

N° 56

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 octobre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **outils financiers permettant d'optimiser la gestion des flux de transports en milieu urbain,***

Par Mme Fabienne KELLER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	5
AVANT-PROPOS	9
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	11
A. POURQUOI METTRE EN PLACE DES TARIFS DE CONGESTION ?	11
1. <i>La circulation automobile est à l’origine de nombreuses nuisances dans les grandes agglomérations, notamment en termes de congestion et de pollution atmosphérique</i>	11
2. <i>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</i>	15
3. <i>Un outil complémentaire et non pas alternatif aux mesures d’interdiction telles que les Zones à Faibles Émissions (ZFE).....</i>	17
4. <i>Parvenir à maîtriser les effets indésirables éventuels des tarifs de congestion</i>	18
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	19
1. <i>Les péages de décongestion et les péages environnementaux, outils de régulation du trafic routier fondés sur les incitations économiques</i>	19
2. <i>Si la loi prévoit la possibilité de mettre en place des péages urbains en France, le dispositif actuel est inopérant et demeure inapplicable.....</i>	21
II. LONDRES ET STOCKHOLM, DEUX EXEMPLES DE TARIFS DE CONGESTION DÉSORMAIS BIEN ACCEPTÉS PAR LEUR POPULATION EN RAISON DE LEUR EFFICACITÉ	24
A. LES « CONGESTION CHARGES » DE LONDRES ET DE STOCKHOLM, EN DÉPIT DE LEURS SIMILITUDES, SE DISTINGUENT SUR PLUSIEURS POINTS CLEFS	24
1. <i>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</i>	24
2. <i>Des « congestion charges » adaptées au centre-ville des très grandes agglomérations que sont Londres et Stockholm</i>	25
3. <i>Des systèmes de reconnaissance optique automatique des plaques d’immatriculation efficaces, l’émergence de nouvelles technologies encore plus performantes.....</i>	28
4. <i>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.....</i>	30
5. <i>Des exonérations beaucoup plus étendues à Londres qu’à Stockholm, au risque de fragiliser l’efficacité du dispositif ?</i>	33

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.....	35
1. La « congestion charge » a significativement réduit les embouteillages et amélioré la qualité de l'air, tant à Londres qu'à Stockholm.....	35
2. Des recettes importantes qui servent à financer les transports en commun et de grands projets d'infrastructure.....	37
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	40
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	55

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

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 obéissant 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 **réduire 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**.

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**.

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**.

AVANT-PROPOS

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 rapporteure spéciale 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 rapporteure spéciale 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.**

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

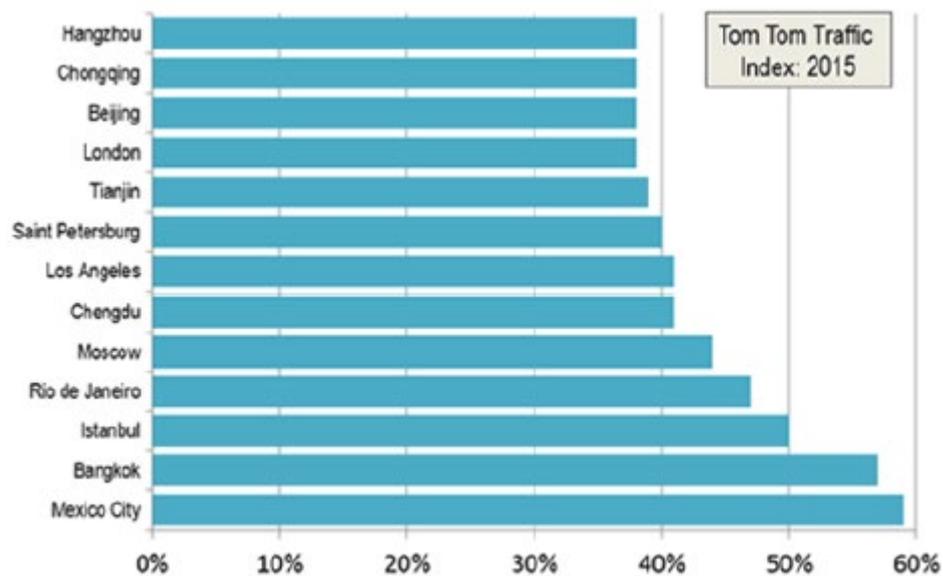


Source : SDES, ministère de la transition écologique et solidaire

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**.

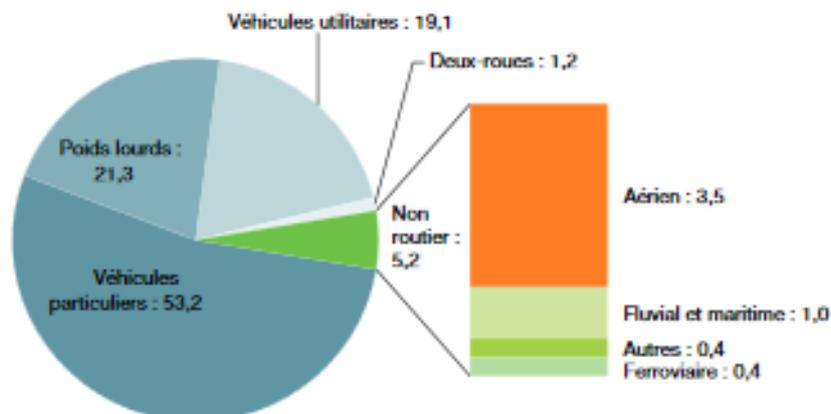
Temps de trajet supplémentaire dû à la congestion



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.

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 dioxyde d'azote (NO₂)**, 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 France² (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.

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 2015².

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 (NO₂) 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.

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 NO₂ à Paris en 2016 s'élevaient ainsi par exemple à 96 µgrammes/mètre³, alors que la limite européenne est fixée à 40 µgrammes/mètre³.

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 énergétiques¹ 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 rapporteure spéciale, a entrepris de **calculer précisément les coûts externes totaux³ 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 CO₂, de la pollution locale (dioxyde d'azote, particules fines PM10, 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.

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

c€/2015/véhicule-km	Véhicules particuliers									
	Urbain très dense		Urbain dense		Urbain		Urbain diffus		Interurbain	
	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 **13 % 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.

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 parangonnage¹.

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 (NO₂) 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)². Cette interdiction de circuler pour les véhicules les plus anciens a pour objectif assumé **d'accélérer le renouvellement du parc automobile**.

Il n'existe actuellement que **2 ZFE³ 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 2020⁴**. La vignette écologique Crit'Air, qui classe tous les véhicules en fonction de leurs émissions polluantes (sa couleur dépend de la motorisation et de l'âge du véhicule) **permettra d'identifier les véhicules autorisés ou non à circuler**.

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 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.

³ Ces deux ZFE sont actuellement dénommées « Zones à circulation restreintes » mais le projet de loi d'orientation des mobilités devrait les rebaptiser « Zones à faibles émissions ».

⁴ 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.

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 de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines PM10 de - 12 % et de - 15 % pour les particules fines PM2,5.**

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.**

Votre rapporteure spéciale 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 précité¹, convient que « *la question est loin d'être secondaire* », elle constate que

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.

« 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 rapporteure spéciale 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 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 constructions 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 France¹, 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.

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

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.

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)

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

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.

organisatrice de la mobilité¹, **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 autorités organisatrices de la mobilité des agglomérations qui le souhaitent la possibilité **d'utiliser des péages de décongestion/environnementaux**, sous réserve qu'elles comptent **un nombre d'habitants suffisant**, estimé à **300 000 habitants**.

L'article 1609 *quater* A précisait que ce péage urbain « *est applicable aux véhicules terrestres à moteur qui franchissent les limites d'un périmètre géographique ou circulent sur des voies routières déterminées relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivités concerné ou, le cas échéant, des autorités compétentes en matière de voirie et avec leur accord* ».

Il disposait toutefois que la création d'un péage urbain n'est possible qu'à la quadruple condition que :

- l'agglomération dispose **d'un plan de déplacements urbains** approuvé prévoyant **la réalisation d'un transport collectif en site propre²** ;
- 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 de la mobilité** et serve à **financer les actions mentionnées au plan de déplacements urbains** ;
- les collectivités ou groupement de collectivités intéressés établissent **une étude d'impact préalable à charge et à décharge du projet de péage urbain**, conduisent **une concertation avec l'ensemble des parties concernées** et rendent l'étude **publique**.

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

C'est bien à **l'autorité organisatrice de la mobilité** de chaque agglomération, qui décide par ses délibérations d'instaurer ou non un péage, que **le produit dudit péage**, qui relève de **la fiscalité locale**, doit être **intégralement affecté**.

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**

¹ Au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports.

² C'est-à-dire de transports en commun bénéficiant de voies dédiées.

mesures de les accueillir et de leur fournir un service public aussi performant que possible.

Flécher le produit du péage vers le 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*.

Enfin, la réalisation d'une étude d'impact et d'une vaste concertation doivent impérativement précéder l'instauration d'une mesure qui impacte aussi directement la vie des habitants de l'agglomération.

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 fixé par les autorités organisatrices de la mobilité n'a jamais été adopté, ce qui rend l'article 1609 *quater* A inapplicable.

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, dûment 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 LEUR POPULATION 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 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**.

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.

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 Stockholmsois, 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.

<p>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.</p>

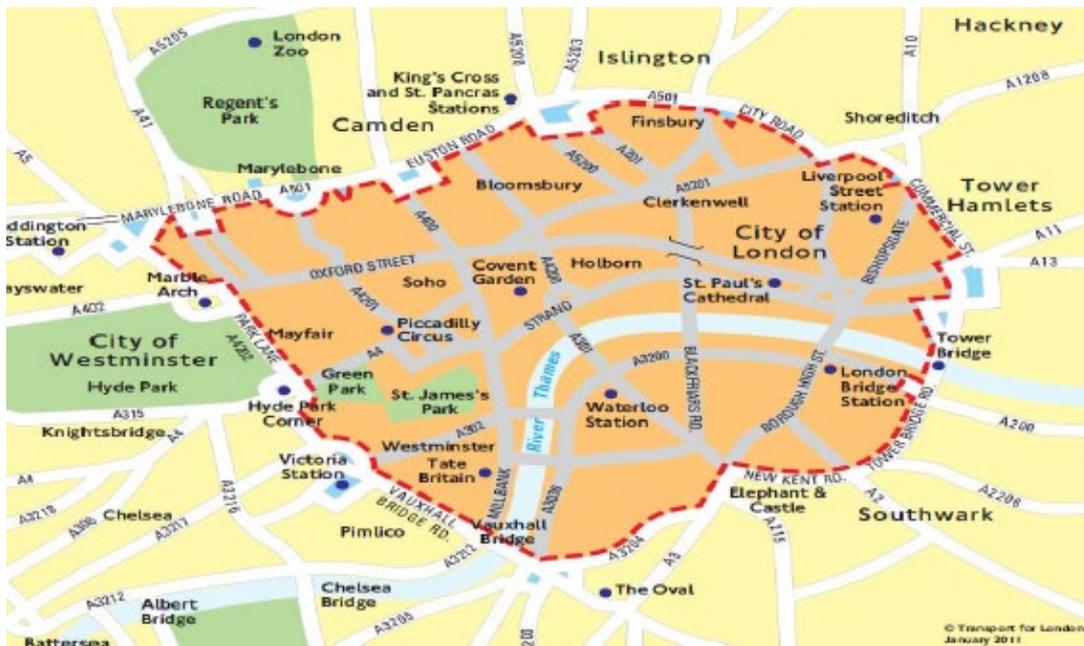
2. Des « *congestion charges* » adaptées au centre-ville des très grandes agglomérations que sont Londres et Stockholm

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 Johnson, a fait le choix de revenir aux limites de la zone initiale à compter du 4 janvier 2011.

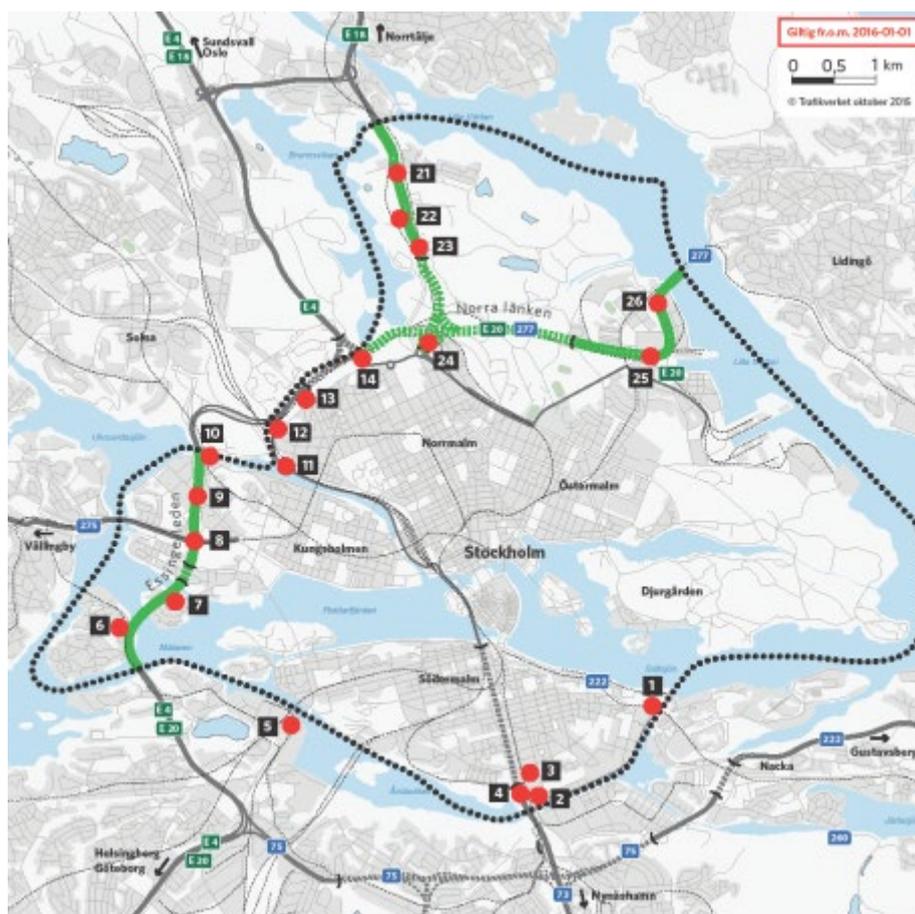
La zone soumise à la congestion charge à Londres



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 rapporteure spéciale a du reste été 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**.

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.

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*).

<p>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 <i>quater A</i> du code général des impôts.</p>

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 sterling (£)**, 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 sterling 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 sterling 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 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 pleines **permet d'inciter les automobilistes à décaler leurs déplacements**

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.

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 stockholmsois ont insisté auprès de votre rapporteure spéciale 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.

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 CO₂**.

Surtout, elles ont prévu **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 1^{er} août 2012 et que **les voitures immatriculées dans un autre pays que la Suède¹** n'étaient pas non plus tenu de s'y conformer jusqu'au 1^{er} 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**.

La direction générale du Trésor a fait valoir auprès de votre rapporteure spéciale qu'il était souhaitable **de limiter au maximum les**

¹ 2,25 % des passages en 2015.

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 rapporteure spéciale 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.

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 CO₂ ont diminué de - 16 %**, celles de dioxyde d'azote (NO₂) de **- 8 %** et celles **des particules fines PM10 de - 7 %** entre 2003 et 2018.

Enfin, la *Royal Economic 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**.

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 rapporteure spéciale 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 retards¹ des automobilistes aux heures de pointe**, c'est-à-dire entre 7h30 et 9h ainsi 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,

¹ Ces durées correspondent au temps de retard par rapport au même trajet sans aucune congestion.

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 PM_{2,5} 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*.

**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 **les 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
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 capitale¹, 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.**

¹ Les 5 milliards de SEK restant (550 millions d'euros) sont pris en charge par l'État.

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.

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 rapporteure spéciale 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 Stockholmsois l'approuvaient au début de l'année 2006**.

Ces réticences expliquent en partie pourquoi les autorités municipales ont décidé de **ne mettre en place une « congestion charge » qu'à 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** (*stockholmsforsoket.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**.

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.

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.).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale, sur les outils financiers permettant d'optimiser la gestion des flux de transports en milieu urbain.

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons maintenant au contrôle réalisé par Fabienne Keller en sa qualité de rapporteure spéciale du programme « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – De nombreuses grandes villes en Europe et dans le monde ont mis en place ces vingt dernières années des outils financiers de régulation du trafic automobile connus sous le nom de *congestion charges* pour lutter contre les embouteillages et améliorer la qualité de l'air.

Ces outils financiers ont suscité un vif intérêt en France il y a une dizaine d'années, si bien que la loi Grenelle 2 avait prévu un dispositif juridique dans le code général des impôts permettant l'instauration par les collectivités territoriales volontaires de « péages urbains » à titre expérimental. Mais ce dispositif était mal calibré et son décret d'application n'a jamais été adopté.

J'ajoute que la dénomination de « péage urbain » n'était pas adaptée, car elle ne permettait pas de faire comprendre aux automobilistes le fonctionnement et les objectifs de cette fiscalité environnementale, qui n'est pas punitive, mais cherche à faire évoluer les comportements en révélant les véritables coûts pour la société de l'utilisation des véhicules dans les grandes agglomérations. Le terme de *congestion charge* est à cet égard bien plus pertinent ...

M. Philippe Dallier. – En français !

Mme Fabienne Keller, rapporteure. – Ce terme est employé par les deux villes que j'ai visitées. Rebaptiser les péages urbains « contribution anti-congestion » ou « contribution qualité de l'air » permettrait de beaucoup mieux faire comprendre et accepter ce type d'outils.

L'idée de remettre l'ouvrage sur le métier a émergé à l'occasion des Assises de la mobilité qui se sont tenues à l'automne 2017. Elle a été reprise par la ministre des transports, qui a annoncé qu'une réécriture de l'article du code général des impôts consacré aux péages urbains serait proposée dans le projet de loi d'orientation des mobilités qui devrait être présenté en conseil

des ministres au mois de novembre, pour un examen par le Parlement au premier semestre de 2019.

Pour préparer l'examen de ce nouveau dispositif, j'ai souhaité, en tant que rapporteure spéciale chargée du budget des transports terrestres, étudier des exemples de tarifs de congestion en vigueur à l'étranger.

Mon objectif est de tirer un certain nombre de leçons de ces expériences afin que le Parlement puisse cette fois-ci bâtir un cadre législatif efficace dont les collectivités territoriales françaises pourront s'emparer, si elles le souhaitent, pour lutter plus efficacement contre la congestion automobile et la pollution de l'air.

Dans cette perspective, j'ai effectué deux déplacements à Londres, puis à Stockholm au cours du premier semestre de 2018 pour examiner sur le terrain à la fois l'ensemble des caractéristiques, mais surtout les résultats concrets de ces dispositifs.

J'ai pu également m'appuyer pour la réalisation de ce contrôle sur des travaux récents conduits par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), mais aussi par la direction générale du Trésor.

Les déplacements dans les grandes agglomérations françaises sont actuellement réalisés à 65 % en voiture. Or l'utilisation de ce mode de transport provoque de nombreuses nuisances pour l'économie et pour la société : pertes de temps dues aux embouteillages, émissions de dioxyde de carbone qui participent au réchauffement climatique, pollution de l'air – question étudiée en détail par notre collègue Jean-François Husson – et responsable de 48 000 décès prématurés en France, accidents de la route, etc.

Les économistes qualifient ces nuisances d'externalités négatives, pour montrer que les automobilistes créent des dommages dont le coût pèse non pas sur eux, mais sur la collectivité dans son ensemble. Je rappelle que le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la pollution de l'air publié en 2015 et qui fait toujours référence aujourd'hui avait évalué le coût de cette seule nuisance à quelque 100 milliards d'euros par an pour notre pays.

La direction générale du Trésor a cherché à comparer le coût pour la société de l'utilisation d'une voiture individuelle avec les prélèvements obligatoires dont s'acquittent les automobilistes, selon qu'ils roulent en milieu urbain ou en milieu rural. Ses conclusions sont très éclairantes. Elle relève, comme notre commission l'avait à juste titre fait remarquer lors de l'examen du projet de loi de finances de l'an dernier, que les ménages ruraux paient aujourd'hui plus d'impôts qu'ils n'engendrent d'externalités négatives, en raison de l'alourdissement de la fiscalité qui pèse sur les carburants. Elle constate en revanche que c'est le contraire en milieu urbain dense, puisque, selon ses calculs, les coûts provoqués par un véhicule roulant à l'essence ne sont couverts qu'à hauteur de 13 % par des prélèvements et ceux d'un véhicule roulant au diesel ne le sont qu'à 7 %, ce qui est très faible.

Ce décalage entre les dommages causés et la contribution individuelle de celui qui les cause légitime la mise en place de tarifs de congestion fondés sur le principe du pollueur-payeur. Il s'agit à la fois d'internaliser les externalités négatives, comme le disent les économistes, en faisant payer chacun à proportion des coûts qu'il engendre pour la collectivité, mais également d'orienter les usagers vers les transports en commun ou les mobilités actives.

J'ajoute qu'un tel outil financier est tout à fait compatible avec l'utilisation de zones à faibles émissions (ZFE), dont on a beaucoup parlé la semaine dernière après que quinze grandes agglomérations souffrant d'un air trop pollué ont annoncé qu'elles allaient étudier leur mise en place d'ici à la fin 2020. Nous ne le faisons que le couteau sous la gorge, sous la contrainte de contentieux qui prospèrent à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Les zones à faibles émissions (ZFE), qui reposent sur le principe de l'interdiction d'accès de certaines parties des agglomérations pour les poids lourds et/ou les véhicules les plus anciens peuvent être intelligemment combinées avec un tarif de congestion, comme c'est le cas à Londres et à Stockholm, les deux exemples étrangers dont je vais à présent vous parler.

Au début des années 2000, les dommages causés par la circulation automobile tant dans le centre de Londres que dans celui de Stockholm étaient considérables. Le plus visible était la congestion, même si la pollution de l'air était déjà un important sujet de préoccupation.

Pour prendre l'exemple de Londres, 185 000 voitures entraient quotidiennement dans le centre-ville au début des années 2000, ce qui provoquait des embouteillages tout au long de la journée, les voitures ne pouvant circuler qu'à une vitesse moyenne de 15 kilomètres par heure. Selon les experts, le coût pour l'économie et pour la société de cette congestion s'élevait à quelque 4 milliards de livres sterling, soit 4,4 milliards d'euros.

Dans les deux capitales, les municipalités ont décidé de prendre le problème à bras-le-corps. Elles ont commandé des études socio-économiques qui ont montré que l'instauration d'une *congestion charge* serait susceptible d'améliorer nettement la situation, en incitant les automobilistes à utiliser d'autres modes de transport. Elles ont également reçu l'appui du Gouvernement, qui a favorisé la définition d'un cadre législatif adapté et a apporté, dans le cas de Stockholm, une aide financière très significative pour contribuer au développement des alternatives à la voiture.

Après de vastes campagnes de concertation et de communication dont je reparlerai, la *congestion charge* de Londres, qui ceinture une zone de 21 kilomètres carrés, a commencé à fonctionner en février 2003 et celle de Stockholm, qui enserme une zone de 47 kilomètres carrés, en janvier 2006.

Les points communs entre Londres et Stockholm permettent de dresser un portrait-robot des agglomérations pour lesquelles la mise en place d'un tarif de congestion peut avoir du sens.

En premier lieu, les deux zones soumises à péage correspondent au centre-ville, voire à l'hypercentre d'une grande métropole. Elles sont, l'une comme l'autre, très denses en termes de population et riches en activités économiques.

Les comparaisons conduites par la direction générale du Trésor et l'Ademe montrent en effet que la mise en place d'un péage urbain ne constitue un outil pertinent de politique publique que s'il est utilisé dans de grandes agglomérations, dont la taille minimale est estimée à 300 000 habitants. Les échecs des expériences tentées dans des agglomérations de taille plus réduite viennent du reste confirmer ce constat – c'est le cas, par exemple, à Göteborg.

En deuxième lieu, ces zones souffraient toutes les deux d'une congestion automobile provoquant retards et pollution atmosphérique, entraînant des dommages significatifs pour l'économie de la ville ainsi que pour la qualité de vie de ses habitants.

En troisième lieu, enfin, 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 les transports en commun.

Au total, il paraît nécessaire que ces trois éléments soient réunis pour que la mise en place d'un tarif de congestion soit opportune. Si l'un d'entre eux venait à manquer, il y a fort à parier que ce ne serait pas un outil efficace et qu'il serait rejeté par les populations.

L'instauration de la *congestion charge*, qui suscitait naturellement des craintes, a bénéficié, à Londres comme à Stockholm, d'un portage politique très fort de la part de la municipalité, mais également de l'État central. C'est indubitablement ce portage politique initial qui a permis à la *congestion charge* d'être expérimentée puis de s'imposer en surmontant les réticences initiales.

Les modalités pratiques des tarifs de congestion peuvent être ajustées de façon très fine pour s'adapter le mieux possible aux caractéristiques locales.

Les technologies utilisées à Londres et à Stockholm pour assurer leur fonctionnement opérationnel 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. Le coût total du système mis en place à Londres en 2003 a représenté environ 180 millions

d'euros et celui de Stockholm quelque 200 millions d'euros, soit deux montants très élevés. Ces systèmes technologiques, désormais très bien maîtrisés, seraient beaucoup moins chers aujourd'hui, puisque les chiffres que je vous cite ont dans les deux cas une quinzaine d'années. En outre, des alternatives existent, comme le système technologique utilisé par Singapour depuis 1998, et d'autres, basés sur l'utilisation de la géolocalisation par GPS, devraient prochainement émerger.

Les investissements initiaux à consentir pour instaurer un tarif de congestion ne paraissent donc pas démesurés, même s'il est clair que plusieurs années sont nécessaires pour les amortir - environ huit ans selon les spécialistes. C'est la raison pour laquelle il nous faudra revenir sur la rédaction actuelle de l'article du code général des impôts relatif aux péages urbains qui dispose que ceux-ci ne peuvent être mis en place que pour une durée maximale de trois ans : cette limitation dans le temps tue dans l'œuf toute possibilité d'instaurer un péage urbain en France, compte tenu du temps nécessaire pour rentabiliser l'investissement initial.

Deuxième modalité du tarif de congestion : ses horaires de perception. Ceux-ci sont similaires à Londres et à Stockholm - en journée, du lundi au vendredi. Il s'agit en effet de cibler uniquement les moments où la circulation automobile est spontanément trop importante, mais de garantir la gratuité la nuit, les week-ends et les jours fériés. Les deux villes se distinguent en revanche dans leurs politiques de tarification pour l'accès à la zone soumise à péage ainsi que dans l'étendue des exonérations accordées.

Londres a fait le choix d'un tarif relativement élevé - 11,50 livres -, mais forfaitaire : 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. Le tarif est fixe quelle que soit l'heure de la journée : aucune distinction n'est établie entre heures creuses et heures pleines.

Le tarif de Stockholm est nettement plus bas que celui de Londres et varie de 1,60 euro en heures creuses à 3,70 euros en heures pleines. Autre différence significative : les automobilistes doivent s'acquitter de la *congestion charge* à chaque fois qu'ils accèdent au centre-ville, même si cela se produit plusieurs fois dans la même journée. Il existe toutefois un plafond journalier qui s'élève à environ 11 euros par jour.

Il ressort de la confrontation entre ces deux modèles que l'exemple de Stockholm paraît nettement plus efficace, en ce qu'il permet de comptabiliser tous les trajets effectués. Surtout, il a le grand avantage d'inciter les automobilistes à décaler leurs déplacements lorsqu'ils le peuvent tout en prenant mieux en compte les coûts pour la société engendrés par la congestion aux heures de pointe.

Une collectivité désireuse de mettre en place un tel dispositif devrait donc 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.

Quatrième point à prendre en compte : les exonérations. Les autorités londonniennes ont fait le choix de consentir de nombreuses exonérations, là où celles de Stockholm ont décidé d'adopter une attitude plus restrictive, tout en mettant en place un système très astucieux de déductions d'impôts pour 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, pour ceux qui roulent plus de 3 000 kilomètres par an dans le cadre de leur travail ainsi que pour les véhicules de société.

Je suis, pour ma part, convaincue qu'il peut être utile, voire indispensable, de prévoir des exonérations ou des systèmes de déduction des impôts ou de remboursements pour certaines catégories de la population pour lesquelles 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 utiliser d'autres modes de transport.

Je 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 un tel dispositif.

J'en viens en conclusion aux trois conditions nécessaires pour que l'instauration d'un tarif de congestion soit acceptable dans la durée.

La première est qu'il obtienne des résultats, si possible rapidement, et en tout état de cause visibles par la population de la ville. Ce sont d'abord les résultats obtenus par les dispositifs de Londres et de Stockholm qui en ont fait des dispositifs aujourd'hui consensuels. Ils ont eu tout d'abord des effets très concrets sur la circulation automobile dans les deux centres villes. 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 faisant baisser la densité du trafic de 15 % et les embouteillages de 30 %.

À Stockholm, le nombre de franchissements journaliers du cordon est passé de 450 000 en 2005 à 325 000 en 2015, soit une baisse de 28 % en 10 ans, alors même que la population de la ville avait augmenté de 22 % en dix ans - c'est donc une baisse de 40 % à périmètre constant. La durée des retards des automobilistes aux heures de pointe, c'est-à-dire entre 7h30 et 9 heures ainsi qu'entre 16 heures et 18 heures, a été réduite d'un tiers.

Mais les *congestion charges* ont également permis d'améliorer substantiellement la qualité de l'air, tant à Londres qu'à Stockholm : dans la zone soumise à péage de la capitale britannique, les émissions de CO2 ont diminué de 16 %, celles de dioxyde d'azote de 8 % et celles des particules

fines PM10 – les plus grosses – de 7 % entre 2003 et 2018 ; à Stockholm, les différentes études disponibles montrent que les émissions de polluants auraient baissé de 14 % dans le centre-ville. Enfin, la *congestion charge* semble avoir eu un réel effet sur le nombre d'accidents de la route, puisque leur nombre aurait diminué de 40 % à Londres depuis 2003.

Deuxième facteur essentiel d'acceptabilité : le bon usage des recettes. Mettre en place un tarif de congestion n'a en effet 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, transports en commun ou modes actifs.

Afin que les citoyens puissent modifier rapidement leurs comportements et comprennent que le tarif de congestion n'est pas une taxe de rendement, mais bien un outil incitatif, il est essentiel qu'ils puissent ressentir très rapidement une amélioration des services publics de transport dès l'entrée en vigueur du péage urbain.

M. Jean-François Husson. – Il ne faut pas dire « péage urbain » !

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Il faut donc anticiper sur les recettes. La *congestion charge* de Londres a rapporté à la ville quelque 1,8 milliard de livres de recettes nettes depuis 2003, soit environ 2 milliards d'euros. Ces recettes nettes, qui ont représenté 185 millions d'euros l'an dernier, ont été systématiquement investies dans le réseau de transport londonien, et en particulier dans l'amélioration du réseau de bus.

Les recettes du péage urbain de Stockholm représentent pour leur part environ 75 millions d'euros. 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 et de tunnels.

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 me paraît donc essentiel d'investir massivement dans les transports en commun grâce aux recettes nouvelles pour proposer de véritables alternatives à la voiture individuelle et en réserver une partie pour les infrastructures routières, de sorte que les automobilistes puissent bénéficier de retombées positives.

Troisième facteur d'acceptabilité, sur lequel tous mes interlocuteurs ont insisté : l'importance de la concertation et de la communication. Le maire de Londres a 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* à Stockholm est également exemplaire et explique sans doute en grande partie la raison pour laquelle ce dispositif fait dorénavant consensus.

Le dispositif a d'abord été mis en place à titre expérimental, pour une période probatoire de six mois, du 3 janvier 2006 au 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 une participation à hauteur de 74,7 %. Le péage urbain a donc été rétabli en août 2007 et fonctionne sans interruption depuis lors.

Ce résultat s'explique avant tout par les intenses efforts déployés en matière de communication durant l'expérimentation pour convaincre les habitants des bienfaits de ce dispositif sur leur qualité de vie. Des rapports mensuels, puis un rapport final fournissant des informations détaillées sur la qualité de l'air dans le centre-ville, mais aussi en périphérie, sur le nombre de véhicules s'acquittant de la *congestion charge*, sur les recettes, les améliorations du réseau de transport public obtenues grâce à ces dernières, ont ainsi été mis en ligne sur un site dédié. 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 afin d'évaluer précisément ses résultats et continue à les communiquer aux médias et au public, ce qui permet de maintenir la confiance de la population. De fait, les habitants de Stockholm semblent s'être désormais pleinement emparés de cet outil, qu'ils sont plus de 70 % à soutenir aujourd'hui : 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-ville et d'améliorer la qualité de l'air qu'ils respirent.

À partir des expériences de Londres et de Stockholm ainsi que de l'analyse d'autres expériences menées dans le monde, mon souhait était donc

de vous proposer une boîte à outils, susceptible d'inspirer les collectivités françaises ou européennes qui souhaiteraient s'en saisir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est un sujet que l'on connaît mal et ce rapport permet de mieux l'appréhender. Sur l'efficacité de la *congestion charge*, je constate qu'il y a encore beaucoup d'embouteillages à Londres.

À propos de l'affectation des recettes, le produit des amendes issues des radars automatiques devrait être affecté à l'amélioration des infrastructures, tandis que celui de la fiscalité sur le carburant devrait l'être davantage à la transition énergétique.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Absolument.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Or on voit qu'elle devient une recette comme une autre. La hausse du cours du pétrole va mécaniquement conduire à une augmentation des recettes, qui ne sont absolument pas affectées à la conversion automobile. La fiscalité écologique est parfois présentée comme vertueuse, mais elle devient trop souvent une recette comme une autre.

Mais l'on ne peut être favorable à l'instauration d'un péage qu'à condition d'avoir des solutions alternatives en matière de transport. Or cette condition n'est absolument pas remplie aujourd'hui. Je ne suis pas certain que notre réseau de transport puisse accueillir un plus grand nombre de voyageurs à certaines heures quand on voit les conditions de transport des usagers, par exemple sur les lignes A et B du RER. Le projet du Grand Paris Express semble avoir des difficultés ; de nombreuses zones proches ne sont pas desservies par les transports en commun ou le sont mal. Si l'on veut un transfert massif vers des modes de transports alternatifs, encore faut-il que ces derniers existent ! Cette offre alternative est-elle aujourd'hui suffisante pour mettre en place une contribution anticongestion ?

M. Philippe Dallier. – S'il faut attendre que les transports en commun soient efficaces, on en reparlera en 2035 ou en 2040 quand le Grand Paris Express aura été financé ! Je vois bien comment cela va se passer : avant les élections municipales, on évoquera la gratuité des transports ; après, on parlera du péage urbain, mesure qui aura plus de chances d'aboutir.

La grande différence avec Londres, c'est l'outil de gouvernance de la métropole, le Grand Londres, avec une autorité des transports, sur un périmètre qui me semble pertinent. La Ville de Paris fait ce qu'elle veut – j'en veux pour preuve la fermeture des voies sur berge –, sans concertation avec les municipalités alentour. En surface, le Grand Londres représente à peu près la métropole du Grand Paris, avec la petite couronne. La zone payante est-elle l'équivalent de Paris intra-muros ?

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Elle représente 21 kilomètres carrés.

M. Philippe Dallier. – Paris intra-muros représente beaucoup plus ; les banlieusards seraient donc priés de bien vouloir payer.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – À Stockholm, la surface est double, soit 47 kilomètres carrés, pour cinq fois moins d'habitants – 2 millions d'habitants.

M. Rémi Féraud. – Paris a une surface légèrement supérieure à 100 kilomètres carrés.

M. Jean-François Husson. – Je remercie Fabienne Keller de son retour d'expérience. Pour ma part, je suis très partagé. Rebaptiser le nom ne changera rien. Sur ce sujet, il faut jouer cartes sur table. Le préalable est de parvenir à baisser la fiscalité générale.

Comme l'a relevé le rapporteur général, la fiscalité relative aux carburants est punitive et contreproductive, et elle commence à hérissier les Français dans les territoires ruraux mais également urbains. Une telle approche ne permet pas, selon moi, un débat apaisé. Il faut créer un climat de confiance.

Par ailleurs, l'État a une responsabilité particulière. Dans le contentieux européen, on demande des comptes à l'État français. Au travers de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), l'État a confié aux grandes agglomérations la responsabilité exclusive de traiter ce dossier. Je l'ai toujours dit, ce jeu de bonneteau est inacceptable. Comme l'a souligné Fabienne Keller, dans les deux tarifs de congestion évoqués, l'État a joué un rôle d'appui décisif.

En outre, le rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air, qui a fait l'unanimité, a un peu alimenté la chronique des médias pendant quelques jours et a été adressé à chaque nouveau ministre, dont, initialement, Ségolène Royal. Mais il est resté lettre morte. Aucun membre de la commission n'a obtenu de rendez-vous. C'est vous dire la considération pour notre travail, dans une démocratie ouverte et apaisée !

Enfin, je vous rappelle que le diesel est moins nocif pour le réchauffement climatique que l'essence, mais qu'il est plus nocif en termes de pollution de l'air. L'État ne peut pas prendre des décisions en fonction du moment : il faut dire les choses. La vallée de l'Arve doit gérer ce problème, il a fallu trois ans pour que les populations acceptent les diagnostics. Dans le contexte actuel, je suis d'accord pour travailler sur le sujet, mais des préalables doivent être posés. Il s'agit d'un sujet important, voire majeur. Entendons-nous d'abord sur un état des lieux ! Il s'agit en quelque sorte de revenir à l'état d'esprit du Grenelle.

M. Claude Nougéin. – Les deux villes citées pratiquent-elles une différenciation des tarifs selon la puissance des véhicules ? Je ne le crois pas. Ne pensez-vous pas qu'une telle mesure serait demandée, vu la propension

française à vouloir faire payer les propriétaires de grosses voitures pour lutter contre les inégalités ?

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Merci pour votre intérêt pour ce rapport délicat, car il examine la piste de nouvelles contributions, à l’heure où le niveau des prélèvements obligatoires est tel que l’exaspération contre les impôts atteint des records.

Initialement, la contribution climat-énergie devait être entièrement dédiée à l’investissement en faveur du chauffage urbain et du transport. C’était une idée vertueuse : en aidant les gens à investir dans leurs modes chauffage ou de transport, on les aide non pas à éviter le paiement de la taxe, mais bien à économiser l’énergie et à réduire leur facture. Je n’accepte pas que le produit de cette contribution ne soit pas entièrement redéployé pour soutenir des investissements liés à la transition écologique. C’est pourquoi je souscris à l’idée de Jean-François Husson d’un compte retraçant le produit de cette taxe. Son produit augmentera de 14 milliards d’euros à l’horizon 2022 : il faut que cet argent finance les investissements des ménages et des entreprises. C’est toute la question de la transparence sur l’affectation des recettes. Mais même pour un dispositif aussi ciblé que les radars routiers, on n’a pas été capable d’expliquer que la recette contribuait à financer la sécurité routière. Tout cela ne fait que limiter l’acceptabilité sociale des nouveaux dispositifs. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est ainsi devenue une recette fiscale comme une autre, destinée à équilibrer le budget de l’État. Pour les Français, c’est le tonneau des Danaïdes puisque le déficit dure depuis trente ans !

Vous soulignez qu’il est nécessaire de développer des alternatives. C’est en effet un point très important. Il faut raisonner en termes de chainages des déplacements. Certaines lignes de RER sont dans un état calamiteux. L’alternative à Paris est-elle possible ? Je n’entrerai pas dans ce vaste débat que Philippe Dallier maîtrise mieux que moi... Il me semble que le Grand Paris apporte un début de réponse même s’il ne cesse d’être reporté dans le temps, ce qui est regrettable. Il faut tenir compte de la perception du voyageur. La perception du transport change selon que l’on voyage dans un cadre agréable, chauffé et sécurisé ou que l’on passe beaucoup de temps à attendre sur des quais dans le vent avec la peur de se faire agresser. Le chantier est vaste. Les provinciaux n’accepteraient pas de voyager dans les mêmes conditions que les Parisiens...

M. Vincent Éblé, président. – Les Parisiens ne l’acceptent pas non plus !

M. Philippe Dallier. – Ils n’ont pas le choix, non plus que ceux qui habitent en banlieue !

Mme Fabienne Keller, rapporteure. – Il est intolérable que les abris sur les quais ne représentent que 20 % de la longueur du quai ! On pourrait

améliorer grandement la situation si l'on mettait moins l'accent sur les infrastructures et davantage sur la qualité de vie.

S'agissant de la gratuité et des péages urbains, il faut être réaliste. Une tribune parue dans *Le Monde* aujourd'hui rappelle que la gratuité n'existe pas. La seule question est de savoir qui doit payer ? Tout est aussi question d'échelle. Si la gratuité peut avoir du sens dans une petite ville, où les transports sont plus limités, elle semble beaucoup moins raisonnable dans une grande ville où le coût des transports en commun est beaucoup plus important.

En filigrane se pose la question de la gouvernance des politiques de qualité de l'air. À l'inverse de ce qui se passe pour la gestion de l'eau ou des déchets, on ne sait pas qui est responsable faute d'un lieu de gouvernance. Le seul lieu qui rassemble les acteurs est les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), mais elles ne gèrent pas de budget.

Si l'on peut réfléchir au nom de la contribution, il serait opportun de s'écarter d'une terminologie qui rappelle le schéma de la redevance d'infrastructure, qui sert à financer une infrastructure, mais n'a pas d'objectif écologique. Oui, il faut faire baisser la fiscalité. Il faut aussi éviter la fiscalité punitive, qui est contreproductive ; alors que les Français sont favorables à des mesures en faveur de l'environnement, évitons de justifier la hausse des taxes par ce prétexte sans utiliser les fonds réellement pour l'environnement ! Cela ne fait que renforcer l'exaspération antifiscale. C'est pourquoi je suis favorable à une comptabilité transparente sur la contribution climat-énergie, pour que l'État nous démontre que ses recettes sont entièrement réinvesties dans l'amélioration des systèmes de chauffage et de transport.

La loi NOTRe confie aux agglomérations la compétence exclusive en matière de qualité de l'air. C'est dommage, car les masses d'air ont tendance à se déplacer, et des épisodes de pollution aux particules en France sont parfois liés à des pratiques agricoles en Pologne ou ailleurs. En tout cas, on ne pourra pas progresser si tous les acteurs ne vont pas dans le même sens, ni sans associer les citoyens. Le travail de la commission d'enquête du Sénat sur la pollution de l'air n'est malheureusement pas assez connu. C'est pourquoi j'ai tenu à le citer dans mon rapport.

Enfin, différencier le coût de la taxe en fonction de la puissance des véhicules est une piste intéressante, qui n'a jamais été réalisée. Plus le dispositif sera fin, plus il sera accepté et efficace.

La commission a donné acte de sa communication à Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

- M. Jérémie ALMOSNI, chef du service Transport et mobilité ;
- Mme Marie POUPONNEAU, experte sur la qualité de l'air.

Direction générale du Trésor

- M. Arnaud BUISSÉ, chef du service des politiques publiques ;
- Mme Carole GOSTNER, adjointe au chef du bureau de l'économie des réseaux (infrastructures et transports).

Université de Lyon

- M. Yves CROZET, économiste.

Déplacement à Londres

Jeudi 12 avril 2018

Ambassade de France au Royaume-Uni

- M. Jean-Christophe DONNELLIER, Ministre conseiller ;
- M. Christian FATRAS, conseiller économique.

ClientEarth

- Mme Andrea LEE, responsable de campagnes de communication en faveur de qualité de l'air;
- M. Simon ALCOCK, responsable de campagnes de communication en faveur de qualité de l'air.

TfL

- M. Gerald MCINTYRE, Head of Operational Development (Road User charging);
- M. Simon ROBERTS, Principal Policy Advisor (équipe City Planning).

Déplacement à Stockholm

Lundi 16 et mardi 17 juillet 2018

Ambassade de France en Suède

- M. Gilles BARRIER, Premier conseiller, chargé d'affaires ;
- M. Julien GROSJEAN, chef de secteur, conseiller Énergie-Environnement-Matières premières, SER ;
- M. Léo ANDRÉ, attaché Transports-Infrastructures-Logement-TIC, SER.

Mairie de Stockholm

- M. Daniel HELLDEN, maire adjoint de Stockholm en charge des transports ;
- M. Gunnar SÖDERHOLM, Directeur général des politiques environnementales de la ville de Stockholm.

Parlement suédois - Riksdag - Commission des affaires fiscales et Commission des transports

- Mme Karine SVENSSON-SMITH, Présidente de la Commission des transports ;
- M. Olof AKERREN, conseiller sur les taxes liées aux transports, Commission des affaires fiscales.

Ministère suédois des entreprises et des transports

- Mme Åsa VAGLAND, sous-directrice de la direction des transports C.

Conseil national de politique climatique

- Mme Ingrid BLONDE, Présidente ;
- Pr Thomas KÅBERGER, vice-président.

Agence suédoise des transports Transportstyrelsen

- Mme Alexandra MOLLIN, conseillère en charge du développement du péage urbain et des redevances liées aux transports.

Agence de l'environnement sur l'impact des outils économiques pour les transports

- M. Mats BJÖRSELLE, sous-directeur de la division des outils économiques pour l'environnement.