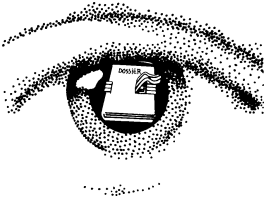


LE PÉAGE URBAIN DE LONDRES

Guillaumette ABADIE



Depuis le 17 février 2003, un péage urbain, le « central London congestion charging » est prélevé pour pouvoir entrer, circuler ou se garer dans une zone de près de 21 km² dans Londres. L'objectif de ce péage est de diminuer la congestion dont souffre le centre ville de la capitale, en incitant les conducteurs à préférer les transports publics à la route et en affectant les quelques 200 millions d'euros de recettes nettes du péage à leur amélioration. Plusieurs villes britanniques portent un regard attentif sur le déroulement de l'opération, car elles pourraient emboîter le pas de la capitale en cas de réussite.

Les différentes sortes de péages urbains

Plusieurs projets sont à l'étude ou sont déjà entrés en vigueur dans différents États européens, avec pour objectif commun la tarification de certaines de leurs infrastructures routières à la charge des poids lourds. Le péage urbain de Londres s'inscrit dans cet ensemble de projets innovants. Et, même si l'échelle retenue et les véhicules redevables sont différents, cette expérience londonienne a de commun avec ces différents projets l'utilisation qui est faite des recettes du péage, avec leur affectation à d'autres modes que celui sur lequel il a été prélevé. En milieu urbain, deux sortes de péages, répondant à des approches différentes, peuvent être perçues sur l'utilisation des infrastructures routières : dans le premier cas, le péage d'utilisation d'une infrastructure routière (une voie rapide urbaine par exemple) est perçu sur le fondement d'un service offert aux usagers. Le péage est calculé en fonction du service rendu à l'usager. Dans l'autre cas, le péage de congestion est imposé aux usagers pour pouvoir pénétrer et circuler dans des zones denses, encombrées. Le péage intervient alors dans un but dissuasif et pour dégager des ressources permettant la mise en place de nouveaux itinéraires ou le renforcement de modes alternatifs. Le niveau du péage est calculé en fonction de la valeur donnée à la perte de temps imposée par l'entrée d'un usager supplémentaire sur l'infrastructure congestionnée à l'ensemble des usagers. C'est à cette deuxième signification que renvoie le péage de Londres.

Trois types de péages de congestion peuvent être distingués. Le péage cordon est perçu lors de la traversée d'une limite de zone, alors qu'un péage peut aussi être perçu en fonction du temps de présence ou de la distance parcourue dans une zone. A Londres, c'est un péage de zone qui a été retenu et qui doit être acquitté pour la seule présence dans la zone déterminée.

Une prise de conscience du problème de la congestion du centre ville de Londres ancienne

Actuellement, la vitesse moyenne de déplacement des véhicules automobiles dans Londres est de quinze kilomètres-heure pendant la journée. Un million de personnes pénètre quotidiennement dans le centre de Londres aux heures de pointe, c'est-à-dire entre sept heures et dix heures. 85 % le font via les transports publics et 12 % en voiture.

Les problèmes que pose cette saturation du centre ville ne sont pas nouveaux. Dès 1992, des études sur la faisabilité d'un péage urbain à Londres ont été entreprises. Une loi de 1999 de l'Autorité stratégique du Grand Londres (« Greater London Authority Act 1999 ») a prévu la possibilité de percevoir des taxes sur la propriété d'un véhicule ou des péages sur l'utilisation de véhicules à moteur sur les routes de Londres.

Ken Livingstone, le maire de Londres, a présenté en juillet 2001 sa stratégie sur dix ans dans le domaine des transports, avec comme objectif principal de réduire la congestion dans les différents moyens de transport utilisés à Londres, que ce soit la route ou les transports publics. Cette réduction de la congestion est censée résulter de deux mesures : tout d'abord l'instauration d'un péage de zone concernant la circulation routière, et ensuite l'affectation des recettes de ce péage aux transports publics afin de réduire leur congestion.

LONDRES

Dans l'absolu, il ne devrait rester sur les routes du centre ville que ceux qui ne peuvent pas se reporter sur les transports publics, éviter le centre ville ou circuler en dehors des heures de pointe, ainsi que, selon les détracteurs du péage urbain, les personnes suffisamment fortunées pour échapper à son effet dissuasif. Dans ce contexte, outre les effets positifs engendrés par la diminution de la congestion, comme la réduction du bruit, de la pollution de l'air et des accidents de la route, les autorités londoniennes mettent en avant les impacts sur la vie économique du centre de Londres, avec une amélioration des conditions de distribution des biens et des services.

Le contexte institutionnel londonien

La région administrative londonienne, qui couvre 1 600 km², est appelée le Grand Londres (Greater London). Elle est composée de 33 bourgs (boroughs).

Le maire est élu pour quatre ans, depuis 2000 au suffrage universel, par les habitants du Grand Londres.

La « Greater London Authority » (GLA) est l'autorité stratégique du Grand Londres, placée sous l'autorité du maire.

La « London Assembly » est l'assemblée élue du Grand Londres. Garante des intérêts des habitants et des acteurs économiques du Grand Londres, elle intervient dans la procédure budgétaire, donne des avis sur la politique du maire et peut demander des comptes sur l'emploi des fonds.

« Transport For London » (TfL) est un établissement public présidé par le maire, responsable de la mise en œuvre de sa stratégie en matière de transport.

Un projet de grande ampleur

L'objectif de réduire le trafic routier de 15 % et les temps de parcours de 20 à 30 % d'ici 2010 dans la zone de péage a conduit à retenir un champ d'application important au péage, que ce soit en termes de véhicules redevables, de surface concernée par le péage, de taux de péage ou d'amendes aux contrevenants.

Des modulations du montant du péage selon le trafic

Bien que le niveau du péage ne varie pas en fonction du volume du trafic, comme devrait l'être un véritable péage de congestion, deux sortes de modulations ont été retenues sur l'ensemble de celles qu'autorise la loi de 1999 de l'Autorité stratégique du Grand Londres (modulations en fonction des jours, des horaires, des zones géographiques, des distances parcourues et des catégories de véhicules) :

- des modulations selon les journées, le péage n'étant pas perçu les week-ends et jours fériés,
- des modulations selon l'heure, dans la mesure où le péage n'est pas perçu de 18 heures 30 à 7 heures.

Ainsi, il est obligatoire de s'acquitter d'un péage pour pénétrer, circuler ou se garer (hors parkings privés des résidents) aux jours et heures de pointe dans le centre ville de Londres, c'est-à-dire entre 7 heures et 18 heures 30, du lundi au vendredi, en dehors des jours fériés.

Un nombre important de véhicules soumis au péage

Le péage ne se limite pas aux poids lourds mais concerne également les véhicules légers. Ainsi, mis à part les motocyclistes, tous les conducteurs de véhicules à moteur situés dans le centre ville de Londres ont l'obligation de s'acquitter d'un péage. Le péage est associé à un véhicule (ou à une plaque d'immatriculation) et non à une personne. Il n'est donc pas transmissible : en conséquence, le péage payé à l'avance ne peut être transféré à un autre véhicule en cas de non-utilisation.

Les résidents de la zone de péage peuvent bénéficier d'une remise de 90 % sur le montant du péage, à condition qu'ils s'acquittent de leur péage dans le cadre d'un abonnement hebdomadaire, mensuel ou annuel.

Certaines catégories de véhicules sont exemptées de péage : véhicules des handicapés, bus, taxis, ambulances, véhicules de la poste et véhicules propres (véhicules à énergie alternative)...

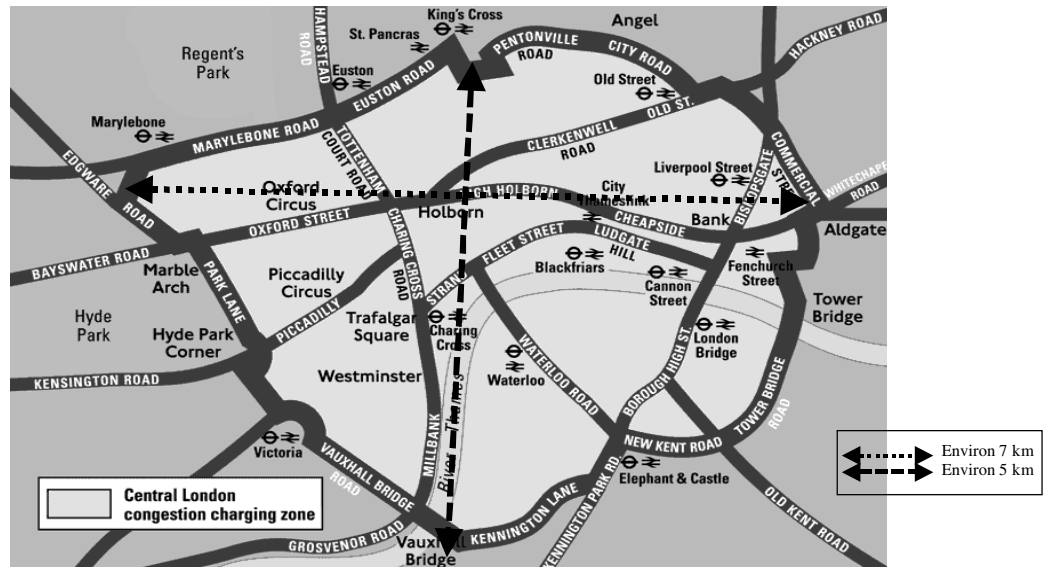
LONDRES

Les véhicules de commerce ne sont pas exonérés. Face aux critiques d'associations de commerçants travaillant dans la zone de péage et craignant d'importantes augmentations de leurs coûts, les autorités londoniennes répondent qu'elles ont tout à gagner d'une diminution de la congestion qui permettra une meilleure circulation des biens et des services. En ce sens, le fait que le péage s'applique à un véhicule et à une journée permet à un même véhicule de faire plusieurs voyages, plusieurs entrées et sorties dans la zone de péage la même journée en ne s'acquittant qu'une seule fois du péage.

Une vaste zone de péage

La zone de péage, de près de 21 km², est délimitée par le périphérique qui va de « Victoria » à l'ouest jusqu'à « Fenchurch Street » à l'est, et de « Elephant and Castle » au sud à « King's Cross » au nord. Cette zone de péage représente 1,3 % de la surface totale du Grand Londres et comporte 174 points d'entrée et de sortie.

La zone de péage



Source : TfL

Une tarification dissuasive

Le taux retenu pour le péage est censé dissuader l'utilisation des véhicules aux heures de pointe, et se situe donc à un niveau assez élevé.

Les niveaux de péage

| Formule retenue | | Niveau du péage |
|--------------------|--|--|
| Unité (journée) | - Paiement anticipé | Entre 7 et 8 € (5 £) |
| | - Paiement le jour même avant 22 heures pour la journée en cours | |
| | - Paiement à partir de 22 heures pour la journée en cours | Environ 15 € (10 £) |
| Carte hebdomadaire | | Environ 38 € (25 £) |
| Carte mensuelle | | Environ 167 € (110 £) |
| Carte annuelle | | Environ 1 900 € (1 250 £) |
| | | Possibilité de remboursement des jours non consommés, sous réserve du paiement de frais de dossier d'environ 15 € (10 £) |

Des amendes élevées

Une amende de 120 € (80 £) peut être infligée en cas de fraude. L'amende est réduite à 60 € (40 £) en cas de paiement dans les quinze jours, mais peut atteindre 180 € (120 £) si elle n'est pas payée dans le délai imparti de 28 jours.

LONDRES

Les transports publics doivent pouvoir absorber les reports

Atteindre l'objectif de réduction du trafic et des temps de parcours dans la zone de péage suppose la capacité des transports publics à absorber les reports de voyageurs et constituer une alternative convenable à la voiture. 20 000 voyageurs devraient se rabattre vers les transports en commun (15 000 pour les bus, 5 000 pour les trains et les métros). Selon TfL, la répercussion sur les déplacements en transports en commun situés dans la zone de péage ne serait que de 1 à 2 % en plus.

Pour cela, les autorités londoniennes ont prévu de consacrer les recettes du péage nettes des coûts de fonctionnement, estimées entre 200 et 230 millions d'euros par an (auxquels s'ajoutent les 46 millions d'euros supplémentaires issus des amendes) à l'amélioration des transports publics, dans le cadre d'un programme d'au moins dix ans qui permettra la mise en place de nouvelles lignes de bus et de nouvelles liaisons dans la zone de péage. 300 bus supplémentaires ont été mis en service en 2002. Par ailleurs, des réductions tarifaires dans les transports en commun ont eu lieu. Des aménagements à destination des personnes invalides, pour les piétons et les cyclistes, la mise en place de services de transport de nuit pour les bus et les trains (il ne s'agira pas du métro qui nécessite plusieurs heures de fermeture pendant la nuit pour procéder à des travaux de maintenance), l'augmentation de la capacité des trains et métros, l'amélioration du réseau routier sont également prévus. A ces différentes mesures s'ajouteront des actions en faveur de la sécurité routière et de l'information des passagers des transports en commun.

Un dispositif technique souple favorisant l'écoulement du trafic

L'introduction du péage, à ses différents stades d'avancement, ne devait pas produire des effets contraires à ceux recherchés, c'est-à-dire ne pas être un motif supplémentaire de perturbation du trafic. C'est pourquoi, plusieurs éléments ont été mis en œuvre en ce sens dès qu'a été prise la décision d'introduire le péage urbain. En plus des phases de consultation qui ont donné lieu à des modifications de certains points du projet, une vaste campagne d'information sur le péage a débuté en octobre 2002, avec la distribution de trois millions de prospectus sur le péage aux ménages londoniens et l'envoi de près de 300 000 formulaires aux personnes susceptibles de bénéficier de réductions ou d'exemptions sur le péage. Des communiqués ont eu lieu dans les médias (presse, télévision, radio, Internet).

Par ailleurs, la date d'entrée en vigueur retenue (le 17 février 2003) pour l'introduction du péage a été choisie pendant les vacances scolaires pour le niveau réduit de trafic, de manière à toucher moins de monde en cas de problèmes matériels lors du démarrage de l'opération.

Enfin, le dispositif technique retenu a pour but d'éviter l'installation de barrières physiques et de cabines de péage et l'arrêt des conducteurs. Il repose sur tout un ensemble de moyens de paiement accessibles et diversifiés : le paiement du péage peut être effectué à des points de vente (kiosques de presse, boutiques ou garages), par Internet, par SMS ou par téléphone auprès d'un centre d'appel. Le péage peut être acquitté le jour-même, jusqu'à minuit et même après l'entrée dans la zone de péage (sachant que, pour un paiement intervenant après 22 heures, le prix du péage est relevé à 15 euros), ou donner lieu à un paiement anticipé, à condition que soit précisé le jour d'entrée dans le centre ville. Les numéros d'immatriculation des véhicules pour lesquels le péage a été acquitté sont alors intégrés dans une base de données centrale.

Le système de la vignette bleue remplace celui de la vignette orange depuis avril 2000. Ces vignettes permettent aux personnes invalides (remplissant certains critères), conducteurs ou passagers, de bénéficier de places de stationnement proches de leur destination, situées dans les rues et réservées à cet effet par une concession nationale.

Les contrôles

En plus de celles placées dans la zone de péage, un cordon tout autour de la zone de péage comprend des caméras (soit environ 800 caméras) installées pour vérifier que les véhicules circulant en centre-ville ont payé la taxe. Ces caméras permettent d'identifier les plaques d'immatriculation des véhicules grâce à un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, appelé ANPR (« automatic number plate recognition »), employé depuis plusieurs années par la police municipale de Londres dans sa lutte contre le terrorisme. Deux types de caméras sont utilisés : d'une part, des caméras filmant en couleur qui permettent de situer le véhicule dans son environnement, d'autre part des caméras monochromes uniquement employées pour lire les plaques d'immatriculation. Ces caméras utilisent la « X-wave technology » qui leur permet de fonctionner même en cas de faible luminosité. Les informations relatives aux plaques d'immatriculation sont enregistrées dans la base de données centrale. Les informations relatives aux plaques d'immatriculation des véhicules dans la zone de péage sont alors confrontées à celles des véhicules pour lesquels le péage a été acquitté, via la base de données centrale. Les propriétaires des véhicules situés dans la zone de péage qui ne se sont pas acquittés du péage peuvent être identifiés grâce à une troisième catégorie d'informations présente dans la base de données centrale : il s'agit du fichier des immatriculations de DVLA (« Driver and Vehicle Licensing Agency », agence dépendante du ministère des Transports). Il est ainsi possible d'identifier les véhicules en situation irrégulière. En ce qui concerne l'identification des véhicules étrangers, ils pourraient eux-aussi être contrôlés grâce à des liens qu'entretiendrait TfL avec des agences similaires à l'étranger. Des vérifications manuelles des images qui ne seraient pas assez nettes sont régulièrement effectuées par quelques douzaines de personnes.

C'est ainsi que peuvent être infligées les amendes aux contrevenants. En cas de non-paiement répété de l'amende, une équipe de soixante gardiens patrouillant sur les lieux de stationnement peut enlever les véhicules concernés ou les immobiliser (pose d'un sabot).

Les mesures concernant les entreprises

Les entreprises qui disposent d'un parc de plus de 25 véhicules peuvent, si elles le souhaitent, bénéficier de l'un des deux systèmes de péage qui leur est réservé. Cela leur permet de payer les péages de leurs véhicules empruntant la zone de péage par prélèvement automatique, mensuel ou annuel, à condition que les véhicules concernés aient été préalablement enregistrés. Il leur en coûte des frais de gestion d'environ 15 euros (10£) par an et par véhicule. Les véhicules enregistrés peuvent ainsi éviter le risque d'avoir à payer l'amende de 120 euros ou la surtaxe pour un paiement intervenant après 22 heures.

Les deux systèmes prévus par TfL sont les suivants :

- Le système de notification : il est ouvert à toutes les sortes de véhicules mais est plus particulièrement destiné aux voitures. Une liste des véhicules qui emprunteront la zone de péage le mois suivant est adressée tous les mois au gestionnaire du péage. Le paiement du péage correspondant aux véhicules de cette liste est anticipé. Le gestionnaire effectue par ailleurs un contrôle grâce aux enregistrements des plaques d'immatriculation réalisés par des caméras. Le montant du péage est régularisé en fin de mois pour intégrer le péage correspondant aux véhicules ayant utilisé la zone de péage mais ne figurant pas sur la liste mensuelle.
- Le système automatique : il concerne les véhicules utilitaires légers et les poids lourds, et non les voitures. Les numéros d'immatriculation des véhicules préalablement enregistrés et qui empruntent la zone de péage sont saisis par des caméras et le montant à payer est calculé automatiquement. Un pré-paiement pour le mois à venir est effectué par prélèvement automatique. Son montant prend en compte les sommes payées le mois précédent. Le péage s'élève alors à un peu plus de 8 euros (5,5£) par jour, le supplément étant justifié par les frais de gestion du système automatique et par la compensation pour les véhicules échappant au contrôle des caméras.

LONDRES

Une exploitation déléguée

C'est l'entreprise « Capita », qui collecte déjà les taxes communales pour le compte des autorités locales, soutenue par TfL, qui a été choisie pour la gestion du système de péage urbain londonien. Le marché, conclu pour une durée de six ans, a pour objet la mise en place et l'exécution du système de collecte des péages. La rémunération se compose du versement de frais fixes, majoré d'une part variable déterminée par les volumes de véhicules contrôlés et d'appels téléphoniques traités. Le coût de la mise en œuvre du projet est estimé à 300 millions d'euros (200 millions de livres), auquel s'ajoutent des coûts annuels d'exploitation de 77 millions d'euros (51 millions de livres). Les frais d'investissement seraient couverts au bout de 18 mois.

Une première évaluation du dispositif

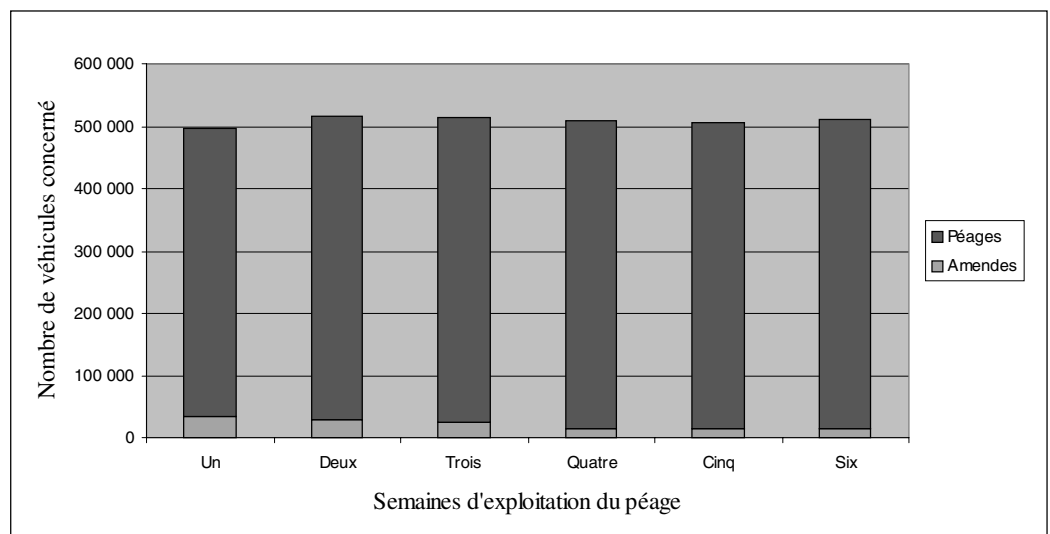
Les effets de l'introduction du péage urbain sont évalués par TfL, qui élaborera toute une série d'indicateurs sur les niveaux de trafic, sur la congestion et sur les transports publics londoniens. TfL s'est aussi fixé, à plus long terme, de mesurer les effets du péage dans les domaines sociaux, commerciaux, économiques et environnementaux. Des rapports annuels sont prévus, le premier pour l'automne 2003 et les suivants paraîtront à chaque printemps. Un rapport préliminaire est sorti en février 2003 pour décrire la situation initiale.

Selon les premières estimations de TfL :

- Il y aurait environ 20 % de trafic en moins dans la zone de péage les jours de semaine, avec une augmentation en périphérie de la zone.
- Les bus auraient accueilli 9,5 % de passagers en plus la première semaine de collecte du péage par rapport à la même semaine un an plus tôt. Ce taux s'élèverait à 10 % pour la deuxième semaine.
- Les vitesses des bus aux heures de pointe du matin dans la zone de péage auraient augmenté de 15 %, signe d'une réduction de la congestion.

Pour ce qui est du dispositif technique, des erreurs auraient été faites par des usagers dans la saisie des plaques d'immatriculation. De plus, le maire de Londres a reconnu que des amendes ont été envoyées par erreur et que cette défaillance fait partie des points à améliorer. Le fichier des plaques d'immatriculation comporterait de nombreuses erreurs, particulièrement dans le cas des véhicules d'occasion.

Les comptages des premières semaines



Source : TfL