

## LE PROBLÈME DU PÉAGE URBAIN

André LAUER ( 61),

directeur du CERTU

**L**E PÉAGE urbain est une expression qui, depuis plus de vingt ans, apparaît épisodiquement dans des écrits d'économistes ou de prospectivistes. Mais tout récemment, la grande presse l'a également utilisée, car, au moment de la préparation de la récente loi sur l'air, il a été envisagé que celle-ci puisse instaurer un péage urbain. Mais cette situation n'a pas duré longtemps : comme en de nombreuses circonstances antérieures, le concept a commencé par séduire, puis lorsqu'on a envisagé de passer de la spéculation à l'action, la plupart des personnes initialement séduites ont changé d'avis et l'idée s'est enlisée.

À travers une brève analyse de la consistance et des enjeux du péage urbain, nous allons essayer de comprendre les raisons du blocage d'une idée qui présente pourtant bien des avantages.

### *Péage et péage*

Nous définissons dans cet article le péage urbain comme "une forme quelconque de paiement imposée aux automobilistes pour pouvoir circuler en certains endroits des zones urbaines".

Nous laissons ainsi en dehors du champ le stationnement paiement. Mais cette exclusion est uniquement motivée par le fait que

celui-ci est aujourd'hui passé dans les mœurs et ne suscite plus de grands débats sur son intérêt ou son acceptabilité. Par contre, se trouvera manifestement dans le champ une situation comme celle du Tunnel "Prado-Carénage" à Marseille où le passage dans le tunnel est soumis au paiement d'une somme d'environ 10 F par passage. Cette inclusion sera pourtant critiquée par certains. Ils estimeront que seules méritent d'être qualifiées de véritable péage urbain des situations comme celle de Singapour ou d'Oslo. Dans ces deux villes, il faut payer pour le franchissement d'une ligne qui ceinture la partie centrale de l'agglomération.

Malgré ces réticences, nous allons nous en tenir à notre définition. Des divergences d'appréciation, nous déduirons plutôt qu'il faudra distinguer plusieurs types de péage qui ne soulèveront sans doute pas les mêmes enjeux.

La distinction qui est faite le plus souvent est basée sur l'organisation topologique de la perception du péage, en opposant un péage de zone, à des péages linéaires ou ponctuels.

Ce n'est pourtant pas l'approche la plus pertinente pour la réflexion sur l'intérêt du péage urbain, et nous adopterons ici une autre différenciation basée sur la finalité économique et sociale à laquelle répond le péage.

On peut, de ce point de vue, distinguer trois grands types de péage :

- le péage de financement ;
- le péage de régulation ;
- le péage d'orientation.

Beaucoup de malentendus et d'incompréhension dans les débats sur le péage urbain proviennent du fait que les interlocuteurs se réfèrent implicitement à deux notions de péage différentes sans bien s'en rendre compte. Chacune de ces formes a d'ailleurs des affinités culturelles très typées : le péage de financement est surtout latin, le péage de régulation anglo-saxon et le péage d'orientation plutôt nordique. Décrivons brièvement chacun de ces types.

### *Péage de financement*

Le péage de financement consiste à prélever sur des automobilistes, qui circulent en certains endroits, les sommes nécessaires au financement d'ouvrages qui les intéressent. En France, on est familiarisé avec ce type de péage qui existe sur nos autoroutes interurbaines et qui tend maintenant à apparaître aussi dans les grandes zones urbaines (Marseille, Lyon, Paris). Parmi les cas étrangers, celui d'Oslo mérite une mention particulière. Son originalité consiste à déconnecter la localisation de la perception du péage, de celle de

l'ouvrage à financer : le péage est perçu à la traversée d'une ligne cordon ceinturant le centre et sert à financer des tunnels pour automobiles dans la partie centrale de l'agglomération. Si le péage avait été perçu dans les tunnels, une partie des automobilistes ne les aurait pas empruntés, alors que le but des tunnels est au contraire de diminuer le trafic restant en surface.

### *Péage de régulation*

Dans le péage de régulation, l'objectif n'est plus de prélever une recette, mais de modifier le comportement de l'automobiliste. La recette encaissée devient accessoire ; l'essentiel est de dissuader les automobilistes de circuler, là où il y a congestion et à l'heure concernée. Le moyen consiste à ajuster le montant du péage au minimum nécessaire pour rétablir la fluidité de la circulation.

C'est cette approche du péage qui rencontre le plus de succès auprès des économistes et une abondante littérature lui est consacrée.

Pendant de nombreuses années, Singapour a été le seul endroit au monde où ce type de péage fut pratiqué. Mais depuis peu de temps le péage de régulation a suscité un fort intérêt aux USA sous l'appellation "congestion pricing". Une réalisation vient de voir le jour sur l'autoroute 91 en Californie. Ces deux exemples correspondent à des situations contrastées en matière de topologie de perception : le cas de Singapour illustre le principe de la perception au franchissement d'un cordon, le cas des USA fait référence à une perception linéaire.

Le péage de régulation a une particularité délicate à saisir. À la différence d'une fiscalité traditionnelle correspondant à un simple transfert de richesse, il y a ici créa-

tion nette de richesse. En effet, la modification des comportements des automobilistes induite par le péage fait disparaître la gêne qu'ils s'infligent mutuellement en situation ordinaire.

Une autre manière de présenter les choses consiste à dire que l'automobiliste qui paye le péage reçoit, en échange, une fluidité de circulation qui représente pour lui une valeur au moins comparable (il aurait autrement adopté un autre comportement). Il ne perd donc rien au total. De plus, la collectivité publique qui perçoit le péage peut redistribuer du bien-être supplémentaire à ses membres. On a donc en quelque sorte une multiplication par deux de la valeur du péage. Peu de personnes comprennent ce fait si simple mais paradoxal et en contradiction manifeste avec l'aphorisme populaire qui dit qu'on ne peut pas avoir "le beurre et l'argent du beurre".

### *Péage d'orientation*

Le péage d'orientation a, lui aussi, pour but d'influencer le comportement des acteurs. Mais sa finalité ne se limite pas à influencer les choix dans un univers relativement restreint et supposé connu et qui peut donc relever d'une certaine modélisation économique (par exemple, prendre ou ne pas prendre sa voiture, à une certaine heure). L'ambition du péage d'orientation est aussi d'orienter des comportements qui ne se réduisent pas à des choix simples mais relèvent d'activités mentales plus complexes, telles que l'imagination et la créativité (par exemple, invention d'un nouveau mode de transport ou d'un nouveau type d'offre résidentielle).

Pour que chaque acteur contribue à faire évoluer la société dans le bon sens, il faut partout établir la "vérité des prix". Ces prix vrais

sont des "signaux" aidant à trouver les solutions les mieux adaptées aux problèmes de la société.

Dans cet esprit on fera donc payer à l'automobiliste, chaque fois qu'il se déplace, le coût des nuisances qu'il cause au reste de la société (bruit, pollution, etc.). On appelle cela le principe "d'internalisation des externalités".

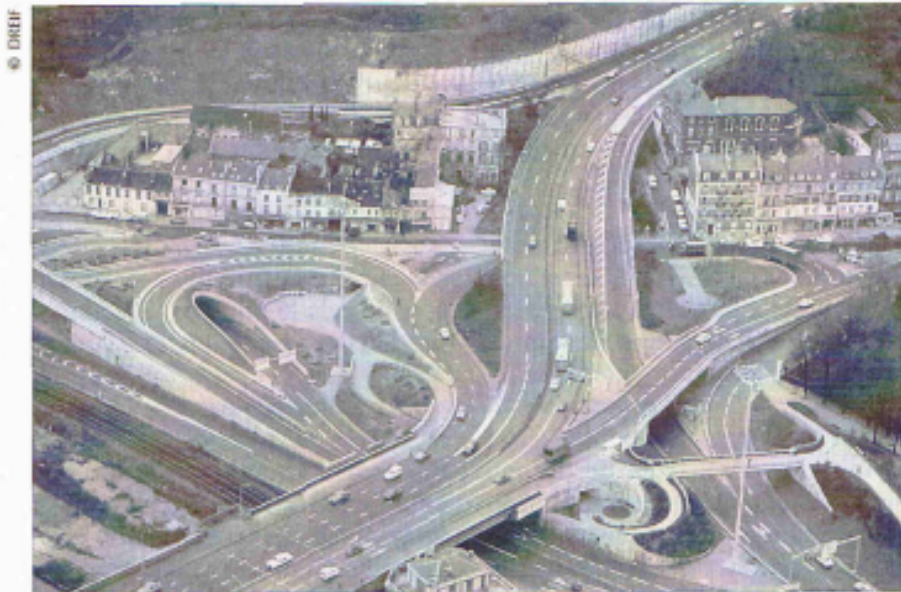
Pour illustrer, par une caricature, le rôle de signal d'un tel péage, imaginons un automobiliste tenté de s'installer dans une résidence assez éloignée du centre-ville où il travaille. Deux situations pourront s'offrir à lui :

- ou bien le plaisir que lui procure sa nouvelle demeure est suffisant pour qu'il paye de bon cœur, à tous ses déplacements, une certaine somme à la société ;
- ou bien le plaisir attendu est insuffisant et il renoncera à déménager.

Dans le premier cas, la société aura les moyens de supprimer ou de compenser les dommages causés par notre automobiliste heureux, et personne ne sera lésé dans une évolution globalement avantageuse ; dans le deuxième cas, notre automobiliste renoncera à sa nouvelle résidence, et ce sera aussi une bonne chose pour la société.

En comparaison avec le raisonnement économique traditionnel qui est à la base du péage de régulation, on a là une approche plus systémique s'intéressant davantage aux évolutions complexes. Les écologistes et plus généralement les personnes qui réfléchissent sur les problèmes d'environnement adoptent généralement cette approche du péage.

C'est sur elle que nous allons focaliser l'intérêt et nous l'appellerons péage environnemental dans la suite du texte. Deux expressions-slogans la caractérisent : le principe "d'internalisation des externalités" ou encore le principe



“pollueur-payeur”. La première sent le jargon d’intellectuels familiers de l’abstraction, la seconde, largement équivalente en sens, est un appel bien plus direct au bon sens, mais elle introduit aussi manifestement une connotation morale.

### *Péage environnemental et péage de régulation*

Le péage de régulation et le péage environnemental viennent d’être définis à partir de deux démarches assez différentes et l’on est donc tout naturellement conduit à se demander si elles sont antagonistes ou au contraire convergentes. Si l’on observe que la finalité première du péage de régulation est d’améliorer la fluidité de la circulation et donc le bien-être des automobilistes, on est tenté, influencé par le cliché de l’hostilité irréductible entre automobilistes et écologistes, de penser que ces deux formes de péage ne peuvent être qu’antagonistes. En fait, il n’en est rien, le péage urbain peut être bénéfique pour les deux ennemis à la fois ! On peut d’ailleurs, en cherchant à intégrer les deux approches, définir une notion d’optimum global. On montre alors que le niveau

de péage globalement optimal est le plus élevé des optimums partiels résultant des deux approches indépendantes<sup>(1)</sup>. On est ici dans une logique de “jeu à somme positive” et il est bien dommage que les partenaires concernés ne s’en rendent pas compte.

### *Péage environnemental et péage de financement*

Tel que nous avons introduit le péage environnemental à partir de l’objectif d’orientation des comportements, ce péage trouve une légitimité complète dans la seule instauration du paiement, même si les fonds sont versés au budget général de la collectivité (en permettant une baisse des autres impôts). Mais dès lors que des fonds sont rendus disponibles, au titre d’un objectif d’environnement, il peut être tentant d’en rendre autonome le réemploi et de le faire au titre du même objectif. Le péage environnemental devient alors en même temps péage de financement.

Il y a au moins deux bonnes raisons de procéder ainsi : l’une d’ordre moral, l’autre d’ordre psychologique.

Lorsqu’on affirme que le pollueur doit payer, il n’y a pas simplement, dans l’acception courante de ce principe, l’objectif d’orienter les comportements futurs du pollueur ; il y a aussi l’idée qu’une “faute” a été commise et qu’il faut la “réparer”. Lorsque des externalités résultant de la circulation automobile sont effectivement réparables, on ne comprendrait pas que le péage environnemental prélevé au titre des externalités ne soit pas utilisé à les réparer.

La deuxième raison, d’ordre psychologique, recouvre d’une certaine manière la précédente mais se situe sur un autre plan. Payer des impôts n’a jamais été populaire et l’on n’a jamais vendu aux contribuables un impôt pour ses vertus propres. Les impôts ne sont acceptés que comme le moyen d’obtenir quelque chose qui a un intérêt en soi. Si, à l’exception de Singapour, les seuls péages qui existent au monde sont des péages de financement, c’est certainement pour cette raison.

Il ne paraît guère réaliste d’imaginer qu’un péage environnemental soit accepté quelque part par les citoyens, s’il n’est pas assorti d’un projet complet de réemploi des fonds.

### *Péage environnemental, gestion politique locale*

Le constat qui vient d’être fait a une conséquence importante, c’est que le péage urbain ne peut relever que d’une logique politique locale. L’acceptation du péage ne pourra se faire sur la base de considérations générales sur son utilité, elle ne pourra se faire que sur un projet concret donnant des avantages

(1) Voir “le péage urbain”, CERTU, tél : 04.72.74.59.59.



reconnus comme suffisants par ceux qui paieront. Seule l'autorité politique d'agglomération est en situation de le faire. En outre, si c'est elle qui est chargée de la responsabilité du péage urbain, on satisfait aussi un principe élémentaire de démocratie qui veut que le payeur soit l'électeur du décideur.

### Péage environnemental

#### et financement des

#### transports en commun

Le financement des transports en commun paraît devoir constituer un réemploi privilégié des fonds du péage environnemental pour plusieurs raisons qui méritent d'être explicitées.

Tout d'abord, avoir un projet d'emploi des fonds à une fin généralement reconnue comme utile est, comme on vient de le voir, essentiel à l'acceptabilité du péage et le financement des transports en commun répond bien à ces exigences de concret et d'utilité.

Sur un plan d'équité sociale, le réemploi dans les transports en commun présente également un intérêt à relever. Un des inconvénients du péage urbain est que son instauration conduit à écarter de l'utilisation de l'automobile, davantage les personnes à revenus modestes que celles à revenus élevés. Il ne crée pas de disparités de revenus mais les rend plus visibles et plus sensibles.

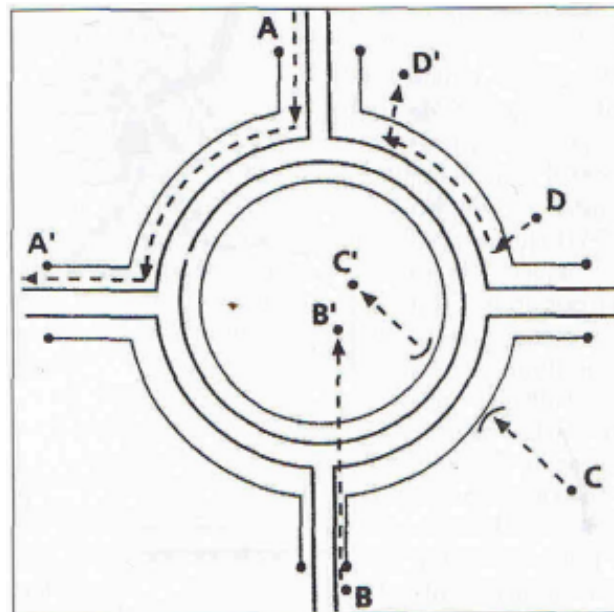
Le réemploi des fonds pour le financement des transports en commun conduira lui, au contraire, à favoriser plutôt les personnes à revenus modestes dans la mesure où elles sont plus nombreuses parmi les utilisateurs de transports en commun. Le péage peut ainsi prendre une fonction très sociale

(suite page 39)

### LE PÉAGE D'INTERFACE

**P** ARMI LES multiples organisations topologiques possibles d'un péage urbain, le péage d'interface mérite une attention particulière. Il consiste à lier l'obligation de payer au franchissement d'une ligne imaginaire constituée par l'interface entre le réseau autoroutier et la voirie urbaine ordinaire.

Le schéma donné ci-dessous illustre ce mode d'organisation possible. Trois de ses avantages sont à citer : personne n'est obligé de payer, on peut aller d'un point quelconque de la ville à tout autre sans payer, il suffit pour cela de ne pas prendre le réseau autoroutier, les allergiques absolus, au prix de quelques sacrifices d'itinéraires, peuvent donc échapper au péage. Ensuite, des personnes qui traversent la ville sans s'y arrêter n'ont pas besoin de payer, ceci écarte le seul argument de fond que l'on pouvait opposer à une gestion politique locale du péage. Enfin, cette forme de péage permet de faire payer plus cher les personnes qui vont s'installer dans la périphérie urbaine loin du centre ; la dispersion de l'habitat en périphérie est en effet actuellement une des plus fortes causes de croissance de la pollution régionale et de l'émission de gaz à effet de serre.



	Réseau autoroutier d'une ville (rocade et radiales)
	Ligne de perception du péage
	Itinéraires typiques
Exemples d'itinéraires : AA' ne coupe pas la ligne de péage et ne paye pas ; BB' coupe et paye ; CC' passe sous la ligne et ne paye pas ; DD' paye mais moins que BB' car son entrée et sa sortie sont peu éloignées.	

## L'ACCORD DENNIS À STOCKHOLM

**L**ES SUÉDOIS pourraient franchir au début de 1997 le point de non-retour dans l'instauration du péage urbain à Stockholm. Leur démarche illustre remarquablement plusieurs idées exposées dans l'article ; la nécessité d'un débat de société et d'une maturation des idées, la possibilité d'un compromis entre "automobilistes" et "environnementalistes" qui soit avantageux pour les deux, la nécessité d'avoir un programme de réemploi des fonds et l'inclusion dans ce programme d'un volet important de financement des transports publics.

Le débat dans la société suédoise a duré plus d'une dizaine d'années. Les premiers sondages d'opinion ont été très négatifs et ce n'est que vers 1990 qu'on s'est approché de l'équilibre entre opposants et partisans. C'est à ce moment qu'a été engagée une négociation entre tous les partis politiques présidée par un ancien gouverneur de la Banque Centrale, appelé Dennis. Un accord a pu être trouvé entre les trois plus grands partis politiques. Chaque sensibilité électorale y trouve quelque avantage, les automobilistes auront la construction de deux rocades d'évitement du centre et les défenseurs de l'environnement l'instauration d'un péage décourageant l'utilisation de l'automobile au centre et le financement d'un important programme de développement des transports en commun : bus, tram et RER.

ZOOM SUR LES PRINCIPAUX COMPOSANTS DE L'ACCORD DENNIS, DANS LA PARTIE CENTRALE DE L'AGGLOMÉRATION DE STOCKHOLM



L'accord a été signé en 1992. Les partis qui y ont souscrit sont les sociaux-démocrates, les conservateurs et les libéraux, à noter toutefois que les écologistes sont restés en dehors, préférant adopter une stratégie dure. Cependant, à l'approche de l'échéance ultime du vote au parlement, la grande presse et l'opinion sont redevenues très critiques à l'égard du projet et, malgré l'accord scellé entre partis politiques, l'issue reste incertaine.

puisqu'il réalise un transfert de fonds des classes aisées vers les classes défavorisées et, avec certaines formes d'organisation du péage comme le péage d'interface (voir encadré page 37), ce transfert prend de plus un caractère volontaire par opposition à une fiscalité obligatoire.

Sur un plan strictement économique, le financement des transports en commun s'impose également car la nécessité d'apporter un financement public est une des "externalités" du développement considérable de l'usage de l'automobile. Elle n'est pas souvent perçue. Pourtant, avant le grand développement de l'usage de l'automobile apparu après la Seconde Guerre mondiale, l'exploitation des transports en commun urbains était une activité économique de statut courant pleinement rentable. La concurrence de l'automobile a d'abord érodé les marges bénéficiaires puis a conduit jusqu'à la rupture. Les transports publics urbains auraient disparu, s'il n'y avait pas eu décision de les subventionner, pour qu'ils continuent à exister.

À partir du moment où on a, dans ce contexte, décidé d'affecter des fonds publics pour garder l'existence de ce service public, il faut bien considérer que cette dépense est une externalité du développement de l'automobile. La cohérence économique impose de la traiter comme telle dans une démarche de péage d'orientation.

Observons aussi que, au contraire, le mode de financement public actuel des transports en commun est profondément incohérent. Il est en effet assuré en grande partie par le "versement transport", c'est-à-dire une taxe sur les salaires, type de taxe dont l'inadaptation a été maintes fois soulignée, dans la situation actuelle de chômage élevé. Une alternative à cette pratique est de plus en plus souvent souhaitée.

### *Stationnement payant*

Bien que nous l'ayons laissé en dehors du champ de cet article, il nous faut évoquer un instant le stationnement payant. Bien des personnes considèrent que, puisque le péage urbain suscite trop de réticences, il suffit de se contenter de l'arme du stationnement payant et contingenté, pour dissuader de l'usage excessif de l'automobile.

Il y a, à l'évidence, une part de vérité dans ce raisonnement. Le stationnement étant un élément de la chaîne de déplacements, il est clair que le prix du stationnement contribue à influencer le choix d'une personne qui envisage de se servir de son automobile.

Cependant, il ne peut s'agir que d'un palliatif car, pour d'autres enjeux, le stationnement payant est inopérant. Ainsi la tendance actuelle à aller habiter en zones périurbaines, de plus en plus loin du centre, n'est nullement entravée par une pratique de restriction du stationnement, qui frappe de la même manière celui qui habite près de la ville que celui qui habite loin. Le second pollue pourtant nettement plus.

### *Libérer l'initiative et l'imagination*

On a pu voir que le péage urbain bien utilisé a des avantages potentiels considérables. On peut se demander dans ces conditions pourquoi cette idée n'a pas plus de succès. Deux raisons apparaissent facilement :

- le péage est une forme d'impôt et évoquer l'idée d'impôts est d'entrée de jeu une source de désagrément,
- la problématique du péage est assez abstraite et difficile à comprendre; on s'en sera rendu compte à la lecture de cet article.

Si l'on ajoute cette difficulté au désagrément précédent, on conçoit que peu de personnes franchissent cette double barre. Et si elles le font, elles tombent encore sur deux pièges d'ordre conceptuel, qui peuvent les fourvoyer :

- la réflexion sur le péage urbain se réfère souvent implicitement au modèle de Singapour, qui est en fait loin d'être le seul et probablement pas le mieux adapté au contexte français,
- l'approche du péage est souvent influencée par l'esprit jacobin et s'égaré dans une voie sans issue qui consisterait à instaurer le péage urbain par un processus national.

Peut-on sortir de cette impasse? Probablement pas en une seule étape, et il faut changer d'objectif premier : ne plus vouloir "instaurer" le péage urbain, mais simplement "rendre possible" son instauration. Aujourd'hui, nos lois interdisent d'instaurer le péage dans des rues ou sur des routes existant déjà. La première étape serait de rendre l'instauration du péage légalement possible, à l'initiative des autorités politiques locales, avec tous les contrôles démocratiques jugés utiles (référendum local par exemple) pour éviter toute crainte d'abus. Ce n'est qu'à partir du moment où le péage sera possible, que pourra se développer ensuite, dans la société civile, un vrai débat sur le fait qu'il soit souhaitable. Ce débat pourra alors faire émerger des organisations pratiques bien adaptées aux réalités locales qui pourront, elles, recueillir une adhésion large. En deux mots, il faut d'abord libérer l'initiative et l'imagination. ■