S O M M A I R E

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL 5

..... 10

I. FOURNIR AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI LE SOUHAITENT DE NOUVEAUX OUTILS FINANCIERS POUR AMÉLIORER LA CIRCULATION AUTOMOBILE ET LA QUALITÉ DE L'AIR DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS 10

A. POURQUOI METTRE EN PLACE DES TARIFS DE CONGESTION ? 10

1. La circulation automobile est à l'origine de nombreuses nuisances dans les grandes agglomérations, notamment en termes de congestion et de pollution atmosphérique 10

2. Les coûts engendrés par l'utilisation des voitures particulières dans les centres villes des grandes agglomérations sont aujourd'hui beaucoup plus élevés que les prélèvements dont s'acquittent les automobilistes 14

3. Un outil complémentaire et non pas alternatif aux mesures d'interdiction telles que les Zones à Faibles Émissions (ZFE) 16

4. Parvenir à maîtriser les effets indésirables éventuels des tarifs de congestion 17

B. ALORS QUE, PARTOUT DANS LE MONDE, DES GRANDES VILLES EN ONT MIS EN PLACE, IL N'EST TOUJOURS PAS POSSIBLE DE CRÉER DES TARIFS DE CONGESTION EN FRANCE 18

1. Les péages de décongestion et les péages environnementaux, outils de régulation du trafic routier fondés sur les incitations économiques 18

2. Si la loi prévoit la possibilité de mettre en place des péages urbains en France, le dispositif actuel est inopérant et demeure inapplicable 20

II. LONDRES ET STOCKHOLM, DEUX EXEMPLES DE TARIFS DE CONGESTION DÉSORMAIS BIEN ACCEPTÉS PAR LEURS POPULATIONS EN RAISON DE LEUR EFFICACITÉ 22

A. LES « CONGESTION CHARGES » DE LONDRES ET DE STOCKHOLM, EN DÉPIT DE LEURS SIMILITUDES, SE DISTINGUENT SUR PLUSIEURS POINTS CLEFS 22

1. À Londres comme à Stockholm, la « congestion charge » a fait l'objet d'un fort portage politique au niveau local et d'un soutien appuyé de l'État central 22

2. Des « congestion charges » adaptées au centre-ville des très grandes agglomérations que sont Londres et Stockholm 24

3. Des systèmes de reconnaissance optique automatique des plaques d'immatriculation efficaces, l'émergence de nouvelles technologies encore plus performantes 26

4. Alors que le péage forfaitaire londonien est fixe, les tarifs de la « congestion charge » de Stockholm varient en fonction des heures pleines et des heures creuses, ce qui le rend plus incitatif 28

Version provisoire

5. Des exonérations beaucoup plus étendues à Londres qu'à Stockholm, au risque de fragiliser l'efficacité du dispositif ? 31

B. À LONDRES COMME À STOCKHOLM, LA « CONGESTION CHARGE » FAIT AUJOURD'HUI CONSENSUS EN RAISON DE RÉSULTATS PROBANTS, DE L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS EN COMMUN ET D'UNE COMMUNICATION TRÈS PERFORMANTE DES AUTORITÉS..... 33

1. La « congestion charge » a significativement réduit les embouteillages et amélioré la qualité de l'air, tant à Londres qu'à Stockholm. 33

2. Des recettes importantes qui servent à financer les transports en commun et de grands projets d'infrastructure..... 35

3. Une communication très claire et de grande ampleur sur les impacts positifs du tarif de congestion sur la vie quotidienne des habitants est indispensable pour obtenir leur soutien 38

Version provisoire

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

1. **Le trafic routier**, qui représente **65 % des déplacements** dans les grandes agglomérations françaises, est responsable de **nombreuses nuisances** : pertes de temps dues à **la congestion**, **émissions de dioxyde de carbone** qui participent au réchauffement climatique**, pollution de l'air** responsable de 48 000 décès prématurés en France, **accidents de la route**, etc.

2. Or, **ces nombreuses externalités négatives** causées par l'usage de la voiture **en ville** ne sont pas actuellement prises en compte par le système de prélèvements obligatoires : les calculs réalisés par la direction générale du Trésor montrent que les coûts provoqués par un véhicule roulant **à l'essence** ne sont couverts qu'à hauteur de **13 % par des prélèvements** et que ceux d'un véhicule roulant **au diesel** ne le sont qu'à **7 % en milieu urbain dense**.

3. **La mise en place de tarifs de congestion obéissants au principe du pollueur payeur** et destinées à **orienter les usagers vers les transports en commun ou les mobilités actives** paraît donc justifiée d'un point de vue économique et pourrait utilement venir compléter **les outils non-financiers** reposant sur des interdictions de circulation telles que **les Zones à Faibles Émissions (ZFE)**.

4. Alors que des tarifs de congestion visant à lutter contre la congestion automobile et la pollution de l'air ont été **mises en place dans de nombreuses villes d'Europe et ailleurs dans le monde**, il n'est toujours **pas possible d'en instaurer en France**. L'article 1609 *quater* A du code général des impôts consacré à « l'expérimentation des péages urbains » introduit par la loi Grenelle 2 est en effet **inapplicable** en l'état car il **limite à trois ans la possibilité d'une telle expérimentation**, alors qu'il faut huit ans pour rentabiliser les équipements nécessaires.

5. À **Londres** comme à **Stockholm**, des « *congestion charges* » ont été mises en place dans les années 2000 pour r**éduire la circulation automobile dans des centres villes engorgés**.

6. Les deux villes utilisent **des systèmes de reconnaissance optique automatique des plaques d'immatriculation** particulièrement efficaces, qui reposent sur des technologies bien maîtrisées et dont le coût est désormais raisonnable (un investissement initial compris entre 100 et 150 millions d'euros) ; des alternatives existent, tel que le système basé sur **les équipements électroniques embarqués** utilisé à Singapour et d'autres devraient prochainement émerger, basées sur **les systèmes GPS**.

version provisoire

7. Les modalités pratiques d'un tarif de congestion peuvent être ajustées **de façon très fine** pour correspondre le mieux possible aux caractéristiques locales. Si **les horaires de perception** de la « *congestion charge* » sont similaires à Londres et à Stockholm – en journée, du lundi au vendredi – Londres pratique **un tarif forfaitaire**, là où Stockholm **fait varier le tarif en fonction des heures creuses et des heures pleines**, ce qui renforce le caractère incitatif du dispositif.

8. Londres a prévu **un ensemble d'exonérations** qui nuit probablement à l'efficacité de sa « *congestion charge* » mais la rend **plus acceptable pour la population**. Stockholm a adopté une approche **plus restrictive** mais a quand même prévu **des exonérations et des déductions d'impôts pour protéger les automobilistes qui risquaient d'être pénalisés de façon excessive** par ce dispositif.

9. À Londres comme à Stockholm, les résultats obtenus ont été très significatifs : **baisse de -15 % du trafic automobile** et de **-30 % des embouteillages à Londres**, **diminution du trafic de -20 %** et **du nombre de véhicules entrant dans le centre-ville de -28 % à Stockholm** ; **chute des émissions de dioxyde d'azote de -8 % et de particules fines PM10 de -7 % à Londres**, baisse générale des émissions de polluants atmosphériques de **-14 % à Stockholm** ; le nombre d'accidents de la route a **diminué de -40 % à Londres**.

10. Les recettes annuelles de la « *congestion charge* » **– 185 millions d'euros** nets en 2016 à Londres et **87,5 millions d'euros** nets en 2015 à Stockholm - ont été prioritairement affectées à **l'amélioration des transports en commun**, voués à accueillir **le report de trafic** engendré par sa mise en place. Mais Stockholm les utilise également de plus en plus pour financer **des infrastructures routières**, de sorte que les automobilistes puissent également **bénéficier de retombées positives de ce système**.

11. Les « *congestion charges* » de Londres et de Stockholm font désormais **largement consensus**, alors qu'elles étaient **très contestées à l'origine**. Ce changement de perception s'explique largement par **la qualité de la concertation mise en œuvre en amont** de leur instauration, ainsi que par **une communication très dynamique** des autorités destinée à sensibiliser la population sur **les résultats positifs obtenus**, tant en matière de décongestion que d'amélioration de la qualité de l'air.

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : mettre en place un tarif de congestion **nécessite un très fort portage politique au niveau local** ainsi que **le soutien de l'État**.

Recommandation n° 2 : un tarif de congestion n'a de sens que dans **le centre-ville congestionné des grandes agglomérations** et à la condition que celles-ci disposent dès le départ **de transports en commun performants**.

Recommandation n° 3 : conserver le seuil minimal de 300 000 habitants, prévu à l'article 1609 *quater* A du code général des impôts, **à partir duquel les autorités organisatrices de la mobilité d'une agglomération peuvent instaurer un tarif de congestion**.

Version provisoire

Recommandation n° 4 : supprimer le caractère expérimental et **la limitation à trois ans** de la durée de mise en œuvre des tarifs de congestion actuellement prévus à l'article 1609 *quater* A du code général des impôts.

Recommandation n° 5 : prévoir **une tarification simple**, **lisible et stable**, modulée **selon les horaires de la journée**, avec un paiement **à chaque entrée dans la zone** mais **plafonné quotidiennement**.

Recommandation n° 6 : garantir **la gratuité** du tarif de congestion **la nuit**, **les week-ends** et **les jours fériés**.

Recommandation n° 7 : prévoir **des exonérations** ou **des déductibilités d'impôt** pour **les populations les plus vulnérables**, **les automobilistes qui ne peuvent se voir offrir une alternative pertinente à la voiture** et **les acteurs économiques** dont la compétitivité serait excessivement impactée par le tarif de congestion.

Recommandation n° 8 : investir massivement dans les transports en commun grâce aux recettes du tarif de congestion pour proposer de véritables alternatives à la voiture individuelle.

Recommandation n° 9 : affecter une partie des recettes du tarif de congestion à **la maintenance des infrastructures routières** ou à **de nouveaux projets d'infrastructures routières**, de sorte que les automobilistes puissent bénéficier de retombées positives.

Recommandation n° 10 : faire participer activement la population à la mise en place du tarif de congestion et **communiquer largement** en amont sur **ses modalités** et sur **ses résultats** en aval.

Version provisoire

Version provisoire

Mesdames, Messieurs,

Lors **des Assises de la mobilité** qui se sont tenues à l'automne 2017, l'idée déjà ancienne d'autoriser les collectivités territoriales qui le souhaiteraient à **mettre en place des outils financiers de régulation du trafic automobile en milieu urbain** a été défendue par le groupe de travail consacré au financement des transports.

Cette idée a par la suite été reprise par la ministre des transports qui a annoncé **qu'un nouveau dispositif juridique** destiné à moderniser celui qui avait été mis en place à l'occasion de la loi Grenelle 2 **sans jamais être appliqué** serait proposé dans **le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)** qui devrait être présenté en Conseil des ministres au cours du mois de novembre 2018, pour un examen par le Parlement au premier semestre 2019.

Dans cette perspective, votre rapporteur spécial a souhaité faire un point précis sur **le fonctionnement de ces outils financiers**, connus sous le nom de « *péages urbains* » en France mais plus justement qualifiés de « *congestion charges* » à l'étranger et rebaptisés « *tarifs de congestion* » par la ministre des transports, **en étudiant ceux qui ont déjà été mis en place en Europe et ailleurs dans le monde**.

Elle a effectué deux déplacements à **Londres** puis à **Stockholm** au cours du premier semestre 2018 pour examiner sur le terrain à la fois **l'ensemble des caractéristiques** mais surtout **les résultats concrets** obtenus par leurs « *congestion charges* » respectives.

Elle a pu également s'appuyer pour la réalisation de ce travail sur **des travaux récents** conduits par **la direction générale du Trésor** ainsi que par **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**, dont elle a entendu les responsables en charge des questions relatives aux mobilités et à la qualité de l'air.

Le présent rapport d'information vise principalement à **restituer les enseignements des deux expériences étrangères** que votre rapporteur spécial a pu observer de près, afin que le Parlement puisse bâtir **un cadre législatif efficace et pertinent** dont les collectivités territoriales pourront s'emparer, si elles le souhaitent, **pour lutter plus efficacement contre la congestion automobile** et **la pollution de l'air**.

Version provisoire

I. FOURNIR AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI LE SOUHAITENT DE NOUVEAUX OUTILS FINANCIERS POUR AMÉLIORER LA CIRCULATION AUTOMOBILE ET LA QUALITÉ DE L'AIR DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS

A. POURQUOI METTRE EN PLACE DES TARIFS DE CONGESTION ?

Alors que **de nombreuses villes françaises souffrent** de **la congestion automobile** et de **la pollution atmosphérique** liées au trafic routier, responsable de **48 000 décès prématurés par an**, il paraît nécessaire de réfléchir **tant au niveau national qu'au niveau local**, sur l'ensemble **des outils**, financiers comme non-financiers, qu'il est possible de mobiliser pour lutter contre **deux problèmes qui préoccupent de plus en plus les habitants des grandes agglomérations françaises**.

Dans ce contexte, les tarifs de congestion apparaissent comme **un dispositif de politique publique** qui peut, sous certaines conditions bien précises qui ne peuvent être déterminées qu'au niveau territorial, contribuer à **la régulation du trafic routier en milieu urbain dense**, en faisant payer aux utilisateurs de véhicules **les coûts externes négatifs** qu'ils font supporter à la société.

1. La circulation automobile est à l'origine de nombreuses nuisances dans les grandes agglomérations, notamment en termes de congestion et de pollution atmosphérique

Le trafic routier, qui représente **65 % des déplacements dans les grandes agglomérations**, génère **de nombreuses nuisances** pour leurs habitants, pour leur économie et, plus largement, pour la société dans son ensemble.

Répartition des modes de déplacement en ville

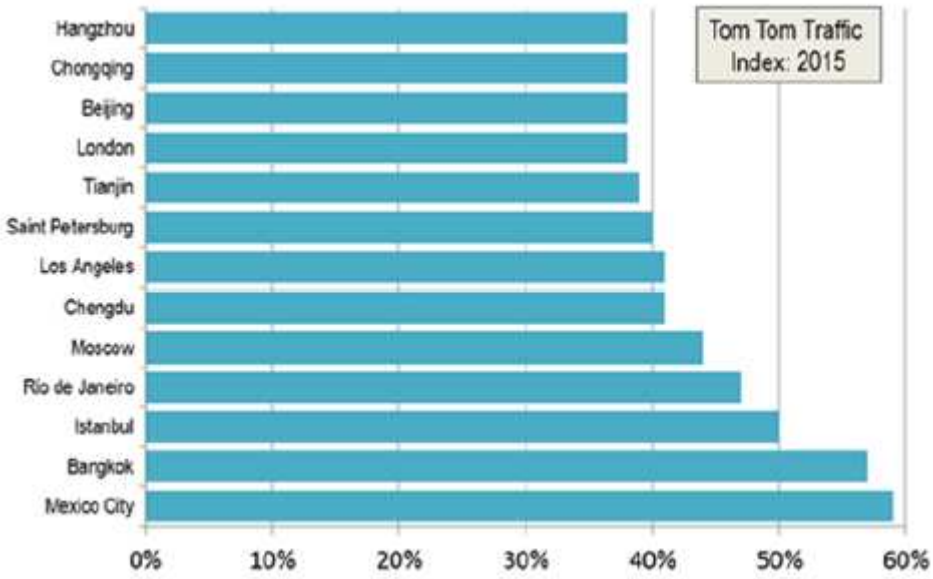
Source : SDES, ministère de la transition écologique et solidaire

Version provisoire

En premier lieu, de nombreuses grandes agglomérations dans le monde souffrent **de problèmes de congestion** liés à la densité excessive du trafic routier qui les traverse.

Le trop grand nombre de véhicules induit **des embouteillages** et **des pertes de temps parfois considérables**, comme le montre le schéma ci-dessous. Les allongements des temps de trajets s'élèvent par exemples **à 38 % à Londres**, **40 % à Los Angeles** ou bien encore **58 % à Mexico**.

Temps de trajet supplémentaire dû à la congestion

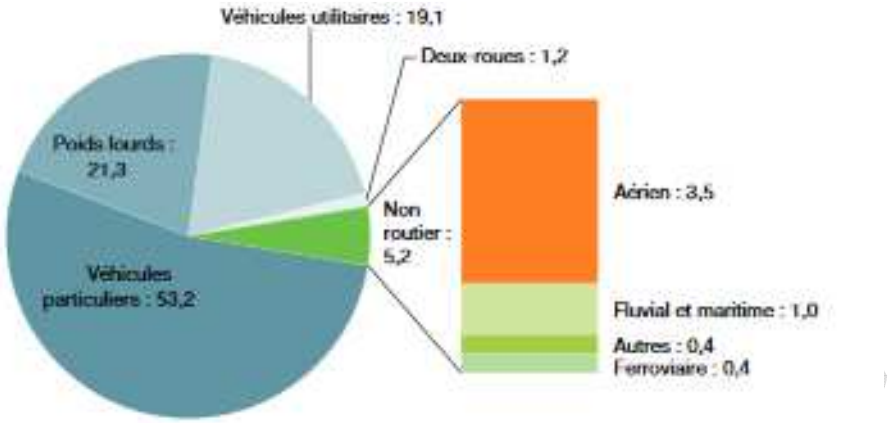


Source : Tom Tom Traffic Index, 2015

Corollaire de cette première difficulté, le transport routier est **l'un des principaux émetteurs de dioxyde de carbone dans notre pays**, puisqu'il est responsable à lui seul de **27 % des émissions françaises**, qui contribuent au réchauffement climatique.

Version

Émissions de gaz à effets de serre en France par mode de transport



Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)

Il est également **l'un des principaux responsables de la pollution de l'air**, tout particulièrement en zone urbaine.

Selon le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), il est responsable de **63 % des émissions de dioxydes d'azote (NO_2)**, de **21 % des émissions d'arsenic (As)**, de **15 % des émissions de particules fines PM10**, de **15 % des émissions de monoxyde de carbone (CO)** et de **11 % des émissions de composés organiques volatils (COV non méthanique)** au niveau national.

Or, la pollution de l'air a **des effets néfastes pour la santé humaine** et a été classée comme **cancérogène de type 1 (avéré) pour les êtres humains** par le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), qui dépend de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Au-delà des difficultés rencontrées, en particulier par les personnes les plus vulnérables (asthmatiques, enfants, personnes âgées, femmes enceintes) lors **des pics de pollution** (troubles respiratoires, nausées, etc.), l'exposition de long terme à un air pollué peut notamment provoquer **des cancers** et **des maladies cardiovasculaires**, **respiratoires** ou **neurologiques**. Il est également impliqué dans **le doublement depuis 10 ans du nombre de cas d'asthme** ou bien encore **l'aggravation des symptômes d'allergie respiratoire**[1].

Au total, on estime que **48 000 décès prématurés par an** en France[2] (soit 9 % de la mortalité dans notre pays) sont aujourd'hui liés à la seule pollution aux particules fines et que les dommages sanitaires causés par ce

[1] *La pollution de l'air en dix questions, Ademe, édition de septembre 2018.*
[2] *Rapport 2016 « Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains de santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique » - Santé publique France.*

Version provisoire

type de pollution entraînent **un coût annuel pour la société compris entre 20 et 30 milliards d'euros**[1].

Si l'on prend en compte l'ensemble du coût économique et financier de la pollution de l'air dans notre pays, on parvient même à un chiffre compris entre **68 et 97 milliards d'euros par an**, comme l'avait montré la commission d'enquête que le Sénat avait consacré à ce sujet en 2015[2].

Le caractère insuffisant des mesures prises jusqu'ici pour lutter contre la pollution de l'air dans les zones urbaines françaises a du reste provoqué **le renvoi de notre pays devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)** le 17 mai 2018, en raison **des dépassements de la réglementation européenne observés dans douze zones soumises à des émissions de dioxyde d'azote (NO_2) très élevées**[3].

La densité excessive du trafic routier en ville conduit également à une hausse **du nombre de morts et de blessés provoqués par les accidents de la route**, et pose, plus largement, des difficultés en termes de sécurité routière.

Enfin, la culture de la voiture individuelle a longtemps conduit à privilégier ce mode de déplacement et parfois à **investir de façon insuffisante dans les réseaux de transports en commun**, qui sont pourtant beaucoup mieux adaptés pour les déplacements de masse en zone urbaine dense.

Les tarifs de congestion ne constituent certainement **pas un remède miracle** à ces quatre grandes difficultés auxquelles sont confrontées toutes les grandes agglomérations partout dans le monde.

Mais ils paraissent susceptibles, lorsque certaines conditions sont réunies, **de leur apporter des réponses relativement efficaces**, pour peu qu'ils soient combinés intelligemment avec d'autres dispositifs adaptés aux caractéristiques locales.

En réduisant le nombre de véhicules en circulation dans la zone concernée, ils peuvent en effet contribuer à **une fluidification du trafic**, **une réduction des émissions de polluants** dans l'atmosphère, **une diminution des accidents de la route** tandis que les recettes perçues permettent **d'investir dans les transports en commun** et **dans les autres alternatives à la voiture** (vélo, marche, etc.) : autant de raisons qui justifient d'étudier attentivement les expériences en cours à l'étranger.

Version provisoire

---

[1] *Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Santé et qualité de l'air extérieur. MEDDE SEEIDD, juin 2012.*

[2] *« Pollution de l'air, le coût de l'inaction », rapport n°610 de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, (2014-2015).*

[3] *Les concentrations annuelles de NO_2 à Paris en 2016 s'élevaient ainsi par exemple à 96 µgrammes/mètre^3, alors que la limite européenne est fixée à 40 µgrammes/mètre^3.*

2. Les coûts engendrés par l'utilisation des voitures particulières dans les centres villes des grandes agglomérations sont aujourd'hui beaucoup plus élevés que les prélèvements dont s'acquittent les automobilistes

S'il est incontestable que la circulation automobile en ville cause des dommages très importants à la société, **est-il** pour autant **juste**, d'un point de vue économique, **d'envisager de nouveaux prélèvements pesant sur la circulation des automobiles** ?

De fait, dans un contexte où **les taxes énergétiques**[1] connaissent **une forte augmentation année après année** en raison de **l'accélération de la trajectoire carbone** et de **la convergence par le haut de la fiscalité de l'essence et du diesel** votées dans le cadre de la loi de finances pour 2018, les automobilistes sont nombreux à avoir le sentiment que **la fiscalité liée à l'utilisation d'un véhicule particulier tendrait à devenir trop lourde**.

Si ce constat est plutôt justifié pour les ménages qui vivent en milieu rural, il ne paraît en revanche **pas fondé pour les automobilistes qui circulent dans les grandes agglomérations françaises les plus peuplées**, en raison **des multiples coûts** qui résultent de l'utilisation d'une voiture en milieu urbain dense (voir *supra*).

Dans son document de travail intitulé « Péages urbains : quels enseignements tirer des expériences étrangères »[2], la direction générale du Trésor, entendue par votre rapporteur spécial, a entrepris de **calculer précisément les coûts externes totaux**[3] **engendrés par le trafic automobile des véhicules particuliers** en prenant en compte l'impact pour la société de la congestion (pertes de temps), des émissions de CO_2, de la pollution locale (NO_2, PM_{10}, etc.), de l'insécurité routière, mais également du bruit ou de l'usure des infrastructures.

Cinq configurations socio-spatiales sont comparées, selon que le véhicule circule en milieu urbain très dense, en milieu urbain dense, en milieu urbain, en milieu urbain diffus et en milieu interurbain.

Elle a ensuite entrepris de **confronter ces coûts aux prélèvements fiscaux qui pèsent actuellement sur les automobilistes**.

Il s'agit principalement de **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** intégrée au prix des carburants (28 milliards d'euros de recettes pour les administrations publiques) et **des péages autoroutiers** (9,8 milliards d'euros pour les concessionnaires d'autoroutes), mais également de taxes de moindre rendement telles que la

---

[1] *Il s'agit en premier lieu de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui pèse sur les carburants.*

[2] *Péages urbains : quels enseignements tirer des expériences étrangères, document de travail de la direction générale du Trésor n° 2018/1 établi par Carole Gostner, avril 2018.*

[3] *En centimes d'euros/véhicule-kilomètre.*

Version provisoire

taxe à l'essieu, la taxe sur les véhicules de société, la taxe sur les contrats d'assurance et la taxe sur les certificats d'immatriculation.

Les tarifs de TICPE applicables à l'essence et au diesel n'ayant pas terminé leur convergence, les cas des véhicules fonctionnant au diesel sont distingués de ceux qui fonctionnent avec de l'essence.

Couverture des coûts externes des véhicules particuliers par les prélèvements obligatoires

	Véhicules particuliers									
	Urbain très dense		Urbain dense		Urbain		Urbain diffus		Interurbain	
c€$_{2015}$/véhicule-km	Essence	Diesel	Essence	Diesel	Essence	Diesel	Essence	Diesel	Essence	Diesel
Coûts externes totaux[a]	46,4	58,7	29,8	33,0	25,0	26,1	11,7	12,5	6,1	6,5
Prélèvements totaux[b]	6,1	4,1	6,2	4,1	6,7	4,7	7,6	5,7	7,6	5,7
Taux de couverture	13 %	7 %	21 %	13 %	27 %	18 %	65 %	46 %	125 %	87 %

Source : direction générale du Trésor

Les résultats obtenus par la direction générale du Trésor **sont très éclairants**.

Sans surprise, **plus le milieu urbain est dense, plus les coûts externes** qui résultent de la circulation automobile sont **élevés**. Mais, paradoxalement**, les prélèvements supportés par les automobilistes tendent à diminuer dans les villes où la circulation est la plus importante** (ils sont plus élevés dans les espaces d'urbain diffus ou entre deux villes).

Conséquence de cet effet ciseaux : le taux de couverture des coûts des automobiles est très faible dans **les milieux urbains denses** – il n'est que de **21 % pour les véhicules à essence** et de **13 % pour les véhicules qui roulent au diesel**.

Ces chiffres s'aggravent encore **en milieu urbain très dense**, avec une couverture des coûts qui chute à 1**3 % pour les véhicules à moteur essence** et à seulement **7 % pour les véhicules à moteur diesel**.

Conformément **au principe du pollueur-payeur**, cet écart entre coûts provoqués et prélèvements acquittés peut donc justifier **la mise en place d'une forme de taxation sous la forme d'un tarif de congestion** destiné à:

- faire **internaliser** par les automobilistes **les externalités négatives** qu'ils génèrent pour la société ;

- les inciter à **utiliser d'autres modes de transport mieux adaptés à la circulation dans les grandes villes** en modifiant **le signal-prix** de l'utilisation d'une voiture en ville.

Version provisoire

3. Un outil complémentaire et non pas alternatif aux mesures d'interdiction telles que les Zones à Faibles Émissions (ZFE)

Les avantages et inconvénients des péages urbains sont souvent mis en balance avec ceux d'autres dispositifs de lutte contre la pollution en milieu urbain, et en particulier avec **les Zones à Faibles Émissions (ZFE)**, que l'on trouve actuellement dans **dix pays européens** : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) en a ainsi recensé plus de **230** dans une récente étude de parangonnage[1].

Il n'existe actuellement que **2 ZFE en France**, à **Paris** et à **Grenoble**. Mais, le 8 octobre 2018, **13 autres territoires se sont engagés**, avec l'appui du Gouvernement, à **mettre également en place des ZFE d'ici la fin de l'année 2020**[2].

Alors que les tarifs de congestion n'ont de sens que si un phénomène de congestion est présent, **les ZFE visent d'abord et avant tout à réduire la pollution atmosphérique**, y compris dans des villes qui, le cas échéant, ne seraient pas congestionnées, pour **respecter les valeurs limites de la réglementation européenne**, et en particulier celles relatives **au dioxyde d'azote (NO_2)** et **aux particules fines PM10 et PM2,5**.

La différence majeure provient du fait qu'un tarif de congestion **propose un prix pour l'accès à une zone engorgée**, là où les ZFE reposent sur **le principe de l'interdiction d'accès à une zone donnée pour les véhicules les plus polluants**, c'est-à-dire les poids lourds ou les véhicules particuliers dont les moteurs ne répondent pas à certaines normes d'émissions ou d'équipement (normes Euro et/ou présence d'un filtre à particules)[3]. Cette interdiction de circuler pour les véhicules les plus anciens a pour objectif assumé **d'accélérer le renouvellement du parc automobile**.

Les ZFE font preuve d'une véritable efficacité pour améliorer la qualité de l'air, puisque certaines d'entre elles ont obtenu **des réductions de concentration dans l'air d'oxydes d'azote (NO_2) et de particules fines PM_{10}** de **-12 %** et de **-15 % pour les particules fines $PM_{2,5}$**.

Si les ZFE sont plus simples à mettre en place que des tarifs de congestion, celles-ci peuvent **utilement venir les compléter**, **en jouant davantage sur l'incitation que sur la contrainte**.

Version provisoire

---

[1] *Zones à Faibles Emissions (Low Emission Zones) à travers l'Europe, Déploiement, retours d'expériences, évaluations d'impacts et efficacités du système, Ademe, mars 2018.*

[2] *Il s'agit de la Métropole Aix-Marseille Provence, de Montpellier Méditerranée Métropole, de Métropole Rouen Normandie, de Clermont Auvergne Métropole, de Métropole Nice Côte d'Azur, de Saint-Etienne Métropole, de Fort-de-France, de l'Eurométropole de Strasbourg, de la Métropole du Grand Paris, de la Métropole de Toulon Provence Méditerranée, du Grand Lyon, du Grand Reims et de Toulouse Métropole.*

[3] *Chaque collectivité territoriale qui met en place une ZFE décide du périmètre de la zone (centre-ville ou agglomération), des plages horaires, des catégories de véhicules concernées (tous ou seulement les poids lourds) et de la progressivité des restrictions.*

Votre rapporteur spécial souhaite insister sur ce point : ZFE et tarifs de congestion ne doivent pas être présentées comme des alternatives, mais bien comme **deux types d'outils**, **non financiers** dans un cas, **financiers** dans l'autre, qui peuvent **être mobilisés conjointement** au service de **l'amélioration de la qualité de l'air** en additionnant leurs effets, comme c'est le cas à Londres et à Stockholm, les deux exemples présentés *infra*.

Il est du reste fort probable que **la mise en place d'une ZFE ne sera pas à elle seule suffisante** pour que **la qualité de l'air des zones urbaines françaises les plus congestionnées s'améliore suffisamment pour respecter la réglementation européenne**. D'autres leviers doivent donc être imaginés.

4. Parvenir à maîtriser les effets indésirables éventuels des tarifs de congestion

Par construction, la mise en place d'un tarif de congestion fait apparaître **une frontière entre le centre-ville** des grandes agglomérations où il est instauré **et ses périphéries**, car il renchérit les coûts des déplacements des particuliers ou des salariés qui se déplacent d'une zone à l'autre.

Si l'apparition de **ce signal-prix** vise à internaliser les effets externes négatifs du trafic routier et se justifie donc d'un point de vue économique, il est toutefois **essentiel de veiller à ce qu'il ne crée pas d'injustices ou des problèmes nouveaux**.

Le principal risque mis en avant par les détracteurs des péages urbains est celui de **la ségrégation socio-spatiale** et **du potentiel caractère anti-redistributif des péages urbains**, qui impacteraient davantage **les populations défavorisées** et **creuseraient les inégalités sociales**.

Ce danger existe tout particulièrement **lorsque des quartiers périphériques habités par des ménages modestes sont mal desservis par les transports en commun** : le tarif de congestion risque alors de pénaliser ces populations pour leurs déplacements pendulaires domicile-travail, voire de créer pour elles une désincitation à travailler.

Si la direction générale du Trésor, dans son document de travail précité[1], convient que « *la question est loin d'être secondaire* », elle constate que « *les questions d'équité et d'effet redistributifs sont des questions peu abordées dans les travaux relatifs aux péages urbains, notamment en raison d'un manque de données* ».

Les informations actuellement disponibles sur cet aspect pourtant très important étant insuffisantes, votre rapporteur spécial juge par conséquent indispensable de réfléchir en amont de la mise en place d'un péage urbain **à des mécanismes destinés à limiter au maximum les risques**

[1] *Péages urbains : quels enseignements tirer des expériences étrangères, document de travail de la direction générale du Trésor n° 2018/1 établi par Carole Gostner, avril 2018.*

Version provisoire

d'iniquité sociale : si des tarifs spécifiques en fonction des revenus sont probablement trop compliqués à mettre en place, **des dispositifs d'exonération ou de déductibilité d'impôts** peuvent s'avérer particulièrement pertinents (voir *infra*).

B. ALORS QUE, PARTOUT DANS LE MONDE, DES GRANDES VILLES EN ONT MIS EN PLACE, IL N'EST TOUJOURS PAS POSSIBLE DE CRÉER DES TARIFS DE CONGESTION EN FRANCE

1. Les péages de décongestion et les péages environnementaux, outils de régulation du trafic routier fondés sur les incitations économiques

Selon la définition classique donnée en 1997 par André Lauer, ancien directeur du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les construction publiques (CERTU), on qualifie de tarifs de congestion ou de péage urbain « ***toute forme quelconque de paiement imposé aux automobilistes pour pouvoir circuler en certains endroits de certaines parties des zones urbaines*** ».

On distingue traditionnellement **deux grands types de péages** :

- **les péages de décongestion**, qui cherchent à réduire la circulation automobile dans les centres villes en proie aux embouteillages en incitant les automobilistes à utiliser les transports publics. Lorsque l'accent est davantage mis sur la lutte contre la pollution de l'air, on parle plutôt **de péages environnementaux**.

  Dans les deux cas, il s'agit de **modifier les comportements des usagers de la route**, les recettes perçues étant une conséquence du dispositif utilisé, et non le but poursuivi : **cette fiscalité environnementale**, si elle est efficace, est censée voir diminuer son assiette au cours du temps, toutes choses égales par ailleurs ;

- **les péages de financement**, qui, pour leur part, ne visent pas à réduire la circulation automobile, mais à **faire financer par les automobilistes les dépenses nécessaires pour la construction ou l'entretien des infrastructures routières qu'ils empruntent** (tunnels, ponts, axes autoroutiers, etc.).

Les péages de financement existent depuis très longtemps, y compris en France[1], et leur légitimité ne fait guère débat, dans la mesure où ils s'apparentent à **une quasi-redevance de service public** consistant à faire payer par l'utilisateur le service auquel il a recours.

[1] *Il s'agit des péages du tunnel du Prado Carénage à Marseille, de celui de l'A14 en Île-de-France et de celui du périphérique nord à Lyon.*

Version provisoire

Les péages urbains de décongestion ou environnementaux, en revanche, ont été conçus plus récemment, pour fournir aux autorités locales **un outil de régulation du trafic routier reposant sur les incitations économiques** et non sur la contrainte ou l'interdiction.

On distingue **deux sous-catégories de péages** en leur sein, qui obéissent à **des logiques de couverture spatiale différentes** :

- **le péage de cordon**, dont les automobilistes doivent s'acquitter à chaque fois qu'ils entrent dans la zone soumise à péage, y compris s'ils franchissent la frontière à plusieurs reprises dans une même journée ;
- **le péage de zone**, qui ne donne lieu qu'à un seul paiement au cours d'une même journée pour avoir le droit de circuler dans la zone, que sa frontière soit franchie une seule fois ou à plusieurs reprises.

Le tableau ci-dessous, issu du rapport de l'Ademe « État de l'art sur les péages urbains : objectifs, recherches, dispositifs mis en œuvre et impacts sur la qualité de l'air » publié en avril 2016, dresse **une liste des principaux péages urbains qui existent actuellement en Europe et ailleurs dans le monde**, en précisant s'il s'agit de péages de décongestion, de péages environnementaux ou de péages de financement, et en distinguant les péages cordons des péages de zone.

Les principaux péages urbains mis en place en Europe et dans le reste du monde

Nom	Année de mise en place	Type	Objectif principal
Durham, Angleterre	2002	Cordon	Décongestion
Londres, Angleterre	2003	Zone	Décongestion
Téhéran, Iran	1981	Zone	Décongestion
Milan, Italie	2008	Zone	Environnemental
La Valette, Malte	2007	Cordon	Décongestion
Bergen, Norvège	1986	Cordon	Financement
Oslo, Norvège	1990	Cordon	Financement
Stockholm, Suède	2006	Cordon	Décongestion
Göteborg, Suède	2013	Cordon	Décongestion
Singapour	1975 puis 1998	Zone	Décongestion

Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

Version provisoire

La plupart de ces péages ont maintenant **plus de 10 ans**, voire **plus de 20 ans d'ancienneté** (celui de Singapour a été mis en place en 1975), ce qui peut permettre à notre pays **de bénéficier de précieux retours d'expérience**.

Il importe que ceux-ci nourrissent **la réflexion du législateur**, qui devrait prochainement être conduit à modifier, dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), les dispositions relatives aux péages urbains adoptées il y a dix ans mais demeurées inappliquées depuis lors.

Ils sont également **de nature à inspirer les collectivités territoriales françaises** qui souhaiteraient mettre en place ces types de dispositifs et à **lever**, au moins partiellement, **les craintes qu'ils suscitent**.

2. Si la loi prévoit la possibilité de mettre en place des péages urbains en France, le dispositif actuel est inopérant et demeure inapplicable

Les nombreuses expériences de péages urbains menées à l'étranger d'abord au début des années 1980 (Singapour, Téhéran), puis au début des années 2000 (Londres, Stockholm, Milan) ont suscité **un vif intérêt en France**, si bien qu'il a été proposé **d'introduire ce type de dispositif dans notre code général des impôts** à l'occasion du Grenelle de l'environnement de 2008.

Les travaux conduits à cette époque, en particulier le rapport du conseil d'analyse stratégique intitulé « Péages urbains : principes pour une loi »[1] publié en 2009, ont débouché sur l'adoption par le Parlement de **l'article 65 de la loi dite Grenelle 2**[2], qui a inséré un article 1609 *quater* A dans le code général des impôts consacré à **« *l'expérimentation des péages urbains* »**.

Cet article prévoit que **les agglomérations de plus de 300 000 habitants** peuvent mettre en place, à l'initiative de leur autorité organisatrice des transports urbains, **une tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur**, dénommée « *péage urbain* », pour **limiter la circulation automobile** et **lutter contre la pollution et les nuisances environnementales**.

Il s'agissait donc bien d'offrir aux collectivités territoriales qui le souhaitent, sous réserve qu'elles comptent **un nombre d'habitants suffisants**, estimé à **300 000**, la possibilité **d'utiliser des péages de décongestion/environnementaux**.

---

[1] *Péages urbains : principes pour une loi, rapport n°17 du Conseil d'analyse stratégique réalisé sous la présidence d'Olivier Paul-Dubois-Taine, 2009.*
[2] *Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.*

Version provisoire

L'article 1609 *quater* A disposait toutefois que la création d'un péage urbain n'est possible qu'à la condition que :

- l'agglomération dispose **d'un plan de déplacements urbains** approuvé prévoyant **la réalisation d'un transport collectif en site propre**[1] ;

- le péage ne soit instauré qu'après **la mise en place d'infrastructures et de services de transport collectif** susceptibles d'accueillir le report de trafic qu'il va provoquer ;

- son produit soit **affecté à l'autorité organisatrice des transports** et serve à **financer les actions mentionnées au plan de déplacements urbains**.

Ces différentes conditions encadrant l'instauration d'un péage apparaissent justifiées.

Un péage urbain n'est pas une mesure isolée : il doit nécessairement **s'inscrire dans le cadre d'un plan de déplacements urbains** et s'articuler avec l'ensemble **des autres outils utilisés pour définir la politique de transports à l'échelle de l'agglomération**.

Dans la mesure où il vise à **modifier les comportements des habitants de la ville** en les incitant à **délaisser leur automobile** pour lui préférer l'utilisation des transports en commun, ces derniers doivent **être en mesures de les accueillir** et de **leur fournir un service public aussi performant que possible**.

Enfin, **affecter les produits du péage au financement des transports de l'agglomération**, qu'il s'agisse des transports en commun, de l'entretien des routes, de nouvelles infrastructures, etc. apparaît comme **une condition essentielle de l'acceptation par les populations de ce type de dispositif**, comme le montrent les exemples de Londres et de Stockholm étudiés dans le détail *infra*.

La principale difficulté posée par l'article 1609 *quater* A vient du fait qu'il prévoit qu'un péage urbain ne peut être mis en place en France **qu'à titre expérimental** et ce **pour une durée de trois ans au maximum**.

Cette condition revient à **rendre impossible en pratique l'instauration d'un tel dispositif**, dans la mesure où les systèmes techniques **nécessaires ne peuvent raisonnablement être amortis en trois ans**, un péage urbain ne devenant rentable d'un point de vue économique **qu'au bout de huit ans** selon la direction générale du Trésor.

Peut-être est-ce la raison pour laquelle **le décret en Conseil d'État** censé définir le seuil maximal du montant des péages urbains fixés par les autorités organisatrices des transports urbains **n'a jamais été adopté**, ce qui rend l'article 1609 *quater* A **inapplicable**.

[1] *C'est-à-dire de transports en commun bénéficiant de voies dédiées.*

Version provisoire

Toujours est-il qu'une agglomération de plus de 300 000 habitants qui souhaiterait mettre en place un péage urbain **ne peut le faire actuellement**, compte tenu **des insuffisances du cadre législatif en vigueur**.

Une nouvelle intervention du législateur, dument éclairée par les exemples des expériences étrangères, apparaît donc nécessaire, afin que les autorités locales aient la possibilité de disposer de cet outil souvent impopulaire dans un premier temps mais qui, à long terme, **peut apporter des bénéfices socio-économiques considérables**, ainsi que le montrent les exemples de Londres et de Stockholm.

II. LONDRES ET STOCKHOLM, DEUX EXEMPLES DE TARIFS DE CONGESTION DÉSORMAIS BIEN ACCEPTÉS PAR LEURS POPULATIONS EN RAISON DE LEUR EFFICACITÉ

A. LES « CONGESTION CHARGES » DE LONDRES ET DE STOCKHOLM, EN DÉPIT DE LEURS SIMILITUDES, SE DISTINGUENT SUR PLUSIEURS POINTS CLEFS

1. À Londres comme à Stockholm, la « *congestion charge* » a fait l'objet d'un fort portage politique au niveau local et d'un soutien appuyé de l'État central

À la fin des années 1990, **le centre de Londres** était victime **d'une congestion automobile très forte**, sans équivalent ailleurs au Royaume-Uni, et ce, alors même que **85 % de la population** empruntait les transports publics.

On estime que **185 000 voitures** entraient quotidiennement dans cet espace restreint, créant **des embouteillages** tout au long de la journée, les voitures ne pouvant circuler qu'à une vitesse moyenne de **15 kilomètre-heure**. Selon les études des experts, le coût pour l'économie et pour la société de cette congestion s'élevait à quelque **4 milliards de livres sterlings**.

En 1998, le Gouvernement a donc demandé à une commission d'experts baptisée ROCOL (pour « *Road charging options for London* ») **d'étudier l'hypothèse de la mise en place d'un péage urbain dans le centre de Londres**[1].

Dans son rapport rendu en l'an 2000, cette commission a estimé que l'instauration d'un tel dispositif était **réalisable d'un point de vue technique** et qu'elle pourrait présenter **une réelle efficacité pour lutter contre les embouteillages**. Dès le mois de novembre de la même année, l'adoption par le Parlement de la loi « Transport Act 2000 » a donné **la possibilité aux**

[1] *Plusieurs rapports administratifs avaient déjà plaidé pour l'instauration d'un péage urbain dans les années 1960 (rapport Buchanan en 1963, rapport Smeed en 1964) mais leurs préconisations n'avaient pas été suivies d'effets.*

Version provisoire

collectivités territoriales anglaises d'instaurer un péage urbain dans le cadre de leurs plans de transport locaux pour lutter contre la congestion.

Anticipant quelque peu sur l'adoption de la loi, le nouveau maire travailliste de Londres Ken Livingstone a repris à son compte dès mai 2000 les conclusions de la commission ROCOL et a chargé l'agence *Transport for London* de préparer la mise en œuvre opérationnelle d'une « *congestion charge* » tout en menant **des consultations publiques pour recueillir le point de vue de la population et des entreprises**.

Après que le projet a obtenu **l'aval du Gouvernement**, la mairie de Londres a lancé **une vaste campagne de communication** pour présenter le dispositif aux Londoniens puis celui-ci est entré en vigueur **le 13 février 2003**.

En Suède, l'idée de mettre en place une « *congestion charge* » était **relativement ancienne** puisque plusieurs rapports officiels avaient étudié le sujet au début des années 1990.

C'est finalement au début des années 2000 que l'idée a abouti lorsque **les Verts** ont obtenu, à la suite des élections législatives de 2002, **la mise en place à titre expérimental d'un péage urbain à Stockholm** dans le cadre du contrat de coalition avec les sociaux-démocrates.

Les objectifs assignés à ce nouvel outil financier étaient en premier lieu **de réduire la circulation automobile dans le centre-ville de Stockholm**, en particulier aux heures de pointe du matin et du soir, mais également **de lutter contre la pollution de l'air**, objectif qui avait été moins mis en avant à Londres.

Le péage urbain de Stockholm a été mis en place en 2006 pour **une période de test de six mois**, qui a été conduite de janvier à juillet, date à laquelle il a été suspendu dans l'attente d'une consultation de la population.

Alors que le dispositif était à l'origine rejeté par la quasi-totalité des partis politiques et par une majorité des Stockholmois, ceux-ci ont finalement **largement voté pour son rétablissement**, qui a eu lieu en août 2007, après un an d'interruption.

À Londres comme à Stockholm, la création d'un péage urbain a été rendue possible par **la détermination de la municipalité à mener le projet à bien** mais également par **le soutien appuyé apporté par l'État central**, qui a **défini le cadre législatif** de la « *congestion charge* » et **a contribué financièrement à sa mise en œuvre** : l'État suédois a ainsi versé une somme de **1 milliard de couronnes suédoises (SEK)** à la municipalité de Stockholm en 2006 pour contribuer au développement des alternatives à la voiture.

Recommandation n° 1 : mettre en place un tarif de congestion **nécessite un très fort portage politique au niveau local** ainsi que **le soutien de l'État**.

Version provisoire

2. Des « *congestion charges* » adaptées au centre-ville des très grandes agglomérations que sont Londres et Stockholm

La taille de la zone soumise à la « *congestion charge* » à Londres, si elle comprend plusieurs quartiers emblématiques de la capitale britannique, est **très réduite**, puisqu'elle ne s'étend que sur **21 kilomètres carrés**, soit **seulement 1,4 % de la superficie totale de l'agglomération londonienne** et **1,3 % de sa population**.

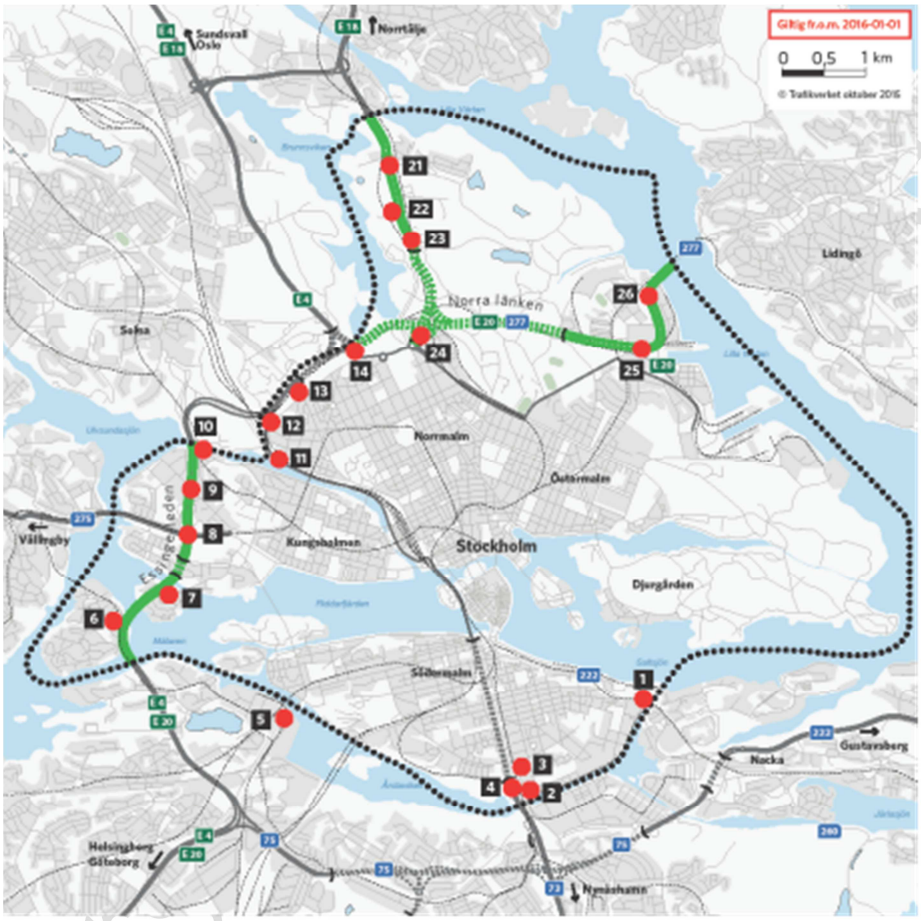
Cette zone a connu **une extension de 17 kilomètres carrés à l'ouest** entre 2007 et 2010 à l'initiative de la municipalité travailliste de Ken Livingstone mais le maire suivant, le conservateur Boris Jonhson, a fait le choix de **revenir aux limites de la zone initiale** à compter du 4 janvier 2011.

La zone soumise à la congestion charge à Londres

Source : Transport for London

La zone soumise à péage à Stockholm, accessible par 26 entrées, couvre quant à elle **47 kilomètres carrés** et compte **350 000 habitants**, soit environ **15 % de la population de la région capitale**.

La zone soumise à la « *congestion charge* » à Stockholm



Source : Transportstyrelsen

Chacune de ces deux zones correspond **au centre-ville**, voire à **l'hyper-centre d'une grande métropole**. Elles sont l'une comme **l'autre très denses en terme de population** et **riches en activités économiques**.

En outre, ces deux zones souffraient toutes les deux **d'une congestion automobile** provoquant **retards** et **pollution atmosphérique**. Ces deux phénomènes étaient particulièrement **dommageables pour l'économie de la ville** ainsi que **pour la qualité de vie de ses habitants**.

Point très important pour la réussite du tarif de congestion : dans les deux cas, ces villes étaient pourvues avant même la mise en service de leur dispositif de péage **de réseaux de transports publics très performants** à même de fournir une véritable alternative à la voiture individuelle. Ils

étaient en outre **très utilisés**, puisque **85 % des Londoniens fréquentaient** par exemple **les transports en commun**.

Il paraît nécessaire que **ces trois éléments soient réunis** pour que la mise en place d'un péage urbain soit opportune.

Lors de son déplacement en Suède, votre rapporteur spécial a du reste était sensibilisée **aux difficultés du péage de Göteborg**, deuxième ville de Suède dont la population rejette le système de péage car elle estime qu'il **n'est pas adapté aux dimensions limitées de la ville**. C'est du reste pour la même raison que Malmö, troisième ville de Suède, a renoncé à mettre en place à son tour une « *congestion charge* », après avoir conduit des travaux socio-économiques dont les résultats se sont révélés négatifs.

Au total, ainsi que tendent à le montrer les conclusions de la littérature économique ainsi que les comparaisons conduites par la direction générale du Trésor et l'Ademe, **la mise en place d'un péage urbain ne constitue un outil pertinent de politique publique** que si il est utilisé dans **de grandes agglomérations**, dont la taille minimale est estimée à **300 000 habitants**.

Recommandation n° 2 : un tarif de congestion n'a de sens que dans **le centre-ville congestionné des grandes agglomérations** et à la condition que celles-ci disposent dès le départ **de transports en commun performants**.

Recommandation n° 3 : conserver le seuil minimal de 300 000 habitants, prévu à l'article 1609 *quater* A du code général des impôts, **à partir duquel les autorités organisatrices de la mobilité d'une agglomération peuvent instaurer un tarif de congestion**

3. Des systèmes de reconnaissance optique automatique des plaques d'immatriculation efficaces, l'émergence de nouvelles technologies encore plus performantes

Les technologies utilisés à Londres et à Stockholm pour assurer le fonctionnement opérationnel de la « *congestion charge* » sont très proches, puisqu'il s'agit dans les deux cas de **systèmes de reconnaissance optique automatique des plaques d'immatriculation** par des caméras installées sur des bornes qui se trouvent aux différents points d'accès de la zone soumise à péage.

À Londres, quelque **646 caméras** sont ainsi installées sur **197 bornes** présentes dans **175 sites** correspondant aux entrées de la zone soumise à la « *congestion charge* ». Selon **Transport for London**, ces caméras enregistrent et analysent **650 000 images de plaques minéralogiques par jour**.

Version provisoire

Le système vérifie la nuit qui suit l'entrée d'un véhicule dans la zone soumise à péage que son propriétaire s'est bien acquitté de sa « *congestion charge* » **en identifiant son numéro d'immatriculation** grâce à une base de données centrale des véhicules et de leurs propriétaires baptisée « *Automatic number plate recognition (ANPR)* ».

À Stockholm, le droit de péage est appliqué automatiquement grâce à **la lecture de la plaque minéralogique** qui intervient lors du franchissement d'un point d'accès au centre-ville. Ce système paraît efficace, puisque **95 % des plaques sont lues sans difficultés**, en dépit de la neige qui nuit l'hiver à la visibilité

Chaque mois, le propriétaire du véhicule reçoit **une facture**[1] correspondant au coût de tous ses passages du mois précédent, dont il doit s'acquitter **avant la fin du mois**.

Le coût total du système mis en place à Londres en 2003, y compris les mesures complémentaires et les travaux de *reporting*, a représenté **160 millions de livres sterling**, soit environ **180 millions d'euros**.

Le coût total de départ du système à Stockholm a représenté pour sa part quelque **200 millions d'euros** d'investissements pour la municipalité, ses coûts d'exploitation s'élevant à environ **15 millions d'euros par an**. Selon Gunnar Söderholm, responsable de la politique environnementale de la municipalité, le coût d'un système équivalent ne représenterait toutefois plus désormais que **100 millions d'euros** environ d'investissements de départ.

Les systèmes technologiques équivalents à ceux de Londres et de Stockholm sont désormais **très bien maîtrisés** et leur coût **va décroissant**. Il serait donc **envisageable de les utiliser en France**.

Pour autant, il semblerait que **le système technologique utilisé par Singapour** depuis 1998 et décrit par la direction générale du Trésor dans son document de travail « Péages urbains : quels enseignements tirer des expériences étrangères » soit **encore plus efficace**, pour un coût total **probablement inférieur**.

Ce système de contrôle et de paiement automatiques baptisé « *Electronic road pricing* » fonctionne à l'aide de **cartes prépayées** et **rechargeables automatiquement** (*cashcard*) insérées dans **un équipement électronique embarqué** (IU-In-vehicle unit) que tous les automobilistes doivent emporter dans leur véhicule lorsqu'ils souhaitent accéder à la zone soumise à péage.

Grâce à **une technologie de radiocommunication à ondes courtes (DSRC)**, les IU communiquent avec les portiques installés à chaque entrée de la zone, et le montant du péage est **déduit automatiquement lors du passage du véhicule**.

[1] *Depuis fin 2010, le système e-avis permet au conducteur de recevoir, s'il le souhaite, une facture sous forme électronique par l'intermédiaire de sa banque.*

Version provisoire

Toujours selon la direction générale du Trésor, il semblerait que le coût de ce système en 1998 se soit limité à **130 millions d'euros**, y compris le coût d'équipement et d'installation des équipements embarqués, qui ont été pris en charge par les finances publiques. Ce coût serait assurément **inférieur aujourd'hui**.

Troisième type de technologie, enfin, **l'utilisation de systèmes GPS** qui **géolocaliseraient les véhicules**, là encore grâce à des équipements embarqués. Ce type de dispositif permettrait **une tarification entièrement dématérialisée**, qui pourrait s'adapter à la distance parcourue. Elle aurait en outre le grand avantage de **permettre la disparition des portiques et des caméras**.

Cette technologie d'avenir représente toutefois **un coût important** puisque Singapour, qui a décidé de l'utiliser pour remplacer son système actuel à compter de 2020, a lancé en février 2016 un marché public dont le montant s'élève à **556 millions de dollars singapouriens**, soit quelques **360 millions d'euros**.

Il serait donc **préférable** qu'une agglomération française qui prendrait la décision d'instaurer un péage urbain dans un avenir proche s'appuie sur **des technologies parfaitement maîtrisées et moins coûteuses**.

En tout état de cause, et quels que soient les choix technologiques qui pourraient être opérés, la suppression de la disposition de l'article 1609 *quater* A du code général des impôts qui prévoit qu'un péage urbain ne peut être mis en place en France **qu'à titre expérimental**, et ce **pour une durée de trois ans au maximum**, constituera un préalable indispensable, dans la mesure où les systèmes techniques **nécessaires ne peuvent raisonnablement être amortis qu'au bout de huit ans** selon la direction générale du Trésor (voir *supra*).

Recommandation n° 4 : supprimer le caractère expérimental et **la limitation à trois ans** de la durée de mise en œuvre des tarifs de congestion actuellement prévus à l'article 1609 *quater* A du code général des impôts.

Version provisoire

4. Alors que le péage forfaitaire londonien est fixe, les tarifs de la « *congestion charge* » de Stockholm varient en fonction des heures pleines et des heures creuses, ce qui le rend plus incitatif

Les questions **des horaires de perception** de la « *congestion charge* » et de **son montant** conditionnent très largement sa capacité à faire évoluer les comportements des automobilistes en les incitant à **privilégier des**

alternatives à la voiture ou à **l'utiliser à des moments où elle engendre moins d'externalités négatives**.

La « *congestion charge* » de Londres est perçue **du lundi au vendredi de 7h00 à 18h00**. Elle n'est perçue ni le week-end, ni les jours fériés, ni le soir et la nuit de 18h00 à 7h00, périodes où le trafic automobile est spontanément plus fluide.

Le tarif de la « *congestion charge* » est fixe quelle que soit l'heure de la journée : aucune distinction n'est faite entre heures creuses et heures pleines.

Il est en outre forfaitaire, ce qui signifie **qu'un automobiliste ne s'acquitte du péage qu'une seule fois par jour**, qu'il n'entre dans la zone protégée qu'une fois dans la journée ou qu'il y pénètre à plusieurs reprises. On qualifie ce type de péage, également en vigueur à Rome, **de péage « de zone »** (voir *supra*).

Le montant de la « *congestion charge* » est actuellement de **11,50 livres sterlings (£)**, soit environ 13 euros, ce qui constitue **un montant élevé** au regard des autres systèmes de péages qui existent ailleurs dans le monde. Il est toutefois possible de ne payer **que 1£ par jour en s'inscrivant au système *Auto Pay***.

Les amendes en cas d'absence de paiement de la « *congestion charge* » s'élèvent à **160£**, un montant qui peut être ramené à **80£** en cas de régularisation dans les 14 jours.

***T-Charge* et *Ultra Low Emission Zone* (ULEZ)**

Le péage de Londres devrait prochainement connaître une profonde évolution en raison de la volonté de son maire actuel, le travailliste Sadiq Kahn, de renforcer les mesures en faveur de la qualité de l'air, à laquelle il entend consacrer 875 millions de livres au cours des 5 années de son mandat.

Il a ainsi annoncé qu'une surtaxe (la T-Charge) de 10 livres sterlings par jour sera appliquée au sein du périmètre de la *congestion charge* actuelle pour les automobiles et les poids lourds qui ne répondent pas aux standards Euro 4 à compter du 23 octobre 2018.

Cette mesure sera remplacée à partir du 8 avril 2019 par l'*Ultra Low Emission Zone* (ULEZ) qui imposera une surtaxe de 12,50 livres sterlings par jour aux véhicules essence qui se sont pas au moins Euro 4 et aux véhicules diesels ou poids lourds Euro 6 dans le centre de Londres.

Source : services économiques de l'ambassade de France au Royaume-Uni

Le péage qui ceinture le centre-ville de Stockholm est pour sa part **un péage « cordon »** : les automobilistes doivent s'acquitter du péage **à chaque fois qu'ils accèdent au centre-ville** (les deux-roues, en revanche, ne sont pas concernés), **même si cela se produit plusieurs fois dans la même journée**. Il existe toutefois **un plafond journalier** qu'un même automobiliste

Version provisoire

ne saurait dépasser et qui s'élève à **10 couronnes suédoises (SEK)**, soit environ **11 euros par jour**.

La « *congestion charge* » de Stockholm est perçue **du lundi au vendredi de 6h30 à 18h30**. Aucun péage n'est en revanche prélevé en dehors de ces horaires, ni le week-end, ni au mois de juillet, qui correspond aux grandes vacances en Suède.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le tarif de l'accès au centre-ville **varie tout au long de la journée** : il est **plus élevé aux heures pleines** pour inciter les automobilistes qui le peuvent à se déplacer aux heures creuses.

Tarif de la « *congestion charge* » de Stockholm en fonction des heures

Heures	06h30 - 6h59	7h00-7h29	7h30-8h29	8h30-8h59	9h00-9h29	9h30-14h59	15h00 - 15h29	15h30 - 15h59	16h00 - 17h29	17h30 - 17h59	18h00 - 18h29
Montant de la taxe (en euros)	1,6	2,7	3,7	2,7	1,6	2,3	1,6	2,7	3,7	2,7	1,6

Source : Transportstyrelsen

Ces tarifs sont les mêmes pour tous : il n'existe pas de tarif préférentiel pour les résidents de la zone soumise à péage, ni de dégressivité en fonction des revenus des ménages, qui ne perçoivent par ailleurs aucune mesure compensatoire. Il convient toutefois de noter que le coût d'un franchissement du péage de Stockholm est nettement inférieur au montant journalier dont doivent s'acquitter les véhicules qui payent la « *congestion charge* » à Londres.

Chaque mois, le propriétaire du véhicule reçoit **une facture**[1] correspondant au coût de tous ses passages du mois précédent, dont il doit s'acquitter avant la fin du mois, sous peine de devoir payer **une amende de 500 SEK**, soit environ **53 euros**.

La « *congestion charge* » mise en place à Stockholm est à bien des égards **plus élaborée que celle de Londres**, ce qui explique peut-être en partie pourquoi **ses résultats soient encore plus visibles**, tant en termes de réduction de la congestion que d'amélioration de la qualité de l'air (voir *infra*).

Si les horaires où le péage est perçu sont largement les mêmes, le fait de prévoir une différenciation tarifaire selon les heures creuses et les heures

[1] *Depuis fin 2010, le système e-avis permet au conducteur de recevoir, s'il le souhaite, une facture sous forme électronique par l'intermédiaire de sa banque.*

version provisoire

pleines **permet d'inciter les automobilistes à décaler leurs déplacements lorsqu'ils le peuvent** et **de mieux prendre en compte les coûts pour la société engendrés par la congestion aux heures de pointe**.

En deuxième lieu, les études économiques citées par la direction générale du Trésor dans son document de travail précité tendent à montrer **qu'un péage de zone est nettement moins efficace qu'un péage cordon pour réduire la congestion**, dans la mesure où les déplacements d'un véhicule qui est entré une fois dans la zone ne donnent plus lieu à paiement d'un péage, ce qui n'incite dès lors plus son utilisateur à réduire ses allers retours entre l'intérieur et l'extérieur de la zone. La transformation en 1998 du péage de zone de Singapour en péage cordon a ainsi permis **de réduire dès la première année le trafic automobile de -15 %**.

Ses interlocuteurs londoniens comme stockholmois ont insisté auprès de votre rapporteur spécial sur **l'importance de disposer de tarifs simples, lisibles et relativement stables dans le temps**, afin que les automobilistes puissent pleinement les intégrer dans les calculs économiques susceptibles de conditionner leurs choix de modes de déplacement.

Prévoir que le tarif de congestion ne s'applique ni la nuit, ni les week-ends ni les jours fériés est également essentiel pour le rendre plus acceptable auprès des habitants de la ville.

Recommandation n° 5 : prévoir **une tarification simple, lisible et stable**, modulée **selon les horaires de la journée**, avec un paiement **à chaque entrée dans la zone** mais **plafonné quotidiennement**.

Recommandation n° 6 : garantir **la gratuité** du tarif de congestion **la nuit, les week-ends** et **les jours fériés**.

Version provisoire

5. Des exonérations beaucoup plus étendues à Londres qu'à Stockholm, au risque de fragiliser l'efficacité du dispositif ?

Tous les systèmes de péages urbains prévoient **des exonérations au tarif de congestion pour les véhicules d'intérêt général** (police, ambulances, militaires, etc.).

Pour les autres types de véhicules en revanche, chaque péage urbain présente **des systèmes plus ou moins étendus d'exonération**, totale ou partielle, ou **de déduction des impôts** s'appliquant à certaines catégories de véhicule.

À Londres, les autorités ont fait le choix de prévoir **de nombreuses exonérations à la « *congestion charge* »**. En sont ainsi exemptés les cars et

autobus, les taxis ainsi que les véhicules utilisés par les personnes handicapées.

Depuis janvier 2011, sont également exonérés de la taxe les véhicules électriques et hybrides, ainsi que **les véhicules qui émettent moins de 75 g/km de CO_2**.

Surtout, elles ont prévues **une réduction de 90 % du tarif de la « *congestion charge* » pour les résidents** de la zone soumise à péage.

Les exonérations sont **nettement plus limitées à Stockholm**.

La principale exonération que prévoit la « *congestion charge* » de Stockholm concerne **les véhicules des personnes en situation de handicap**, à la condition qu'ils disposent d'une autorisation de stationnement spéciale et qu'ils en fassent la demande auprès de l'Agence suédoise des impôts.

À noter que **les véhicules verts** étaient exemptés du péage de Stockholm jusqu'au 1er août 2012 et que **les voitures immatriculées dans un autre pays que la Suède**[1] n'étaient pas non plus tenu de s'y conformer jusqu'au 1er août 2015 mais que **ces deux catégories de véhicules sont désormais soumis à la « *congestion charge* »**.

À la différence ce celui de Londres, le péage urbain de Stockholm est **déductible des impôts** pour trois catégories d'automobilistes qui seraient pénalisés de façon excessive par le péage.

Ainsi, **les automobilistes qui gagnent plus de deux heures par jour en prenant leur voiture pour se rendre à leur travail au lieu de prendre les transports en commun** peuvent demander à déduire de leurs impôts la part des coûts liés à ces déplacements (y compris le péage) qui est supérieure à 10 000 SEK par an, soit environ 1 070 euros.

Il s'agit là d'une mesure destinée à **lutter contre de potentiels effets anti-redistributifs du péage** en s'assurant que les ménages, et en particulier **les ménages modestes** qui n'auraient par la possibilité d'utiliser les transports en commun, **ne paieront pas un montant annuel excessif au titre du péage**.

Un mécanisme analogue est prévu pour **les automobilistes qui roulent plus de 3 000 km par an dans le cadre de leur travail**.

Enfin, la taxe est **déductible pour les véhicules de société**, qui représentent environ un quart des passages de véhicules à Stockholm. Il s'agissait là **d'une revendication forte des milieux économiques**, qui évoquaient le risque d'une délocalisation massive de leurs activités hors de la zone soumise à péage si cette déductibilité n'avait pas été mise en œuvre.

Ces différents dispositifs de déductibilité ont représenté en 2015 **environ 10 % des recettes de la taxe**.

[1] *2,25 % des passages en 2015.*

Version provisoire

La direction générale du Trésor a fait valoir auprès de votre rapporteur spécial qu'il était souhaitable **de limiter au maximum les exonérations pour un péage urbain** car elles amoindrissent son efficacité et peuvent susciter des phénomènes de concurrence entre populations qui s'estimeront plus légitimes que d'autres pour en bénéficier. Pour appuyer ce point de vue, elle a notamment cité l'exemple de Singapour, qui a mis fin à la plupart des exonérations qui avaient été mises en place par le passé.

Si ce raisonnement est assurément pertinent d'un point de vue économique, il n'en demeure pas moins **qu'il peut être utile**, voire indispensable, **de prévoir des exonérations ou des systèmes de déductibilité des impôts pour certaines catégories de la population qu'il ne serait pas juste de faire payer la congestion charge à son plein tarif** alors qu'elles sont contraintes d'utiliser leur voiture et ne peuvent recourir à d'autres modes de transport.

Votre rapporteur spécial plaide donc pour que **des exonérations** et **des systèmes de déductibilité** soient mis en place pour **les populations les plus vulnérables**, les automobilistes qui ne peuvent pas bénéficier d'alternatives efficaces à la voiture ainsi que pour les acteurs économiques qui pourraient voir leur compétitivité affectée de manière excessive par le péage.

Recommandation n° 7 : prévoir **des exonérations** ou **des déductions d'impôt** pour **les populations les plus vulnérables**, **les automobilistes qui ne peuvent se voir offrir une alternative pertinente à la voiture** et **les acteurs économiques** dont la compétitivité serait excessivement impactée par le tarif de congestion.

Version provisoire

B. À LONDRES COMME À STOCKHOLM, LA « CONGESTION CHARGE » FAIT AUJOURD'HUI CONSENSUS EN RAISON DE RÉSULTATS PROBANTS, DE L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS EN COMMUN ET D'UNE COMMUNICATION TRÈS PERFORMANTE DES AUTORITÉS

1. La « *congestion charge* » a significativement réduit les embouteillages et amélioré la qualité de l'air, tant à Londres qu'à Stockholm.

La mise en place de la « *congestion charge* » a eu **des effets très concrets à Londres sur la circulation automobile**, ce qui était son principal objectif.

Selon *Transport for London*, le nombre total de véhicules accédant au centre-ville de Londres les jours de semaine est passé de **185 000 au début**

des années 2000 à **125 000 aujourd'hui**, soit **une diminution du trafic de 60 000 véhicules**. En conséquence, **la densité du trafic a baissé de -15** % et les embouteillages ont **diminué de -30** %.

Le report vers les autres modes de transport a été considérable puisque l'on estime que **11** % **des voyageurs ont opté pour les transports en commun**. Entre 2001 et 2011, les voyages en bus ont augmenté de **59,7** %, les déplacements en vélo de **66,6** % et les déplacements en train de **41,9** % dans le centre de Londres.

Mais la « *congestion charge* » a également permis **d'améliorer substantiellement la qualité de l'air**, qui n'avait été présentée à l'origine que comme l'un de ses objectifs de second rang.

Dans la zone soumise à péage, **les émissions de CO_2 ont diminué de -16** %, celles de **NO_2 de -8** % et celles **des PM10 de -7** % entre 2003 et 2018.

Enfin, la *Royal Ecomonic Society's* estime dans son rapport de 2015 intitulé « *Traffic accident and the London Congestion Charge* » que **le nombre d'accidents de la route dans le centre de Londres a diminué de -40 % depuis 2003**[1].

Les résultats de la « *congestion charge* » de Stockholm sont **encore mieux documentés** que ceux de Londres grâce aux nombreuses études destinées à mesurer ses résultats socio-économiques qui ont été produites en Suède.

De leur synthèse, fournie à votre rapporteur spécial par la mission économique de l'ambassade de France en Suède, il ressort **plusieurs éléments très positifs**.

En ce qui concerne la congestion automobile, que le péage visait à réduire en priorité, on estime que le trafic dans le centre-ville de Stockholm avait **diminué de 20 % dès 2006 par rapport à 2005**. Le mouvement s'est poursuivi par la suite, puisque le nombre de franchissement journalier du cordon est passé de **450 000 en 2005 à 325 000 en 2015**, soit **une baisse de 28 % en 10 ans**.

Or, **la population de Stockholm**, capitale européenne dont le taux de croissance démographique est le plus élevé, a dans le même temps **augmenté de 22** %, ce qui laisse à penser que le trafic automobile aurait lui aussi connu un fort dynamisme en l'absence de mise en place d'outils de régulation.

Toujours sur la question de la congestion, le péage urbain de Stockholm a permis de **réduire d'un tiers la durée des retards**[2] **des automobilistes aux heures de pointe**, c'est-à-dire entre 7h30 et 9h ainsi

Version provisoire

[1] *Selon le rapport « Traffic accident dans the London conRoyal economic society's*
[2] *Ces durées correspondent au temps de retard par rapport au même trajet sans aucune congestion.*

qu'entre 16h et 18h. La sécurité routière a elle aussi connu **des progrès importants**.

Les effets sur la pollution atmosphérique sont également significatifs, puisque les émissions de polluants (gaz à effet de serre, NO2, etc.) **auraient baissé de 14 % dans le centre-ville de Stockholm** depuis la mise en service du système de péage.

La diminution du trafic routier explique **également la réduction de moitié des particules fines à Stockholm au cours de la période**. Les concentrations de poussières PM2,5 étaient ainsi **quatre fois inférieures à celles de Paris en 2016**.

2. Des recettes importantes qui servent à financer les transports en commun et de grands projets d'infrastructure

Mettre en place un péage urbain n'a de sens que si les autorités municipales déploient en parallèle **une stratégie visant à offrir aux habitants de la ville de nombreuses alternatives à la voiture**, qu'il s'agisse des transports en commun ou des modes actifs (vélo, marche, etc.).

Afin que les citoyens puissent modifier rapidement leurs comportements et comprennent que la « *congestion charge* » n'est pas une taxe de rendement, mais bien un outil incitatif, il est essentiel qu'ils puissent **ressentir une amélioration des services publics de transport** dès l'entrée en vigueur du péage urbain. C'est pour cette raison que l'État suédois a versé **une somme de 1 milliard de couronnes suédoises (SEK) à la municipalité de Stockholm en 2006 pour contribuer au développement des alternatives à la voiture** simultanément à la mise en place de la « *congestion charge* ».

Une fois le péage mis en place, **ses recettes**, qui peuvent être relativement importantes, doivent être mobilisées **pour développer les transports publics** (métro, bus, tramways, etc.), mais également les infrastructures routières, les parkings-relais, les pistes cyclables, etc.

Selon *Transport for London*, l'agence métropolitaine à laquelle les recettes de la « *congestion charge* » sont affectées, ces dernières ont représenté quelque **1,8 milliards de livres de recettes nettes** depuis 2003, soit environ **2 milliards d'euros**. Ces recettes ont été **systématiquement investies dans le réseau de transport londonien**, et en particulier dans **l'amélioration du réseau de bus** également géré par *Transport for London*.

Le tableau ci-dessous permet de visualiser précisément **l'affectation des 164 millions de livres**, soit environ **185 millions d'euros**, de recettes nettes qui ont été perçues au titre de la « *congestion charge* » londonienne en 2016/2017. Elles représentent désormais 5 % des recettes totales de *Transport for London*.

Version provisoire

Affectation des recettes nettes de la « *congestion charge* » de Londres en 2016/2017

	en millions de livres sterling	en millions d'euros
Améliorations du réseau de bus	133	150
Routes & Ponts	15	17
Sécurité routière	2	2,25
Vélo & Marche	3	3,4
Transports de quartier	11	12,4
Total	**164**	**185**

Source : Transport for London

Si **81 % des fonds collectés ont servi à améliorer le réseau de bus** (lignes supplémentaires, amélioration de la fréquence, nouveau véhicules, etc.), les 19 % restant ont principalement été utilisés pour **l'aménagement des infrastructures routières**.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les recettes du péage urbain de Stockholm représentent pour leur part environ **90 millions d'euros**. Si l'on déduit de cette somme l**es 15 millions d'euros de coût d'exploitation du système**, les excédents de cet outil financier s'élèvent donc à **75 millions d'euros environ**.

Les recettes du péage urbain de Stockholm et leur allocation de 2007 à 2015 (en milliers d'euros)

	2007-2012	2013	2014	2015
Recettes de la taxe	443 260	90 473	88 992	92 503
Coûts administratifs	185 605	16 821	13 616	14 979
Excédents	**257 654**	**73 652**	**75 376**	**77 524**
Investissements (contournement routier, métro)	250 615	58 603	73 396	87 590

Version provisoire

Moyens qui ont été réalloués	19 577	15 309	-	-
Somme totale des moyens alloués	250 615	78 180	88 705	87 590
Différence entre les excédents et les moyens alloués	7 039	-4 528	-13 329	-10 065

Source : Transportstyrelsen

Dans un premier temps, ces recettes ont été **uniquement affectées au développement d'offres de transport alternatives à l'utilisation de la voiture** : création de nouvelles lignes de bus reliant le centre-ville de Stockholm à ses banlieues, achat de nouveaux bus, nouvelles pistes cyclables, mise en place de parkings-relais, etc.

Dans un deuxième temps, il a été décidé d'affecter une partie de ces recettes non plus seulement aux transports en commun, **mais également aux infrastructures routières**, qu'il s'agisse de la maintenance des routes existantes ou de la construction de routes nouvelles.

Il a notamment été décidé que le péage urbain contribuerait à hauteur de **23 milliards de SEK** (**2,5 milliards d'euros**) sur **un total de 28 milliards de SEK** (**3,1 milliards d'euros**) au financement du contournement routier de la capitale[1], le « *Förbifart Stockholm* », actuellement en cours de travaux et dont la mise en service est prévue en 2025. En 2018, **50 % des recettes du péage sont ainsi fléchés vers ce projet**.

Ce nouveau choix d'affectation des recettes a permis **de rendre plus acceptable la « *congestion charge* » pour les habitants des communes voisines de Stockholm** qui effectuent des déplacements pendulaires entre leur domicile et leur travail situé au centre-ville.

Il convient de noter que, pas plus à Londres qu'à Stockholm, l'introduction du péage urbain ne s'est accompagnée d'une baisse du prix des transports en commun pour les usagers. Au contraire, le coût de la carte mensuelle de transport SL à Stockholm **a augmenté de 32 % entre 2006 et 2018**, passant de 600 SEK à 790 SEK.

Les recettes du tarif de congestion n'ont donc **pas vocation à remplacer la contribution des usagers au fonctionnement des transports en commun** mais à leur affecter davantage de ressources pour qu'ils puissent offrir des services publics de meilleure qualité.

[1] *Les 5 millilards de SEK restant (550 millions d'euros) sont pris en charge par l'Etat.*

Version provisoire

Recommandation n° 8 : investir massivement dans les transports en commun grâce aux recettes du tarif de congestion pour proposer de véritables alternatives à la voiture individuelle.

Recommandation n° 9 : affecter une partie des recettes du tarif de congestion à **la maintenance des infrastructures routières** ou à **de nouveaux projets d'infrastructures routières**, de sorte que les automobilistes puissent bénéficier de retombées positives.

3. Une communication très claire et de grande ampleur sur les impacts positifs du tarif de congestion sur la vie quotidienne des habitants est indispensable pour obtenir leur soutien

Tant à Londres qu'à Stockholm, les gestionnaires des « *congestion charges* » ont beaucoup insisté auprès de votre rapporteur spécial sur **l'importance** qu'il convient d'attacher à **la communication sur le dispositif auprès de la population de la ville**.

Il s'agit là d'un élément absolument déterminant car un péage ne peut produire ses résultats dans la durée que **si ses objectifs sont bien compris par l'opinion publique** et s'il produit **des résultats tangibles** et **mesurés par des évaluations indépendantes**.

Il s'agit en premier lieu **d'associer au maximum la population à la détermination des grands paramètres de la « *congestion charge* »**.

Le maire de Londres Ken Livingstone a ainsi organisé **une large consultation des Londoniens pendant 18 mois** pour connaître leur avis sur **les limites géographiques de la zone soumise à péage, ses heures de fonctionnement** et **son tarif**. Les réponses obtenues à cette occasion ont permis à la population de **se sentir entendue** et ont directement **influencé les caractéristiques du péage** qui est entré en vigueur en 2003, le rendant plus opérationnel.

La façon dont a été conduite **la communication au moment de la mise en place de la « *congestion charge* » de Stockholm est également exemplaire** et explique sans doute en grande partie pourquoi ce dispositif, décrié au départ, **fait dorénavant consensus**.

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, le péage urbain de la capitale suédoise a été mis en place **à l'initiative des écologistes**, qui en avaient fait un élément-clef du contrat de coalition conclu avec les socio-démocrates. Il ne s'agissait pas d'un dispositif très populaire, puisque **seuls 36 % des Stockholmois l'approuvaient au début de l'année 2006**.

Ces réticences expliquent en partie pourquoi les autorités municipales ont décidé d**e ne mettre en place une « *congestion charge* » qu'à**

Version provisoire

titre expérimental, pour une période probatoire, baptisée « *Stockholmsförsöket* » (« la tentative de Stockholm ») qui a débuté le 3 janvier 2006 et s'est achevée le 31 juillet de la même année.

À l'issue de cette période, **le péage a été suspendu et un référendum a été organisé en septembre 2006**. Le choix était donc vraiment laissé aux citoyens, la mairie s'étant engagée à supprimer le péage et à démonter l'infrastructure en cas de vote négatif. Mais **c'est le « oui » qui l'a emporté avec 51,1 % des voix et 74,7 % de participation**. Le péage urbain a donc été **rétabli en août 2007** et a fonctionné sans interruptions depuis.

Selon Gunnar Söderholm, ce résultat s'explique avant tout par **les intenses efforts de communication** réalisés par la municipalité durant l'expérimentation pour convaincre les habitants **des bienfaits de la « *congestion charge* » sur leur qualité de vie**.

Des rapports mensuels puis un rapport final **fournissant des informations détaillées** sur la qualité de l'air, le nombre de véhicules s'acquittant de la « *congestion charge* », ses recettes, les améliorations du réseau de transport publics obtenues grâce à elles, ont ainsi été **mis en ligne sur un site dédié** (*stockholmforsoket.se*). Ces rapports ont pu notamment s'appuyer sur **la baisse spectaculaire du trafic automobile qui a atteint -25 % en six mois**, soit un résultat encore plus important que ce qui avait été anticipé.

De nombreuses conférences de presse ont également été organisées pour diffuser ces informations auprès des médias et, au fil des mois, le ton des journaux a changé : alors que **3 % des articles portant sur le péage urbain lui étaient favorables** à l'automne 2005, **42 %** de ceux qui ont été rédigés **au printemps 2006 étaient positifs**.

Depuis le rétablissement du péage, la municipalité finance régulièrement des études destinées à **évaluer précisément ses résultats** et **continue à les communiquer aux médias et au public**, ce qui permet de maintenir la confiance de la population envers la « *congestion charge* ».

De fait, les habitants de Stockholm semblent s'être désormais **pleinement emparés de cet outil qu'ils sont plus de 70 %[1] à soutenir** : ils ont pris conscience qu'il peut permettre, à condition d'être bien articulé avec d'autres dispositifs, **de fluidifier la circulation automobile dans le centre de leur ville** et **d'améliorer la qualité de l'air qu'ils respirent**.

[1] *Selon l'étude* The Stockholm congestion charges – 5 years on. Effects, acceptability and lessons learnt *(Börjesson M.; Eliasson J. ; Hugosson M. B.; Brundell-Freij K.).*

Version provisoire

Recommandation n° 10 : faire participer activement la population à la mise en place du tarif de congestion et **communiquer largement** en amont sur **ses modalités** et sur **ses résultats** en aval.

Version provisoire