

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

A15 – Tarifications de zones et régulations d'accès

La régulation et le contrôle des accès sont des stratégies qui permettent de désengorger les voies publiques et de mieux redistribuer l'espace et le temps entre les modes. Lorsqu'elle s'inscrit dans une politique globale d'urbanisme et de déplacements, cette stratégie s'avère particulièrement efficace et profitable à tous.

La Zone à Trafic Limité (ZTL), dont le modèle nous vient d'Italie, est la matérialisation concrète la plus courante des stratégies de régulation et de contrôle d'accès dans l'espace. L'affectation variable des voies permet d'effectuer cette régulation et ce contrôle d'accès dans le temps.

La tarification, sous forme de taxes ou de péages, n'est qu'un simple outil technique imaginé par les économistes pour assurer une régulation et un contrôle des accès. Cela conduit à bien distinguer péage et politique tarifaire, technique de perception et objectifs de tarification.

Régulation et tarification sont en fait complémentaires. Le droit de pénétrer dans une Zone à Trafic Limité peut très bien être payant, ou le badge qui permet d'y accéder peut être vendu ou taxé. Inversement, un certain nombre d'ayants droits peuvent être dispensé de péage, que ce soit un péage d'infrastructure, de zone ou de cordon.

Par ailleurs, un des aspects fondamentaux est celui des comportements. Les économistes raisonnent sur un "homo economicus" dont la rationalité est très différente, et de loin, du comportement humain général. Les choix des gens ne sont pas des choix économiques longuement réfléchis, mais des choix d'attitudes, lorsqu'un choix est possible (ce qui n'est pas toujours le cas). Il convient donc de se méfier des régulations uniquement basées sur des outils financiers.

20 % de diminution du trafic automobile peuvent déjà s'obtenir par une approche autre que celle du péage urbain. Par exemple, l'alternative au péage urbain mise en œuvre dans plusieurs villes, notamment d'Allemagne, d'Autriche ou de Suisse, empêche les voitures de traverser le centre ville par un plan de "circulation en marguerite" renvoyant les véhicules à leur point d'entrée dans la ville. Cela n'interdit pas l'accès aux automobiles en ville, mais impose aux déplacements d'avoir des objectifs ciblés géographiquement (courses, résidence, ...). Seuls les transports en commun peuvent traverser la ville sur des voies mixtes en zone 30. A titre d'exemple, ce type de politique mis en place à Nuremberg de 1991 à 1998 a permis une réduction de 54 % de la pollution atmosphérique, dont environ 22 % résultent directement de ce système de plan de circulation en marguerite.

Mais cette annexe va essentiellement se concentrer sur trois aspects :

- Les Zones à Trafic Limité (ZTL), avec une analyse de l'expérience italienne effectuée par Gilbert LIEUTIER¹.
- L'affectation variable des voies et de l'espace public, présentée conjointement par Jacques NOUVIER du CERTU et Claude CAUBET du SETRA.²

¹ Gilbert LIEUTIER, CETE Méditerranée (Centre d'Etudes Technique de l'Equipement, Aix-en-Provence).

² CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (Lyon) ; SETRA : Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes (Bagneux).

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

- Les péages urbains, dont les formes sont multiples (d'où ce pluriel), sachant que ce thème fait l'objet de travaux en cours par d'autres groupes et que des débats passionnés nécessitent des évaluations plus approfondies des différentes expériences étrangères.

La ZTL, une solution pour les villes en Italie

Gilbert LIEUTIER, CETE Méditerranée, février 2005

Depuis plusieurs années les villes italiennes ont entrepris d'améliorer l'accessibilité à leurs centres historiques tout en y améliorant le cadre de vie. Simultanément, la sauvegarde et le renforcement de la centralité sont pour ces villes un objectif essentiel. Pour cela des solutions originales, spécifiquement italiennes à ce jour, ont été mises en œuvre.

Des problèmes de déplacements subsistent évidemment pour les agglomérations italiennes, à l'instar des autres agglomérations européennes. La démarche italienne a en effet, dans un premier temps, concerné essentiellement les centres-villes, les centres historiques. Il sera sans doute nécessaire que cette démarche se développe en s'inspirant parfois de celles qui ont été entreprises ailleurs : pays germaniques, anglo-saxons ou scandinaves. Mais les évidentes qualités d'évolutivité de la démarche italienne lui permettent d'envisager ce nécessaire dépassement.

Au cœur de la stratégie mise en œuvre : la ZTL, Zona a Traffico Limitato (zone à trafic limité). Au début des années quatre-vingt-dix, environ cinquante villes, de toutes tailles, mais surtout au Nord du pays, avaient mis en œuvre une ZTL. Aujourd'hui, le phénomène s'est quasiment généralisé du Nord au Sud du pays.

Pourquoi ?

La démarche se fonde sur l'idée simple que les centres-villes, ou les centres historiques ne peuvent accueillir physiquement tous les véhicules qui souhaiteraient les traverser ou y stationner, et qu'en plus, l'excès de véhicules dans ces "cœurs de villes" est un danger pour la ville, son image, son identité, son appropriation par ses habitants, pour la possibilité de se rencontrer ou de s'y promener.

Les dégradations dues aux pollutions gazeuses sont jugées inadmissibles compte tenu des efforts considérables réalisés pour la restauration et la sauvegarde des monuments et éléments divers du patrimoine abondant dans la plupart des centres historiques italiens.

Quoi ?

Il s'agit donc de trier parmi les déplacements et stationnements automobiles en différenciant ceux qui sont utiles ou même nécessaires et ceux qui le sont moins. La circulation, mais aussi le stationnement des automobiles, sont donc soumis à des règles adaptées, à un contrôle.

Comment ?

Le centre peut être découpé en plusieurs zones ou constituer une zone unique selon la taille de la ville. La règle la plus simple consiste à réserver l'accès à une zone donnée aux seuls

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

"autorisés". Ces limitations peuvent être permanentes ou à "faisceau horaire" (par exemple de 7 h à 19 h, ou de 8 h à 11 h et de 16 h à 19 h ? etc.).

Les résidents du secteur considéré ont le droit d'accéder à leur zone de résidence. Ce droit est délivré différemment selon les villes : payant ou gratuit, pour une seule ou plusieurs véhicules par foyer, avec itinéraire libre ou imposé, avec stationnement possible ou non. Ce problème est véritablement géré.

La liste des autres "autorisés" peut différer elle aussi d'une ville à l'autre. Il s'agit d'abord de tous ceux que les italiens nomment fort judicieusement les "opératifs" : services de sécurité, livraisons (à certaines heures), transports publics, taxis, médecins, et aussi de catégories particulières telles que : clients des hôtels, "étrangers" à la ville, etc. Les personnes à mobilité réduite peuvent également bénéficier de dérogations. Les vélos sont autorisés (pas les 2-roues motorisés). Les véhicules électriques peuvent l'être.

La seule utilisation du mot "opératif" témoigne de la distinction faite entre les divers usagers du centre-ville : ce mot porte en lui l'exclusion du stationnement de longue durée pour le motif "travail". Cette règle simple pour la circulation traite du même coup une grande partie des problèmes de stationnement.

Ordinairement, chaque ville choisit d'accompagner cette règle de base d'une ou de plusieurs autres dispositions. L'ensemble des dispositions s'épaule et se valorise les unes les autres. Par exemple, à côté de la ZTL, peuvent être créées des zones où le stationnement est limité mais l'accès libre, des zones piétonnes. Ailleurs des réglementations astucieuses peuvent concerner le stationnement. Dans d'autres villes des véhicules électriques sont utilisés pour certains services de transports collectifs, de livraison de marchandises, de location de véhicules, etc.

Quels moyens ?

Ce qui caractérise globalement les moyens mis en œuvre, c'est leur rusticité. Rusticité intrinsèque, mais également par comparaison avec la tentation "sophistico-électronico-gadgetesque" que nous connaissons en France chaque fois qu'une réglementation est mise en œuvre. En Italie, à l'origine du moins, pas de borne escamotable, pas de gestion centralisée de batteries de panneaux à messages variables... Simplement une réglementation, une signalisation correspondante et du personnel (depuis certaines villes ont mis en œuvre des dispositifs de contrôle d'accès automatiques).

C'est là une seconde caractéristique de la ZTL : le recours "essentiel" aux individus pour le contrôle de la réglementation. Ce n'est pas là affaire de détail. C'est la traduction (inconsciente ?) de la primauté reconnue à l'individu dans le cœur des villes, qu'il s'agisse des résidents, des divers usagers des espaces publics, mais aussi du personnel qui exploite un tel système pour en garantir l'efficacité.

Les agents de contrôle sont en fait des interlocuteurs possibles pour la compréhension du "mode d'emploi" de la ville, pour la "négociation" d'une dérogation. Ils sont des agents de "communication", de médiation, entre les deux volets classiques : réglementation et sanction, entre les responsables communaux et les usagers.

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

Quel bilan ?

La diffusion des ZTL qui a gagné l'ensemble des villes italiennes et se développe dans les villes où la stratégie est déjà mise en œuvre est le meilleur indice de l'efficacité reconnue de cette stratégie. A l'évidence, l'objectif premier est atteint : éliminer l'envahissement des centres-villes, des centres historiques par l'automobile. Il est intéressant que cet objectif ait été atteint d'abord avec des solutions simples et "à visage humain".

Du point de vue de l'accessibilité des déplacements, le résultat est impressionnant. Sans aucun aménagement particulier, les déplacements des piétons se trouvent immédiatement facilités. Il en va de même pour la circulation des automobilistes "autorisés", indispensable à l'animation et à l'économie de la zone considérée.

Dans les villes, les pointes de trafic sont formées pour l'essentiel par les déplacements des "pendulaires" ou "navetteurs" qui sont, dans le système ZTL, rejetés hors du centre. Les trafics de transit sont également éliminés. On sait aussi que dans les villes une part importante du trafic est due aux automobilistes en recherche de stationnement, problème ici résolu !

Dans cette situation, les transports collectifs retrouvent une facilité de circulation perdue... et une clientèle qui ne peut plus accéder au centre en voiture. Les transports collectifs urbains ne sont pas les seuls bénéficiaires de cette situation. On assiste également à un renforcement de l'usage des transports interurbains, en particulier ferroviaires (résultat des efforts entrepris simultanément dans ce domaine en Italie, aussi bien par les chemins de fer de l'Etat que par des sociétés privées). Dans la concurrence avec les automobiles, les gares étant le plus souvent bien placées au cœur des villes, les transports ferroviaires offrent en effet des liaisons "de centre à centre" particulièrement performantes.

Il en va de même pour l'usage du vélo. Les ZTL étant généralement assorties d'une limitation à 30 km/h, l'usage du vélo redevient possible et s'affirme comme une alternative très attractive. De ce point de vue, il est particulièrement impressionnant de noter la part importante prise par ce mode de déplacement - souvent supérieure à 20 % - en regard de la faiblesse quantitative et qualitative des aménagements "cyclables" pour la circulation comme pour le stationnement.

On note également que la réduction de la "pression" sur le stationnement entraîne une réduction du recours aux équipements de "protection" des piétons : potelets, bornes, bacs, etc., qui sont souvent coûteux, inesthétiques, dangereux (avec des comportements pervers bien connus : l'absence d'obstacle est bien souvent considérée en France par exemple comme une autorisation implicite de stationnement sur trottoir !).

Du point de vue de la vie urbaine, les résultats sont également probants. Et pourtant, là comme ailleurs, les commerçants ont souvent tenté de s'opposer à la mise en œuvre des ZTL ! Mais ils sont bien obligés de constater aujourd'hui qu'aussi bien leurs fournisseurs que leurs clients sont globalement très satisfaits. Et, comme ailleurs, les commerçants sont par la suite les premiers à réclamer l'extension du système dans leur propre quartier.

Les artisans, jouissant de dérogations avantageuses, sont également satisfaits. L'amélioration du cadre de vie consécutif à la réduction spectaculaire des nuisances : gaz, bruit, améliore l'attractivité des centres pour les clients, les résidents, les touristes. Ce dernier point est

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

particulièrement important s'agissant dans beaucoup de cas de centres historiques où le tourisme constitue une part importante de l'économie de la cité.

L'amélioration du cadre de vie et des conditions d'accessibilité, y compris pour l'automobile, permet d'enrayer le dépeuplement et la paupérisation constatés ces dernières années dans les centres-villes, pour amorcer au contraire un nouveau flux d'installation pour une population solvable. Du même coup, l'auto entretien - total ou aidé - du patrimoine par les résidents redevient envisageable, soulageant du même coup les finances locales. Il s'agit là d'un véritable "cercle vertueux" aux conséquences appréciables.

La forte diminution du bruit dans les rues est un changement radical. La possibilité de bavarder, la possibilité pour les résidents d'ouvrir leurs fenêtres, changent l'image même de la ville et le rapport que les individus ont avec elle, l'usage qu'ils en font.

Conclusion

Les ZTL n'ont certes pas résolu tous les problèmes de déplacements auxquels les villes italiennes sont confrontées.

Elles constituent cependant un point de départ, d'ancrage de nouvelles pratiques, dont le succès globalement reconnu encourage les villes dans des démarches vers de nouvelles avancées pour élargir les périmètres d'intervention et la gamme des actions mises en œuvre parmi lesquelles on peut citer : gestion plus globale du stationnement, développement des transports collectifs (notamment en site propre), approfondissement des politiques cyclables.

L'affectation variable des voies et de l'espace public

Jacques NOUVIER (CERTU) et Claude CAUBET (SETRA), février 2005

Depuis longtemps, pour des besoins d'exploitation de la route, on a fait varier le nombre de voies utilisables, notamment dans le cas des chantiers.

En plus de cela, et depuis maintenant plusieurs années, se développent, tant en France qu'à l'étranger, des concepts d'affectation variable des voies ; l'idée est d'optimiser l'usage de l'espace disponible, et de ne pas "figer" une fois pour toutes une configuration d'exploitation.

Pour fixer les idées, et sans que la liste soit exhaustive, on peut citer les cas suivants :

- voies bus utilisées pour le stationnement pendant la nuit ;
- BAU (Bandes d'Arrêt d'Urgence) utilisables par les transports collectifs, ou par tous les véhicules aux heures de pointe, en amont des sorties ;
- voies réversibles, c'est-à-dire utilisables alternativement dans un sens de circulation ou dans l'autre (tous véhicules ou TC seulement) ;
- chaussées à deux voies exploitées à trois voies à certaines heures ;
- voies HOV et HOT (High Occupancy Vehicles et High Occupancy Toll) ;
- voies bus ouvertes à certaines heures, etc.

En allant encore un peu plus loin, on pourrait imaginer avoir un espace, sinon totalement modulable, du moins beaucoup plus modulable qu'aujourd'hui (nombre et largeur des voies, utilisation des voies, limites de vitesse, etc.).

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

On pourrait alors adapter plus finement l'offre à la demande, notamment autour des grandes agglomérations ou sur les corridors sujets à de fortes pointes.

Il reste cependant à progresser sur le plan de l'évaluation de tels systèmes ou modes d'exploitation, pour savoir ce qu'on risque et ce qu'on gagne, que ce soit en milieu urbain dense, sur les voies rapides périurbaines ou sur les corridors interurbains.

En même temps, il convient de s'interroger sur le fait que ce type de dispositions peut être perçu par certains comme une solution temporaire que l'on chercherait à pérenniser pour éviter de s'attaquer aux problèmes structurels. Dans cette perspective, une bonne articulation avec les politiques générales, et notamment les objectifs généraux des plans de déplacement (réduction de la part des véhicules individuels dans les villes, notamment), est à examiner attentivement.

Quoi qu'il en soit, ces applications constituent une des rares innovations vraiment marquantes en matière de gestion de trafic depuis des années ; et on peut même penser que, à terme, certaines infrastructures nouvelles seront conçues dès l'origine pour accueillir de telles affectations variables.

Les péages urbains

Rédaction avril 2005

Différents types de péages urbains

Il faut tout d'abord distinguer trois types principaux de péages urbains :³

- Le plus connu, **le péage d'infrastructure**, servant à financer et amortir une autoroute, un pont ou un tunnel routier. En zone urbaine, c'est le cas du tunnel marseillais Prado - Carénage ou l'A14 en Ile de France.
- **Le péage de cordon**, qui instaure une frontière géographique autour d'une zone précise. Le paiement s'effectue généralement à l'entrée de la zone (Singapour depuis 1975), mais il peut aussi être demandé en sortie, comme envisagerait de le faire Stockholm.
- **Le péage de zone**, qui donne le droit de circuler librement à l'intérieur d'une zone définie (cas du péage londonien). Principale différence avec le précédent : les résidents de ladite zone doivent s'acquitter du péage s'ils veulent utiliser leur véhicule, ce qui n'est pas le cas avec le péage de cordon.

Quel type de péage pour la décongestion ?

Actuellement, les péages de zone et de cordon ne sont pas légaux en France. Mais le péage de zone et le péage de cordon présentent un certain nombre d'effets pervers, comme le montre ci-après l'analyse d'un certain nombre d'exemples.

³ Présentation effectuée à la journée débat "Mobilité et péages urbains" organisée le 14 octobre 2003 par le Club Mobilité du CERTU et la FNAUT à l'ENTPE, Vaulx-en-Velin, reprise par Cécile NANGERONI dans la revue "Rail et Transports" du 12 novembre 2003.

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

La perception d'un péage urbain par la mise en péage du réseau d'autoroutes et de voies rapides urbaines aurait au moins l'avantage de taxer selon la distance parcourue plutôt que sur le fait de passer à un endroit donné de l'agglomération.

Une autre option serait une taxe additionnelle à la TIPP⁴ (taxe de l'usage en proportion des kilomètres et des consommations) appliquées dans certains périmètres urbains (recoupant non une ville, mais un Périmètre de Transports Urbains).

Pour l'installation d'un péage urbain, la morphologie de la ville est un facteur prépondérant. Les villes compactes ou à centre ville concentré s'y prêtent mieux que d'autres. La mise en place d'un péage urbain doit d'abord être précédée par une série de mesures pratiques concernant le stationnement (politique, tarification, contrôle et répression). La politique doit aussi s'accompagner de mise en place d'offres alternatives à la voiture, afin de ne pas défavoriser les gens qui n'ont pas d'autre choix que de ne prendre que ce qui existe. Il ne faut donc pas laisser cette question du péage urbain uniquement entre les mains des économistes des transports, mais examiner globalement le problème aux plans de l'urbanisme, des questions sociales et de l'équité, en traitant le sujet dans toutes ses composantes.

C'est d'ailleurs l'avis d'Yves CROZET⁵ qui avait précisé à Cécile NANGERONI⁶ que « L'idée même de péage est "louche" puisqu'elle a été inventée par les économistes, qui se sont empressés de "refiler la patate chaude aux urbanistes, puis aux politiques". Pourquoi une patate chaude ? Parce que les objectifs de cette tarification urbaine ne sont pas toujours clairs. Contraire à la logique économique pure, qui veut que l'utilisateur paye pour le temps qu'il gagne en utilisant l'infrastructure, le péage de congestion prélève en moyenne aux usagers bien plus qu'ils ne gagnent en vitesse. D'où les difficultés à le faire accepter. Politiquement s'entend. C'est le "triangle d'incompatibilité" défini par l'économiste spécialiste en urbanisme et en trafic Vincent PIRON, un usage fréquent, pas d'alternative et un tarif élevé : "Seuls ceux dont la valeur du temps est extrêmement élevée sont prêts à payer très cher, soit une petite minorité". ».

Ce problème de discrimination est un des problèmes majeurs des péages urbains de congestion. Pour autant, Yves CROZET pense que le péage urbain va toutefois se généraliser à la plupart des grandes agglomérations, mais pas sous n'importe quelle forme, et « pas sur le même principe qu'à Londres. Ce sera plutôt un péage d'agglomération ».

Avant d'en préciser les conditions possibles, examinons les expérimentations de Singapour et Londres ainsi que celles des pays scandinaves.

Singapour : un péage autoritaire contre la congestion

Dès 1975, la Cité - Etat de Singapour a appliqué un péage urbain au centre d'affaires. Le fait qu'il y ait un pouvoir autoritaire a permis de prendre une mesure impopulaire sans trop s'embarrasser de l'opinion ou du risque politique.

⁴ TIPP : Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers

⁵ Yves CROZET, Professeur à l'Université de Lyon II, Directeur du Laboratoire d'Economie des Transports.

⁶ Entretien donné pour "Rail et Transports" du 12 novembre 2003.

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

Le dispositif a été affiné au cours du temps. L'Electronic Road Pricing (ERP) a été instauré en 1998. Le principal avantage de cette version moderne du péage de 1975 est qu'il permet une modulation tarifaire selon les itinéraires et les moments de la journée. En règle générale, plus la demande est forte, plus les tarifs sont élevés.

Le système fonctionne avec un équipement fixe à bord du véhicule appelé "IU" (In-vehicle Unit) dans lequel on insère une carte de paiement. Il y a différents types d'IU selon les véhicules. A l'approche des portiques du péage, une antenne repère l'IU et déduit du compte le tarif correspondant au véhicule, à la route et au moment de la journée. La tarification est calculée pour maintenir la vitesse optimale sur le réseau urbain (45 et 65 km/h pour les voies express ; 20 et 30 km/h pour les voies urbaines). Les tarifs sont revus tous les mois, en fonction de la vitesse constatée.

Le modèle de Singapour est-il transposable en Europe ? Probablement pas, car la mesure prise était une nécessité dans une Ville - Etat minuscule et asphyxié, avec un pouvoir autoritaire, et dans une situation d'absence de concurrence économique et de concurrence entre villes.

Londres : une taxe de congestion efficace pour le déblocage

Précédé d'une politique de stationnement draconienne, le péage urbain de Londres remplit en fait deux fonctions antinomiques : limiter la congestion et financer les transports. C'est un péage de régulation qui vise d'abord à limiter le trafic et qui ne fait donc pas payer un service. C'est aussi une écotaxe qui permet notamment de dégager des recettes pour investir dans des solutions plus acceptables au plan environnemental. Ce type de péage n'est pas autorisé actuellement en France.

Préalablement à l'instauration du péage, 100 millions de livres ont été d'abord investis dans l'amélioration des transports, notamment pour ajouter 15 % de bus en zone centrale. Instauré en février 2003, le péage a été tarifé à 5 £ (7,1 €) pour pénétrer de 7 h à 18 h 30 dans la zone⁷, tarif ramené à 2,5 £ la semaine pour les résidents.

L'évaluation présentée au salon "Globalcity" de Cannes en mars 2005⁸ fait apparaître que « la circulation a diminué de 18 %, c'est davantage qu'escompté, les embouteillages de 30 % et sans effets déplacement des bouchons sur les quartiers limitrophes de la zone. Les conditions de circulation des bus sont nettement améliorées, leur vitesse a augmenté de 15 %, les accidents ont diminué, les émissions de CO₂, NO_x et PM₁₀ sont moindres et il n'y a pas d'impact négatif clairement identifié sur les performances commerciales. »⁹.

Selon les calculs de TfL, la majorité des ex-automobilistes (50 à 60 %) se sont reportés sur les transports en commun. Mais il reste « 20 à 30 % qui ont évité la zone, 15 à 25 % qui ont adapté leurs horaires » et finalement « 5 000 personnes qui ne viennent plus dans le centre de Londres ».

⁷ Il s'agit d'une zone centrale de 22 km², représentant uniquement 1,3 % de la surface du Grand Londres. Le périmètre de cette zone comporte 174 points d'entrée et de sortie.

⁸ Un "Retour sur Globalcity" a été publié dans la revue Rail et Transports du 23 mars 2005.

⁹ Nick FAIRHOLME, directeur de la politique de "Transport for London" (TfL), Autorité Responsable des Transports pour le Grand Londres.

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

Les perspectives d'avenir envisagées par TfL en 2005 sont une hausse de 60 % de la taxe de congestion (passage de 5 £ à 8 £) pour maintenir les avantages obtenus et accroître les recettes (10 millions de livres supplémentaires escomptées par an) afin de permettre aux autorités de continuer à investir dans l'amélioration des transports londoniens.

La réussite de la taxe de congestion de Londres tient d'une part à la mise en œuvre d'une politique globale coordonnée avec une politique préalable de stationnement et de transports publics, d'autre part à la morphologie particulière de la ville, où la vitesse moyenne était très en dessous des 10 km/h, bien inférieure à celle des autres capitales européennes.

Il est à noter que la technologie employée à Londres a été rejetée en Norvège et en Nouvelle Zélande.

Scandinavie : des péages cordons à objectifs variés

Les péages urbains de cordon des quatre villes norvégiennes de Bergen (1986), Oslo (1990), Trondheim (1991) et Stavanger (2001) ne sont pas des instruments de lutte contre la congestion, mais des moyens de financement. En fait, ce sont des ressources spécifiques jouant un rôle un peu semblable au Versement Transport français.

« Etendu aux zones urbaines sous forme de péages de cordon sur le trafic entrant ou traversant », ce système de redevance, existant depuis plus de 60 ans en Norvège, a pour objet « d'apporter un financement supplémentaire et nullement de chercher à réduire la circulation, comme en témoignent la modicité des tarifs pratiqués et les remises accordées aux abonnés ».¹⁰

A Stockholm, bien que le péage de cordon prévu soit relativement peu onéreux et qu'un grand nombre d'exemptions soient prévues,¹¹ il a soulevé une vague d'hostilités (80 % de personnes hostiles). La raison majeure évoquée est que « Les seuls gagnants seront ceux qui gagnent beaucoup d'argent ou ceux qui possèdent une voiture de service »¹².

Prévu initialement pour être instauré en janvier 2005, la mise en œuvre du péage urbain de Stockholm a été provisoirement différée, mais la ville de Stockholm est passée entièrement en zone 30 en janvier 2005.

Pertinence du péage de congestion

Ces expériences présentent des objectifs et des résultats très différents dont il est difficile de tirer des conclusions transposables pour les péages de congestion.

¹⁰ Voyage d'études CERTU, DREIF, IAURIF et LET de 2002.

¹¹ Bus, transport scolaire, véhicules de secours, véhicules "verts" (GPL ou électriques), taxis, personnes handicapées, deux-roues, véhicules des personnes dispensées de taxation. En revanche, aucun véhicule de transport de marchandises et de livraison n'est exempté.

¹² Bertil CARSTAM, expert suédois auprès de l'OPSTE (Observatoire des Politiques et Stratégies de Transport en Europe), Conseil National des Transports.

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

En fait, les péages de congestion sont soumis à certaines conditions de pertinence que nous précise Yves CROZET¹³ : « En promouvant sans discernement le péage de congestion comme un moyen de réduire la congestion et d'accroître les vitesses en zone urbaine, les économistes font fausse route. Tout système de tarification qui se présente seulement comme un péage de rente ne fera que renforcer les "contribuables anonymes", par ailleurs électeurs ! Pour sortir de cette impasse, le raisonnement économique doit franchir une nouvelle étape que l'on peut résumer ainsi : "les prix ne sont pas seulement faits pour dire les coûts, ils doivent aussi indiquer les priorités que se donne la collectivité ". Dans le domaine de la mobilité, un système de prix est avant tout un signal global qui vise à orienter la demande tout en procédant à des péréquations. Munis de cette vision déniaisée de la relation entre coûts et prix, ces derniers peuvent être fixés en tenant compte des coûts relatifs et des objectifs recherchés. Souvent nombreux, ils engendrent diverses solutions ».

Yves CROZET précise ensuite que « L'idée de faire varier les prix en fonction de la congestion peut être recommandée dans le cas où ... la demande a une capacité d'adaptation (non captivité) et que les hausses sur certaines plages sont compensées par des tarifs bas sur d'autres. Ces deux conditions ne sont pas remplies pour la mobilité quotidienne en zone urbaine. Aussi, une meilleure tarification ne peut pas passer par ... la tarification de la congestion ».

Acceptabilité des péages urbains

Vu l'impopularité des différentes formes de péage urbain, il est fortement probable que, même si les péages de zone et de cordon étaient légalisés en France, peu de maires soient enclins à l'appliquer de crainte que leur décision ne marque la fin de leur carrière politique.

En fait, l'acceptabilité d'un péage tourne autour d'un diagnostic et d'un certain nombre de questions clés à se poser préalablement :

- Un péage s'inscrit-il bien en tant qu'outil légal permettant de mettre en œuvre une politique globale de déplacements et de développement ?
- Des solutions alternatives de transports existent-elles ?
- Des solutions alternatives de financements existent-elles ?
- Le péage n'étant qu'un outil et non une fin en soi, un impôt ou une taxe ne feraient-ils pas mieux l'affaire ?
- Le système de perception et de contrôle envisagé est-il techniquement performant ?
- Quels sont les risques de blocage, de résistance et de dérives ?
- Un péage urbain est-il acceptable socialement et politiquement ?
- Si oui, comment en assurer le démarrage qui ne donne aucun droit à l'erreur et sur lequel toute l'image de l'opération sera fondée ?

Articulés autour de deux grands principes, un projet cohérent et partagé, un projet qui ne piège pas les usagers, un péage urbain doit d'abord, pour être approprié¹⁴ et accepté socialement, répondre aux préoccupations de la population et s'inscrire dans une décision transparente, négociée et partagée par l'ensemble des acteurs et du public.

¹³ Yves CROZET : "Pour une vision déniaisée de la tarification de la mobilité", publié dans "Mobilités : le temps des controverses", Cahier du CGPC n° 7, février 2003.

¹⁴ Les conditions d'appropriation ont été développées au chapitre 3.3 "Favoriser l'appropriation collective".

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

Il faut savoir aussi que le péage urbain se heurte à une question d'acceptabilité culturelle. Les adeptes du péage urbain se situent tous en effet en Europe du Nord. Les pays du Sud, en vrai Latins réputés plus laxistes, n'ont pas franchi le pas. Et quand ils en parlent timidement, c'est pour évoquer, le plus souvent en France, la possibilité d'instaurer une **vignette d'agglomération**, apposée sur le pare-brise, qui, une fois payée, donnerait droit à circuler dans la ville et à prendre les transports en commun, au motif que les que les citadins auraient intérêt à prendre les transports publics, car il n'y aurait pas pour eux de coût additionnel.¹⁵

Ce "péage urbain hypocrite" apparaît comme le type même de "mauvais compromis non-décisionnel", dénoncé à plusieurs reprises dans le tome 1, qui se détourne des finalités recherchées et ne résout absolument pas de façon durable les problèmes de congestion.

Politiques et techniques de tarification en zone urbaine

Yves CROZET¹⁶ estime en fait que « En fait, deux dimensions existent dans la tarification de la mobilité. L'une, technique, consiste à opter pour le meilleur type de tarification (gratuité, péage de financement, péage de congestion, péage de zone, etc.). Mais ce choix résulte des objectifs stratégiques recherchés et exige de s'interroger sur l'opportunité de développer ou non de nouvelles infrastructures. Ainsi, on peut se demander, dans les grandes agglomérations, où commence l'urbain ? À partir quelle distance du centre ville doit-on abandonner une politique de péage de zone et de réduction de la vitesse des voitures particulières pour lui substituer par exemple un péage de financement ? Une autre façon, symétrique, de poser cette question est de savoir si on souhaite vraiment traiter le périurbain comme une zone où il est nécessaire de développer les infrastructures routières. Ainsi, au delà des questions de coût, la tarification de la mobilité n'est pas qu'une question technique. Elle relève de priorités politiques dont l'objectif n'est pas seulement l'optimisation du système de transport ».

La décision est complexe, car bien d'autres alternatives existent par rapport au péage de zone. Vincent PIRON¹⁷ précise « En zone urbaine, la régulation peut se faire par le péage de stationnement et non par des systèmes compliqués de péage de zone. Taxer les voitures immobiles est plus logique que de taxer les déplacements. Le "laisser faire" et la régulation spontanée par l'embouteillage sont certainement la plus mauvaise des solutions. Sur autoroute, le montant des péages acquittés pourrait évoluer avec une tarification plus fine ; il ne pourrait pas cependant être augmenté fortement sans une décision concernant la tarification des voies structurantes gratuites ».

Il précise en outre que « Les nouvelles technologies permettront la taxation au kilomètre parcouru quelle que soit la surface sur laquelle roule le véhicule (route, autoroute, rue) »... « Enfin, si les économistes pouvaient accroître leurs efforts pour mieux appréhender le transport dans la finalité complète du déplacement, et tester les modèles sur des opérations

¹⁵ Cf. "Péage urbain, la solution ?", Rail et Transport du 12 novembre 2003. Analyse de Francis BEAUCIRE, François DUMONT, Cécile NANGERONI.

¹⁶ Yves CROZET, "Distinguer technique tarifaire et objectifs de la tarification".

¹⁷ Vincent PIRON, Directeur de la stratégie et du développement, Vinci Concessions, " Péage et politique tarifaire", publié dans "Mobilités : le temps des controverses", Cahier du CGPC n° 7, février 2003.

Une voirie pour tous

Sécurité et cohabitation sur la voie publique au-delà des conflits d'usage

réelles, ils ajusteraient leurs calculs et gagneraient auprès des décideurs la crédibilité qu'ils méritent ».

Conclusions et propositions sur la tarification et la régulation

Les trois aspects abordés montrent un certain nombre de **solutions combinant contrôle d'accès (ZTL) et solutions financières (péage)**. Le contrôle d'accès et le filtrage par cordon nécessitent de créer des **catégories d'ayants droits**, mais le péage urbain peut offrir à ces ayants droits des accès gratuits. Réciproquement, les badges d'accès aux ZTL peuvent être payants. Il est possible aussi d'effectuer le filtrage de véhicules sur certains axes.

Les plans de circulation en marguerite sont aussi une technique simple et efficace permettant d'éviter l'impopularité d'un péage urbain.

Dans le cadre des objectifs européens de contribution des transports au développement durable, la Commission Européenne a défini le 28 juillet 2004 des "zones propres" pour permettre de limiter l'accès de certains véhicules, et notamment des poids lourds selon leur classe "EURO" de norme de motorisation et de pollution. Certains pays envisagent de restreindre la circulation des poids lourds en fonction de leur classe EURO, dont l'affichage bien visible serait obligatoire sous forme d'une plaque appliquée sur le devant de la carrosserie. Il faudra donc également qu'on réfléchisse en France à **rendre obligatoire l'affichage extérieur visible de la classe EURO des véhicules de livraison et des poids lourds** et assurer l'organisation correspondante dans les mesures de police pour mettre en œuvre les contrôles et les sanctions une fois ces dispositifs arrêtés.

Les techniques d'affectation variable des voies permettent de mettre en place des "HOV lanes" en péage progressif en fonction du nombre d'occupants des véhicules et de la densité du trafic. Les voies réversibles matin et soir, la suppression de la Bande d'Arrêt d'Urgence avec des capteurs reliés à des panneaux à message variable aux Pays-Bas, tout cela donne de nouvelles pistes pour l'avenir.

Lorsque le stationnement aura été dépenalisé et décentralisé au plan juridique, on pourra alors **tirer le meilleur** parti des mesures déjà mises en œuvre dans d'autres pays **pour articuler intelligemment les Zones à Trafic Limité et les tarifications de zones**, comme le péage urbain, et compléter une véritable politique de stationnement permettant d'encadrer progressivement l'usage individuel de la voiture et assurer ainsi une ville accessible à tous.

En attendant cette importante avancée juridique, deux recommandations peuvent être formulées pour conclure cette annexe.

Etendre largement le système des Zones à Trafic Limité avec autorisations permanentes ou temporaires, payantes ou gratuites, en tirant les leçons des meilleures expériences étrangères.

Développer les voiries et espaces publics conçus pour permettre l'affectation variable des voies et l'affectation multiple des usages, avec l'accompagnement juridique correspondant.