douce qui vise à améliorer l'attractivité des transports collectifs, n'est elle pas préférable à la contrainte ?

Jean Marie GUIDEZ

Améliorer les transports collectifs est effectivement indispensable. Mais on sait bien que si on s'en tient à ça, sans mesures coercitives sur la voiture, on ne résout rien...

Gabriel EXBRAYAT, FNAUT

J'ai travaillé à la mise en place du compte déplacements de la Côte d'Azur en 1999. Dans ce périmètre, on trouve une autoroute payante qui traverse 80 km de conurbation et du stationnement payant. A l'arrivée, le budget voirie est payé à 50% par l'usager, ce qui représente bien un péage urbain implicite, si ce n'est que les recettes ne sont pas affectées aux transports collectifs. Quelles possibilités a t'on, une fois l'autoroute amortie, de se servir de son péage pour financer les transports collectifs, comme le tram dont parlait l'interlocuteur précédent ?

En ce qui concerne le volet social du péage urbain, on peut constater que les emplois « pauvres » sont aujourd'hui plutôt en périphérie, et les emplois « riches », tertiaires, plutôt en ville.

Jean Marie GUIDEZ

C'est un des risques du péage urbain : vous améliorez la qualité de vie en ville, ce qui contribue à augmenter le prix du foncier, et entraîne une sélection de ses habitants par l'argent. Parallèlement, vous transférez les problèmes en première couronne. Quand on veut définir une politique d'agglomération, c'est là une vraie question.

Fabien DUPREZ

Il est légalement impossible aujourd'hui d'utiliser l'argent d'un péage autoroutier pour des investissements autres. La seule solution pour maintenir le péage autoroutier sur la Côte d'azur, c'est de lui faire financer la construction de nouvelles autoroutes...

Jean SIVARDIERE

La possibilité de transferts de crédits d'un mode à l'autre a été retenue pour la construction du TGV Lyon Turin, qui sera en partie financé sur les bénéfices des autoroutes alpines.

Fabien DUPREZ

Il s'agit là d'un accord national, qui n'est pas applicable localement.

Bernard RUFFIN, FNAUT Avignon

Pourquoi la seule solution envisagée pour limiter l'usage de la voiture est elle toujours d'en faire payer l'usage ? On pourrait prendre carrément des mesures d'interdiction de la circulation....

Jean Marie GUIDEZ

La question de la limitation de la voiture en ville, ou mieux du partage de l'espace public est un autre sujet...

Robert JOUMARD, INRETS

A t'on une idée de l'impact des mesures prises, dans les villes citées, sur l'ensemble des kilomètres parcourus dans l'agglomération ?

Quand on nous présente des sondages, quelle est la précision attachée aux résultats ? par exemple sur un résultat de 30% ?

Fabien DUPREZ

La précision des sondages est de 3 points.

A Singapour, les kilomètres parcourus ont continué à augmenter, mais moins qu'avant le péage. Il est toutefois difficile d'isoler l'impact du péage, l'agglomération ayant en parallèle mis en place une politique d'urbanisme très volontariste.

A Londres, on manque encore de recul.

En Norvège, les kilomètres ont progressé de 4/5 %, mais les péages sont faibles donc peu dissuasifs. Il faut prendre en compte également l'adaptation du tissu économique norvégien au péage : les commerces ont élargi leurs horaires d'ouverture à des périodes hors péage.

Vincent TINET, Agence d'Urbanisme de Marseille

On parle beaucoup de péage pour les centre villes, alors qu'on a d'autres outils pour limiter la voiture. Quid pour le périurbain, qui se développe en concurrence du centre ville ?

Pourquoi ne pas envisager d'utiliser les financements dégagés par le péage sur les questions foncières ?

Patrick MORELLI, ingénieur conseil

Les autoroutes peuvent participer à la régulation du périurbain, par la modulation de leurs péages.

Michel CROC, EGIS

J'ai participé aux études préliminaires au péage urbain en Ile de France en 1999 et à Lyon et Grenoble en 2000. La première option à laquelle pensent certains élus, c'est à un système de péage qui ne fera payer que les usagers en transit. Or ils ne représentent que 15% du trafic urbain, il faut donc couper les ailes à ce canard.

Leur autre idée est de demander plutôt une augmentation de la TIPP. Mais il faut savoir que le montant de la TIPP perçue sur une agglomération ne répondrait jamais aux besoins de financement des transports collectifs de cette agglomération.

Fabien DUPREZ

Effectivement, le transit ne représente qu'une faible part du trafic intercepté par le péage, mais c'est un problème réel.

Sur la TIPP, je suis d'accord avec vous : le produit des taxes automobiles ne couvre pas les coûts de transport en milieu urbain.

Bertil CARSTAM, Stockholm

Je suis étonné de n'avoir pas entendu parler ce matin de PDU. Comme je suis étonné que les PDU n'évoquent pas le péage urbain.

Fabien DUPREZ

Le péage urbain n'apparaît jamais en proposition dans un PDU, puisqu'il n'est pas autorisé par la loi. Mais il a été beaucoup étudié...

L'expérience de Londres

Jean Marie GUIDEZ

Il faut dire en préalable, que pour l'instant, la seule évaluation disponible sur Londres est celle réalisée par la maîtrise d'ouvrage, ce qui est toujours délicat, mais souvent incontournable.

Présentation par Pierre COESTER, CETE de Lille, sur la base des transparents de M. Nick LESTER, Directeur du Transport and Environment Association of London Government

L'agglomération londonienne compte aujourd'hui 7 millions d'habitants et en attend 8 à l'horizon 2015. Les londoniens possèdent 3 millions de voitures. Le réseau routier mesure 16 000 km. La moitié des déplacements environ se font aujourd'hui en voiture.

1,1 million de personnes entrent chaque jour de semaine dans la partie centrale de l'agglomération, à 84% en transport public. 50 000 véhicules rentrent chaque jour au centre de Londres, leur vitesse moyenne est de 15 km/h. La moitié de leur temps de trajet est perdu en bouchons et le coût de la congestion est estimé à 2 milliards de livres par an.

Le London Transport a développé une politique destinée à :

- développer l'usage des transports publics, de la marche et du vélo,
- utiliser plus efficacement l'espace viaire,
- réduire l'usage de la voiture dans les périodes ou les secteurs de pointe,
- réduire les besoins de déplacements à long terme.

Pour réduire le problème de la congestion, la construction de nouvelles infrastructures routières a été jugée politiquement, environnementalement et financièrement inacceptable, et les améliorations du système de transport public insuffisantes à eux seuls. Au fil des années, l'opinion a progressivement évolué en faveur d'un péage urbain. L'élection de Ken Livingstone à la mairie de Londres en 2000 s'est faite sur un programme annonçant clairement un projet en la matière. Les bénéfices attendus en étaient les suivants :

- réduire la congestion interne et externe de la zone centrale,
- améliorer le fonctionnement du réseau de bus,
- dégager des financements,
- améliorer l'efficacité de l'activité économique,
- rendre plus agréable le centre de Londres.

Les positions politiques par rapport à ce projet ont été très diverses : les conservateurs y étaient opposés, les travaillistes se disaient favorables mais « plus tard ». Les libéraux démocrates et les Verts soutenaient le péage. Ken Livingstone a été élu en tant qu'indépendant. Le gouvernement a pris les dispositions législatives nécessaires et a appuyé le projet par principe, tout en suivant de près les réactions des électeurs.

Les voitures et les poids lourds payent un tarif de 5 livres par jour (doublé s'il n'est pas acquitté avant 10 heures du soir), pour circuler en semaine entre 7 heures du matin et 18h30, dans le périmètre sous péage. L'amende pour non paiement est fixée à 80 livres, son montant est diminué de 50% si elle est acquittée avant quinze jours.

Les motos, les taxis, les bus, les véhicules de plus de 9 places, les transports de handicapés, les véhicules propres et les véhicules d'urgence en sont exemptés. Les résidents du périmètre ne payent que 10% du tarif.

Le paiement se fait d'avance ou le jour même. On peut payer auprès de boutiques, par téléphone, internet, ou par un message texto. Les numéros d'immatriculation des véhicules sont enregistrés dans une base de données. Des caméras observent les plaques d'immatriculation des véhicules entrant et circulant dans la zone. L'amende est notifiée après minuit aux propriétaires de véhicules qui n'ont pas payé.

Au bout de 6 mois de fonctionnement, le système encaisse 100 000 paiements et émet 3 000 amendes quotidiennement. Les méthodes de paiement les plus utilisées sont à 36% les commerces, 24% le téléphone, 19% les texto, 16% le web, 4% un système de reconnaissance vocale interactif et 1% par courrier.

La mise en place du système a coûté 280 millions d'euros. Son budget d'exploitation annuel est de 110 millions d'euros. Les bénéfices attendus sont estimés à 140 millions d'euros par an.

Un programme de suivi de 7 millions de livres a été mis en place pour suivre les impacts de l'opération sur :

- le niveau de trafic et la congestion,
- les transferts modaux,
- les impacts socio-économiques,
- les impacts sur l'activité économique,
- les impacts environnementaux.

La vitesse moyenne du trafic a augmenté de 15 à 18 km/h dans la zone. Les temps de déplacement en voiture vers la zone ont diminué de 46 à 40 minutes et leur régularité a augmenté.

L'offre bus a été augmentée de 10 000 places supplémentaires. En février 2003, on enregistrait 6 000 passagers de plus qu'en septembre 2002. La vitesse des bus a augmenté. Le temps d'attente des passagers a été réduit de 6 à 5 minutes.

On a enregistré des plaintes d'opérateurs de stationnement privé dans la zone, faisant état d'un revenu en baisse. Il est trop tôt néanmoins pour en tirer des conclusions en matière de stationnement. L'impact du péage urbain sur le stationnement central fera l'objet d'un suivi mené par un audit indépendant, pour comparer l'évolution des recettes du stationnement sur voirie et en ouvrage, entre l'automne 2002 et l'automne 2003.

On ne peut également encore tirer aucune conclusion concernant les impacts du péage sur l'activité économique du centre de Londres. Des petits commerces se plaignent d'une baisse de leur activité. Mais les effets du péage urbain se conjuguent avec les conséquences de la guerre en Irak, la déprime économique et la fermeture de la ligne de métro Central Line.

On attendait des manifestations d'opposants au démarrage, qui ne se sont pas produites. L'acceptation du système a l'air générale, favorisée par la réduction de la congestion et l'amélioration de la vitesse des bus. Quelques inquiétudes sont néanmoins exprimées concernant la gestion du système. Le milieu politique a lui aussi évolué : les conservateurs demandent maintenant la suspension du péage. Tous les autres partis le soutiennent ou demandent son extension. Le gouvernement se félicite aujourd'hui d'en être à l'origine.

En conclusion, le péage urbain a été mis en place à Londres avec succès. La baisse de trafic est plus importante que prévue. Mais il est trop tôt pour tirer des conclusions sur les autres impacts de l'opération.

Jean Marie GUIDEZ

On peut retenir en résumé que l'expérience londonienne, très impressionnante par son ampleur, a bien réussi à diminuer le trafic automobile, mais a moins bien réussi à remplir les caisses du London Transport.

On peut revenir sur quelques inconvénients, moins médiatisés que les résultats globaux :

- ce type de péage reste une discrimination par l'argent. Que dire de la possibilité de modulation des tarifs ?
- en ce qui concerne le fonctionnement économique du centre ville, les disparités de réaction au péage sont fortes : les activités à haute valeur ajoutée résistent bien, mais le petit commerce, le commerce de proximité, dans le quartier chinois par exemple, souffre plus. A qui porte t'on atteinte ?
- on repousse de l'autre coté de la limite le trafic, c'est à dire le bruit et la pollution.
- le péage rapporte moins d'argent que prévu. Le paradoxe d'un péage urbain est bien que plus ça marche (plus ça dissuade le trafic), moins ça marche (moins l'argent rentre). Mais moins d'argent rentré, c'est également moins de crédits pour les transports collectifs...

Louis SERVANT, IAURIF

En ce qui concerne l'impact du péage sur la périphérie du centre, il faut savoir que le périmètre mis sous péage n'était pas le seul soumis à la congestion et que le trafic aurait augmenté globalement de 10% en périphérie de Londres.

En ce qui concerne la gestion et le contrôle du système, il faut attendre d'en savoir plus pour se prononcer.

Concernant l'impact sur les activités urbaines, des études sont en cours. Dans la presse, on parle effectivement de la baisse du chiffre d'affaires des petits commerces, ou même des Jean Levis dans Oxford Street. Mais les financiers sont contents et les voitures d'entreprise circulent sans problème...

A Singapour, la réduction de la motorisation n'est pas l'effet du péage, mais d'une mise sous quota de l'importation des véhicules.

A Oslo, la petite baisse de trafic enregistrée au départ a été rattrapée depuis. A Trondheim, le péage ne fonctionne pas toute la journée, ce qui a entraîné une évolution des horaires du trafic, par exemple avec des achats décalés le soir.

Fabien DUPREZ

Le péage a un impact faible sur le trafic en Norvège. Il faut se rappeler que le coût en est beaucoup plus faible qu'à Londres : à Londres, il se monte à 7,5 euros par jour, en Norvège à 2 euros, sans tenir compte des formules d'abonnement possibles. Le choix est bien entre un système destiné au financement (beaucoup de gens ne payent pas beaucoup) ou à la régulation (peu de gens payent beaucoup).

Patricia VARNAISON REVOLLE, CETE de LYON

Le coût de gestion du système londonien qui nous est annoncé me semble extrêmement élevé : il représente la moitié du coût du réseau des transports collectifs lyonnais...

Michel VANDENBROUCKE

A Londres, on annonce une baisse de 15% du trafic, qui aurait réduit de 1/3 les embouteillages. Ce qui me semble important, c'est de déceler l'effet de seuil pour diminuer les bouchons.

Jean Marie GUIDEZ

Les chiffres officiels font état d'une baisse de 20% du trafic franchissant la limite.

Yves EGAL

Cette baisse globale de 20% représente en fait une baisse de 38% du trafic automobile et une stabilité du trafic des camionnettes et des poids lourds. Quant aux vélos, ils sont en augmentation. Le transport économique à Londres aujourd'hui, c'est le vélo, pas les transports collectifs.

En Norvège, de nombreux péages correspondent à des tunnels mis en place pour relier les îles entre elles. Ils ont remplacé les ferries, mais l'habitude du paiement par l'utilisateur était déjà là.

Jonathan GOLDBERG, STIF

Que sait-on des deux roues motorisés à Londres ? que dire des horaires d'application des péages urbains ? Un péage en place de 9 à 13 heures jouerait sur les déplacements de travail sans pénaliser les autres motifs....

Le projet de péage urbain de Stockholm

Bertil CARSTAM, Stockholm

Stockholm (au centre d'une région urbaine de 2 millions d'habitants) prévoit de mettre en place début 2005 un péage urbain, pour une durée expérimentale de 18 mois). A la fin de cette période, la poursuite de l'opération sera décidée par référendum populaire.

Il s'agit d'une décision prise par le gouvernement socialiste en 2002, contrairement à ses engagements de campagne.

Les objectifs annoncés sont de réduire la congestion, d'améliorer l'accessibilité à la ville, de protéger l'environnement et de dégager des ressources pour le financement des transports collectifs. Le gouvernement pense par ailleurs que le péage urbain ne menace pas l'efficacité économique de l'agglomération.

Le principe retenu est celui d'un péage de type cordon, et même plus exactement de deux cordons imbriqués, l'un étant un peu plus vaste que l'autre. On ne payera qu'aux heures de pointe (7.30-8.30 et 16.00-17.30)... mais on paiera en entrée et en sortie. Le franchissement du cordon extérieur sera tarifé 2 euros, le maximum payable par un automobiliste étant fixé à 8 euros par jour.

Seront exemptés de péage les véhicules d'urgence, les transports de personnes handicapées, les diplomates, les bus réguliers et les transports scolaires, les taxis,

les motos et les véhicules verts. Les transports de marchandises et les livraisons seront taxés, ce qui entraîne de fortes protestations de leurs représentants professionnels.

Parmi différents systèmes étudiés, celui ci a été retenu, au motif qu'il ne pénalisait pas le trafic interne au périmètre. Par contre, il devrait peser sur les trafics pendulaires, certainement peu sur les pendulaires à hauts revenus et voitures de service, et nettement plus les autres....

Les acquis de la recherche

Péage urbain : économistes, urbanistes et politiques à la peine

Yves CROZET, Professeur à l'université Lyon 2, Directeur du Laboratoire d'Economie des Transports

(NB : La rédactrice du compte rendu du Club Mobilité n'étant pas économiste, a eu quelques difficultés pour retranscrire l'exposé d'Yves Crozet. Elle présente ses excuses par avance aux lecteurs)

Le péage urbain est une question posée initialement par les économistes, puis relayée par les urbanistes, et maintenant transmise aux politiques. C'est une mesure qui va progressivement s'appliquer dans les grande villes.

Les fondements d'une tarification des déplacements sont de deux ordres : l'arbitrage prix/temps et l'internalisation des coûts externes.

Si on regarde l'évolution dans le temps de l'utilisation des modes de transport depuis un siècle, on constate effectivement une montée en puissance des modes rapides et un abandon progressif des modes lents. Les économistes raisonnent sur l'arbitrage prix/temps et la notion de coûts généralisés. L'exemple du choix entre utilisation d'une route gratuite et d'une autoroute à péage montre, qu'à partir d'une certaine valeur du temps de l'individu, malgré le coût du péage, une partie des usagers bascule sur le mode de transport le plus rapide.

La tarification de la congestion rajoute aux coûts moyens du déplacement, les coûts environnementaux, c'est à dire des coûts externes. L'automobiliste ne prend en compte dans ses choix que son coût moyen. Or le coût marginal, en intégrant les coûts externes, est supérieur au coût moyen. Une tarification qui internalise ces coûts doit permettre de réduire le trafic.

Concernant le péage urbain, il faut s'interroger à la fois sur la logique et les limites des projets développés : cherche t'on un péage de financement ou un péage économique pur ? y a t'il réduction ou accroissement du coût généralisé pour la majorité des usagers ? quel impact des vitesses sur la ville ?

A travers le péage urbain, on peut en effet vouloir :

- répondre à des objectifs différents, comme une recherche de financement, la régulation du trafic ou le transfert modal,
- prendre en compte des coûts de natures différentes : coûts d'infrastructure, de maintenance, d'environnement ou de congestion.

Le croisement de ces objectifs et de ces coûts explique les choix possibles :

- un péage de financement répond à un objectif exclusivement comptable et assure les coûts de l'infrastructure et de la maintenance,

- un péage de financement avec modulation, y rajoute un objectif de régulation,
- un péage environnemental se préoccupe essentiellement de régulation et prend en compte, à travers le coût marginal social à court terme, les coûts de maintenance, d'environnement et de congestion,
- un coût marginal social de long terme répond à tous les coûts et aux objectifs comptables et de régulation,
- enfin, le péage de zone vise exclusivement un transfert modal à travers les coûts de congestion. C'est le choix de Londres, de faire que ceux qui ont une forte valeur du temps puissent aller vite.

Le péage économique pur ou péage de congestion, part du principe que la congestion est un coût externe, qu'il faut internaliser par la tarification. Mais le « double dividende » qui en découle débouche sur une double frustration : celle de ceux qui sont « exclus » par le péage et celles des « payeurs », qui en ont un usage fréquent, sans alternative et payent beaucoup. Les seuls qui y gagnent sont ceux qui ont une forte valeur du temps.

Il faut néanmoins abandonner l'idée qu'un péage urbain est fait pour financer des infrastructures : vu le coût des infrastructures urbaines, on ne peut pas faire payer le coût réel à l'utilisateur.

Les principales villes de l'Europe continentale n'ont pas opté aujourd'hui pour le péage urbain, mais pour la conjugaison de diverses méthodes, telles que celles préconisées dans les PDU :

- la réduction des vitesses automobiles en centre ville par la réglementation (zone 30), les plans de circulation à chicanes, la réduction de la voirie pour les automobiles (requalification, couloirs réservés pour les bus, lignes de tramway sur voirie, pistes cyclables),
- une tarification élevée du stationnement pour les non résidents et une tarification réduite pour les résidents,
- la lente réorientation à la baisse du nombre de places de stationnement sur le lieu de travail.

Cette baisse des vitesses automobiles, lorsqu'elle est accompagnée d'une politique TC adéquate et d'une requalification urbaine (zones piétonnes, activités culturelles et commerciales, logements) conduit à une hausse des valeurs foncières liée à une amélioration des aménités urbaines.

Les contraintes sur l'automobile ne résultent donc pas d'abord d'une logique environnementale, mais d'une logique patrimoniale révélée par les valeurs foncières. Cela peut entraîner la hausse des deux composantes du coût généralisé, prix et temps.

A l'intérieur du patrimoine que représente le centre-ville, les usagers sont informés que les vitesses de déplacements seront faibles. C'est la condition du bon fonctionnement de ce qui devient un « parc d'attraction urbain », dédié aux piétons, aux vélos et aux chalands. Les personnes à forte valeur du temps sont invitées à emprunter d'autres itinéraires, d'où la différenciation spatiale des valeurs du temps (faible dans le centre, lié à un réseau à vitesses élevées en interurbain et périurbain). Les utilisateurs du parc d'attraction urbain ou « Disneyland » n'ont pas partout une faible valeur du temps. Les mêmes qui acceptent une faible valeur dans le parc d'attraction urbain sont des consommateurs de modes rapides pour d'autres activités

(TGV, avion, autoroutes). Le centre ville à vitesse lente doit donc être relié aux réseaux de transport à vitesse élevée, pour les déplacements interurbains... mais pas seulement. La mobilité péri-urbaine se prête peu à la logique des faibles valeurs du temps. Aussi, les mêmes élus qui ralentissent les vitesses en ville cherchent à développer des périphériques performants. A l'extérieur de Grenoble, on construit le tunnel sous la Bastille...

La différenciation spatiale des valeurs du temps n'est donc pas une remise en cause globale de la vitesse et des gains qu'elle permet. Au contraire, le choix spatialisé d'une vitesse lente est complémentaire de l'existence en périphérie d'une zone de déplacements à vitesse plus élevée. Car le parc d'attraction urbain ne peut prospérer que si on peut atteindre ses points d'entrée - ou le contourner - rapidement. Il y a donc un double besoin de financement, en ville pour des transports collectifs et en périphérie pour des routes. Cela va imposer le péage urbain, ou plutôt le péage d'agglomération, c'est à dire la solution d'imposer beaucoup de personnes, mais faiblement.

Les politiques de transport urbain sont donc confrontées à trois enjeux :

- un enjeu financier : dans la zone de vitesse maintenue, quel sera le rôle des transports collectifs ? A quand le péage ?
- un enjeu spatial : où situer la frontière entre la zone de vitesse automobile lente et la zone de vitesse maintenue ? La question est la même pour le péage, mais la réponse est différente.
- un enjeu social : l'accroissement des valeurs foncières a des effets ségrégatifs, tout comme le péage londonien. Comment le péage peut ou non répondre à cette question ?

Jean Marie GUIDEZ

Voilà un exposé qui pose des bonnes questions concernant les différents impacts du péage sur la ville.

Michel DERCHE

Que penser du covoiturage ?

Yves CROZET

Economiquement, il n'y a pas assez de congestion pour le justifier.

Marc ELLENGERG

Je comprends bien les améliorations attendues au centre. Mais en ce qui concerne la périphérie, avec l'étalement urbain et l'allongement des distances parcourues, que dire de la pollution et des coûts de transport ?

Yves CROZET

Qu'est ce qui va être déterminant dans les politiques urbaines, la consommation d'espace ou la pollution ? Les politiques locales seront crédibles quand les élus poseront la question du partage des espaces. Ce qui les motive aujourd'hui, c'est de

garder des espaces, des habitants, et ils se cachent derrière l'argument de la pollution. Arrêtons de faire croire que les questions environnementales sont essentielles...

Jean Marie GUIDEZ

La question est de savoir quelle ville on fabrique avec le péage urbain.

Yves CROZET

Je n'ai pas de réponse. Je vous ai présenté les enjeux. Il reste à réfléchir sur les limitations spatiales, c'est à dire la limite des vitesses, et pas forcément la limite des péages. Le modèle du parc d'attraction permet bien de comprendre les problèmes, mais les villes sont toutes différentes, en particulier en ce qui concerne le taux d'emplois au centre.

Le projet des Berges du Rhône, à Lyon, montre bien la volonté de donner des aménités en ville, en contraignant la voiture.

Patrick LERNOUD, Kinergos Conseil

Votre démonstration est très intéressante. Vous pariez sur un certain immobilisme de la ville. La ville évolue en permanence. A nous de prévoir ce qu'elle sera dans vingt ans. Quid de ceux dont la valeur du temps est nulle, comme les retraités et les inactifs ?

Yves CROZET

Pour les populations vieillissantes, le tramway est mieux adapté que le métro. C'est le choix des villes du sud, qui protègent ainsi leur patrimoine.

Le point de vue des élus

Denis BAUPIN, Adjoint au maire de Paris, chargé des transports, de la circulation, du stationnement et de la voirie

Jacky DARNE, vice Président du grand Lyon, chargé des finances et des moyens

Jacky DARNE

Je suis invité dans votre Club en tant qu'élu en charge des finances. Précisons également que je suis élu d'une commune qui n'est pas la ville centre et que j'ai animé deux groupes de travail dans le cadre de la révision du PDU de Lyon, un sur les finances et l'autre sur le stationnement (qui peut être considéré d'ailleurs comme la première forme de péage urbain).

J'ai entendu ce matin des propos contradictoires sur les élus. Pour revenir sur la révision du PDU, nous avons travaillé là avec des partenaires qui ont des intérêts différents. Il est donc normal de notre part de commencer par écouter. Sur le péage, il faut à l'évidence un débat large. La démocratie participative comprend en elle

même une trahison relative : entre le moment du programme et le moment de l'action, on a le devoir de laisser un espace le plus large possible à la concertation.

Les premières difficultés sont de nature institutionnelle, avec la présence d'interlocuteurs et de décideurs multiples. En premier lieu, l'agglomération, dont les positions ne reflètent pas forcément le point de vue des communes qui la composent. Ensuite, en matière de transport, intervient un échelon supplémentaire puisque SYTRAL est un syndicat mixte à 50% Communauté Urbaine et 50% Conseil Général. Quand en plus, comme chez nous, la Communauté Urbaine n'a pas un périmètre pertinent, il faut prendre en compte les intérêts d'une série de territoires partenaires. Enfin, il ne faut pas oublier les compétences de la Région sur notre périmètre. La première difficulté pour l'élu est donc d'être confronté à un système de prise de décision extrêmement complexe et lourd... alors que son souhait est que ses administrés soient contents... et le réalisent.

A cela, il faut rajouter un contexte financier contraint. La suppression récente par l'Etat dans son budget 2004 des subventions aux transports collectifs est peu compréhensible, avec la volonté gouvernementale affirmée d'une politique de développement durable. Aujourd'hui, le financement du réseau de transports collectifs se trouve assuré à 50% par le versement transport. Doit on vraiment avoir un mode de financement prioritairement assis sur les salaires et les entreprises de plus de 10 salariés ?

Dans les valeurs qui font agir un élu, il y a le souci de l'égalité de traitement offerte à nos concitoyens, dans le domaine des déplacements comme dans les autres. Cela renvoie à des questions comme : qui je favorise ? qui je défavorise ? qui paye ? qui ne paye pas ? Aujourd'hui, quand la ville protège son centre, la périphérie subit ce choix, alors que l'implantation géographique des citoyens est plus imposée que choisie. C'est bien la question centrale de l'équité qui est posée. Par contre, les questions environnementales sont marginales dans les prises de décision, même si les élus adhèrent à l'idée de diminuer la congestion des villes.

Mais il ne faudrait pas rester centrés sur la question des transports : la question de fond est bien que faire pour qu'il y ait moins besoin de mobilité et de déplacements. La mobilité devient une vraie difficulté. Il faut alors se préoccuper d'urbanisme. Les réponses à long terme sont à mettre en place autant dans la DTA, le PLU que dans le PDU.

Mais j'ai aussi le principe de réalité : il faut faire avec les choses comme elles sont aujourd'hui. Je vais revenir sur trois expériences, à étudier, avec une vision politique, par rapport au sujet qui nous réunit aujourd'hui.

Le Boulevard Périphérique Nord de Lyon, ex TEO

J'étais à l'époque Vice Président aux finances de Raymond Barre. Ce projet TEO décidé en 1991 dans le mandat précédent, était très contesté. D'une longueur de 8,5 km, son coût était estimé à 8 milliards de francs, à financer entre le Département, la Communauté Urbaine et des entreprises. Le contrat passé avec elles prévoyait un péage fixé à 16F au démarrage et la restriction de capacité des voiries alternatives pour contraindre les automobilistes à prendre Téo. Le rejet par la population a été massif. La démocratie n'est pas de forcer les gens à passer d'un côté ou de l'autre.

Pour résoudre la crise, la Communauté a repris le dossier et a commencé par supprimer le péage sur les deux tronçons terminaux. Ensuite, elle a diminué le prix pour la partie en tunnel, en estimant (au doigt mouillé) ce que les gens étaient prêts à payer. L'utilisation du BPNL est aujourd'hui en hausse continue.

L'approche du dossier TEO n'avait pas été politique mais exclusivement financière, en cherchant comment amortir les milliards nécessaires. Aujourd'hui, on estime qu'il faudra attendre 2029, c'est à dire 40 ans, pour que la Communauté récupère sa mise de départ....

Deuxième exemple : le stationnement

La question de la tarification du stationnement a été longuement discutée dans le groupe de travail de la révision du PDU . Les spécialistes disent qu'il faut restreindre l'entrée de la voiture en ville, en faisant payer le stationnement des pendulaires, et par contre, favoriser les résidents par une tarification adéquate.

Pour moi, avec un tel système, on crée de l'inégalité. Si les pendulaires extérieurs ont à leur disposition des parcs relais et un réseau de transports collectifs adapté, d'accord pour les inciter à abandonner leur voiture. Mais quantité de gens n'ont pas le choix des transports collectifs.

Ensuite, si le prix du stationnement a principalement pour objet de créer de la rotation, il a aussi un impact financier non négligeable pour les catégories de population les moins favorisées.

Enfin, là aussi, la question de l'adhésion de la population est essentielle. C'est un sujet où individuellement, beaucoup trouvent que ce n'est pas grave de ne pas respecter les règles. En 2002, dans le centre de Lyon, le taux de respect du stationnement payant était tombé à 20%. Les recettes du stationnement avaient très fortement baissé. La réponse politique a été de créer une brigade de contrôle spéciale et de faire de la sensibilisation.

Troisième exemple : le péage de zone

C'est la question d'aujourd'hui. J'aimerais l'éviter si on peut régler les problèmes d'une autre façon. Voyons les moyens que nous avons pour réduire la pollution, réduire le trafic et augmenter les finances. Ce qu'on peut ramener à deux problèmes : trouver des financements et agir sur les comportements. Si on peut atteindre les deux en même temps, tant mieux.

Le péage de zone est une ségrégation par l'argent, j'y suis opposé. Alain Lipietz a dit « les pauvres n'ont pas de voiture, pourquoi se focaliser là dessus ? ». Effectivement, à la Velette, quartier de ma commune de banlieue, 40 % des gens n'ont pas de voiture, le péage ne changera rien pour eux....

Je pense par contre qu'il y a une piste qui mérite d'être creusée, c'est celle d'une vignette annuelle incluant l'abonnement aux transports publics.

Quels que soient les différents leviers, il faut convaincre la population. Aux techniciens de produire les discours techniques pour aider les politiques, même si nous n'avons pas le même rôle et les mêmes valeurs.

Denis BAUPIN

Londres a lancé la question du péage. Fondamentalement, le péage est un outil, qui n'appelle pas de position théologique. Les média ont dit que Paris était contre le péage. Le message réel est plus nuancé, on voulait prendre le temps de réfléchir.

Tout le monde est d'accord pour dire qu'on est allés beaucoup trop loin dans l'adaptation de la ville à la voiture. Le choix politique de fond est de savoir quelle ville on veut.

Nous critiquons le péage urbain pour ses effets pervers. Les résultats de Londres sont intéressants...par rapport à ce qui en était attendu : - 16% de trafic dans le centre ville, + 5% autour, c'est à dire une baisse de 1% du trafic dans le Grand Londres. Il faut savoir que le centre de Londres, la City est essentiellement un quartier d'affaires. On y trouve autant d'emplois que dans le centre de Paris, mais trois fois moins d'habitants.

Le premier effet pervers d'un tel péage est son impact en matière de ségrégation spatiale. Paris représente une situation institutionnelle très particulière. D'une part, nous sommes handicapés par un poids de l'Etat très pesant. Le maire de Paris est celui qui, en France, a le moins de pouvoir sur ses transports. C'est le STIF qui décide du nombre de bus affectés sur le réseau parisien. Le pouvoir régalién de l'Etat, via la Préfecture de police, pèse par ailleurs lourdement sur le fonctionnement de la ville. D'autre part, il n'existe aucune structure intercommunale dans l'agglomération parisienne. Pourtant le réseau de voirie de Paris est plus emprunté par des banlieusards que par des parisiens. On peut parler d'une vision d'agglomération solidaire, mais il n'existe pas de structure d'arbitrage. Une décision de mise en place du péage urbain à Paris pourrait être ressentie comme une mesure opposée au reste de l'agglomération.

La deuxième problème est celui des impacts sociaux. Le péage crée une ségrégation par l'argent, en favorisant l'usage de la voiture par ceux dont le temps est fortement valorisé. Ce qui est gênant, c'est le message politique qu'on fait passer à nos concitoyens à travers ce choix.. Et nous avons besoin d'une adhésion forte de la population pour faire mettre en place un projet de ce type. Aujourd'hui, par exemple, 76% des parisiens sont favorables aux couloirs bus.

Dans les autres effets pervers, on peut citer qu'en pénalisant l'usage de la voiture, on favorise le développement des deux roues motorisés.

A Paris, on pense qu'on peut se passer du péage urbain. D'ailleurs, notre politique de stationnement, avec la baisse des tarifs résidents et la hausse des tarifs pendulaires s'apparente déjà à un péage. En deux ans et demi, on a baissé de 7,5% le trafic automobile et augmenté de 2,3% la clientèle des transports collectifs, avec 16 000 déplacements supplémentaires en bus, à comparer aux 6 000 annoncés à Londres.

Que dire de la question du financement ? Les recettes du péage à Londres sont moins importantes que prévu, car l'impact sur le trafic a été plus fort que prévu. C'est le bilan classique des écotaxes. Aujourd'hui, comme à Lyon, nos collectivités ont des difficultés financières, moins que vous, car nous n'émargeons pas sur les mêmes lignes budgétaires de l'Etat. Les choses changeront sûrement après les élections régionales...

En conclusion, il faut peser précisément les avantages et inconvénients du péage urbain. Mais si on peut s'en passer, on préfère s'en passer.

Nicolas CRISTIN, Maison des taxis du Rhône

La création des parcs relais de périphérie est rendue difficile par l'opposition des maires à libérer du foncier. Il faudrait de la pédagogie sur le sujet.

Par ailleurs, il faudrait prendre en compte les taxis dans les modes alternatifs, et leur ouvrir les couloirs bus.

Denis BAUPIN

Les couloirs bus parisiens sont ouverts aux vélos et aux taxis. Pour permettre cette mixité, ils font 4,5 m de large au lieu de 3 habituellement. Mais les ouvrir aux taxis n'est pas neutre : la gestion des carrefours et des feux devient plus complexe, du fait de possibilités de mouvements en tourne à droite ou tourne à gauche.

Le logique retenue est de mettre en place en priorité des couloirs sur les grands axes très utilisés par les bus. En première phase, on a créé ainsi 35 km de couloirs, correspondant à 100 km de lignes de bus. En deuxième phase, nous traiterons les 17 lignes de Mobilien. Fin 2003, nous aurons ainsi 45 km de bandes réservées nouvelles. Mais ces créations sont devenues plus difficiles avec un gouvernement de droite.

La question des parcs relais est une question majeure. Quand on parle des déplacements dans les cœurs d'agglomération, c'est à dire dans le périmètre du péage, on parle d'une part marginale du marché des déplacements. Paris ne représente que 20% des déplacements de l'Île de France. Ce qu'il faut traiter, c'est l'étalement urbain et les déplacements de banlieue à banlieue. Si on veut favoriser l'usage des transports collectifs en Île de France, il faudrait plutôt mettre un péage sur les infrastructures radiales.

Jacky DARNE

Comme en 1997, il y a unanimité à Lyon dans la révision du PDU, pour la création de parcs relais. On est d'ailleurs passé de 2200 à 4100 places sur les cinq dernières années. C'est un chiffre important, mais modeste. A nous de convaincre les maires. Il faudrait également inventer une tarification incitative à l'usage combiné parc relais + TC.

M. X, association de piétons

Un péage est destiné à produire des recettes. Que représente le coût de collecte et de contrôle du stationnement payant par rapport aux recettes récupérées ?

David HERQUELLE, ville de Lyon

Quand le système est bien géré, le rapport entre recettes et coût de collecte est de 3 pour 1. Concernant la verbalisation, on connaît moins le rendement des amendes.

Denis BAUPIN

L'objectif principal du stationnement payant est de réguler l'usage et non de faire des recettes. Dans Paris, on va étendre le stationnement payant, mais en gardant un tarif résidentiel très incitatif.

La difficulté du contrôle, c'est qu'actuellement, une heure de stationnement visiteur à Paris coûte 3 euros, et que l'amende n'est que de 11 euros. Il faudrait décentraliser la fixation du niveau des amendes.

Eric QUIQUET, Lille Metropole

En tant qu'élu de ville centre, je voudrais apporter un témoignage par rapport à la question du péage. Certains considèrent qu'ils peuvent obtenir les mêmes résultats avec d'autres outils.

Aujourd'hui, l'offre de voirie et de stationnement crée la demande automobile. Si on veut créer de la qualité urbaine, il faut reprendre de la voirie et en particulier du stationnement. L'accessibilité de qualité à Lille se fera demain en transport collectif. Mais dans une agglomération de 87 communes, pour créer un site propre bus, il faut commencer par faire le tour des communes et les convaincre de supprimer des places de stationnement, ce qui n'est pas simple.

Vincent TINET, Agence d'Urbanisme de Marseille

On voit que le péage de centre ville a ses limites, mais l'enjeu est peut être en périphérie.

Denis BAUPIN

En mettant sous péage les autoroutes de grande banlieue, on va toucher des gens otages de la voiture, repoussés pour leur logement en deuxième couronne. C'est une question sociale difficile à gérer.

Dominique MIGNOT, Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon

On peut constater que, dans le cas de Londres, on a pris aux riches sans donner aux pauvres, et en assumant un développement séparé.

Jacky DARNE a dit qu'il regardait d'un bon œil la vignette motorisation, avec certainement des tarifs progressifs. A quand un projet de loi ?

Jacky DARNE

La question est pertinente. Je vous suggère de faire votre travail de chercheur et de nous éclairer là dessus...

Les enseignements de la journée

Jean SIVARDIERE

Je vais vous faire part de mes conclusions personnelles et provisoires, qui ne sont pas forcément partagées par la FNAUT. J'avais peu de certitudes en arrivant, j'en ai encore moins en repartant. Cette journée me semble néanmoins confirmer l'intérêt du péage urbain, malgré les risques.

Il ne faut manifestement pas opposer péage urbain et partage de la voirie, ils sont complémentaires. Depuis 20 vingt ans qu'on cherche à faire diminuer l'usage de la voiture, les progrès sont très lents. Le trafic augmente, l'effet de serre également.

Nous sommes confrontés à un énorme problème de financement des transports collectifs, en investissement comme en exploitation. Il y a urgence. Le péage urbain peut être mis en place vite et avoir des effets rapidement positifs. Ce n'est pas un gadget, ni un racket des automobilistes. C'est un outil de développement durable.

Plusieurs questions sont à se poser :

1/ le niveau du péage. D'entrée de jeu, je préfère assez haut, pour avoir des impacts rapides. Je pense que l'opinion est assez prête à cela. Si on compare avec la sécurité routière, les mesurètes des gouvernements précédents n'ont rien donné. Cette fois, on a pris des mesures dures et le message est bien compris.

2/ il faut penser à des mesures d'accompagnement : améliorer les transports en commun, la signalétique, les couloirs bus, les parcs relais, le service minimum en cas de grève...

Ca m'irrite profondément qu'on parle de risque de sélection par l'argent. On ne parle des ménages défavorisés que quand on en a besoin. Que dire des mal logés ? des non motorisés ? Le coût d'utilisation de la voiture n'a cessé de baisser depuis 30 ans : en 1970, il représentait 20 minutes de SMIC, en 2003, 10 minutes seulement. Un automobiliste modeste est captif de sa voiture en périphérie. En ville, il a le choix des transports en commun. Les pauvres gagneraient à l'amélioration du réseau et de l'environnement.

Le risque le plus important me semble de créer un îlot apaisé au milieu d'un autodrome. Avec le péage urbain à Grenoble, on pourrait payer le tunnel sous la Bastille. Le véritable risque est bien alors sur l'affectation des recettes : les affecter uniquement aux transports collectifs ? réduire la taxe d'habitation pour favoriser l'installation de pauvres en ville ?

Ce qu'il faut maintenant, c'est décider un maire à tenter l'expérience.

Synthèse de la journée

Francis BEAUCIRE

Je suis venu ce matin avec des idées préconçues mais claires. C'est maintenant terminé. Je cherche une machine à dissiper les brumes...

En se déclarant pour le péage, même avec ses effets pervers, je trouve Jean Sivardière doublement audacieux, scientifiquement et politiquement. Sur la question du prix, le scientifique ne répond rien. Les effets pervers du péage ont été énumérés ce matin, rien n'a été rajouté depuis. Je reviendrai par contre sur la question du surcoût de la mobilité.

Il faut maintenant arrêter de théoriser, il faut mesurer. Je comprends les élus qui demandent une réponse claire. Je voudrais revenir, en guise de synthèse, sur quatre mots utilisés dans cette journée : acceptabilité, périmètre, alternative et politique.

Acceptabilité

C'est un mot un peu rudimentaire, qu'on peut lire dans 3 registres :

- l'acceptabilité économique : c'est la capacité ou non de pouvoir payer.

- l'acceptabilité - équité sociale : c'est concevoir qu'un système est juste ou injuste pour moi, ce qui est différent de l'économique. Et politiquement, c'est une question clé.

- l'acceptabilité - légitimité : on s'intéresse là aux conséquences des choix sur les groupes sociaux et leurs intérêts. On peut concevoir des choses légitimes qui ne représentent pas d'intérêt pour soi-même, comme la solidarité.

En matière d'acceptabilité, on ne peut donc pas avoir une approche uniquement financière. L'approche économique est un moyen de fonder la légitimité politique de la décision... à condition que le dit soit juste.

Il reste que, pour qu'une décision légitime entraîne l'adhésion, il faut l'expliquer.

Périmètre

C'est une question, thématique ou géographique, qui peut avoir l'air théorique, mais qui ne l'est pas. Peut on, quand on a la responsabilité politique du système urbain, traiter la question du choix d'un péage sur une partie de la ville ? Les élus n'ont pas pour but de faire de la mobilité. La mobilité est un outil.

La mécanique des villes est une association confuse et efficace pour échapper au poids de la rente foncière. Pour sortir des zones à haute pression foncière, il faut disposer de moyens de transport rapides. La puissance publique a offert aux ménages d'habiter à l'extérieur des villes, en créant les infrastructures nécessaires. La logique de vitesse a remplacé la logique de densité. Aujourd'hui, avec le logement social, les vrais pauvres sont dans la ville. Les autres habitants de la ville se logent au prix du marché. Au milieu de l'échelle sociale, ce sont les classes moyennes, installées en périurbain, qui protestent. On l'a vu à Toulouse avec la tentative de mise sous péage d'un tronçon d'autoroute. Les collectivités ont fini par racheter le péage. Ces classes moyennes ont été aidées dans leur accès à la propriété privée, et aidées dans leur mobilité par les infrastructures.

Cette mécanique de la ville est remise en cause par le développement durable. C'est une question très différente du péage. La loi SRU dit des choses extraordinaires sur la limitation de l'étalement urbain. Elle ne dit pas comment retenir en ville, à proximité des transports collectifs, les candidats au périurbain.

Si on porte atteinte au coût de cette mobilité, pour les 30% qui vivent au dehors, mais ont besoin des villes pour vivre, on porte atteinte à cet équilibre. Avec le péage urbain, est on sûr de ce qu'on fait ?

Alternative

Les systèmes de péage, tout différents qu'ils soient, doivent permettre d'augmenter l'alternative transport collectif. A Londres, avec le péage, on récupère 1 milliard de francs par an. Qu'est ce que j'ai en transport collectif pour ce prix, qui desserve 15 millions d'habitants ?

Sur ces alternatives, je manque de réponses. Je sais qu'il faut faire un effort très grand pour faire bouger des pas grand chose. Les gens qui sont en voiture aujourd'hui, si vous leur proposez de prendre les bus, pour être debout, serrés, accrochés à la barre, vous ne les garderez pas longtemps. L'alternative que cherchent les gens, elle est en sens inverse, pouvoir quitter les TC pour la voiture.

Peut on gagner suffisamment avec le péage urbain pour rendre l'alternative transports collectifs crédible ? Ca me semble fantaisiste...

Politique

La fonction du politique, ce n'est pas seulement de gérer les bonnes conditions du libre échange. Il y a d'autres dimensions très variées, des retombées dans d'autres domaines. En intervenant dans l'économie, on agit dans le vivre ensemble, dans le système de solidarité...

La discrimination dans l'accès au logement a été évitée par la vitesse, il ne faudrait pas que le péage revienne sur ce point. On revient sur la forme de la ville. Le péage doit il être une nouvelle ségrégation de l'urbain ?

Si on considère que le développement durable est un objectif global pour une société, il est normal que les politiques se penchent sur la question des coûts de la mobilité, et cherchent à rapprocher le coût individuel du coût collectif. On peut y répondre par une fiscalisation de la mobilité, c'est à dire le retour sur l'individu d'une partie du coût collectif. C'est une solution plus acceptable que le péage, qui discrimine. La fiscalisation est aussi mieux acceptée... à condition d'en faire la pédagogie. Il y aurait lieu ensuite de l'intégrer à des impôts plus généraux, qui peuvent être mieux modulés en fonction des revenus.