

La note de veille

ANALYSE

Pour une ville plus durable : Les principes d'une loi sur le péage urbain

De nombreuses villes étrangères recourent au péage urbain pour favoriser l'organisation des déplacements dans leur centre-ville, pour réduire la pollution ou pour améliorer l'accessibilité et le cadre de vie urbain, etc. Une agglomération française ne peut le faire à moins qu'une loi ne l'y autorise. À l'issue des travaux du Grenelle de l'environnement, le Président de la République, dans son discours de clôture, a souligné sa volonté de permettre aux collectivités territoriales d'instituer un péage urbain comme l'un des moyens de favoriser un développement durable des transports. Cette note présente une synthèse des différentes formes que recouvre la notion de péage urbain et cherche à définir les principes qui pourraient figurer dans une loi permettant à une collectivité de recourir à ce mode de régulation.

Les analyses ci-dessous s'efforcent de rassembler les considérations et les principes essentiels à inscrire dans une loi relative au péage urbain¹. Ceux-ci devront néanmoins être précisés dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi qui pourrait être déposé devant le Parlement.

Ce projet devra prendre en compte trois considérations essentielles :

- la mise en place d'un péage urbain n'est pas destinée à recréer une nouvelle forme d'octroi, mais à rechercher un supplément d'utilité pour la collectivité dans l'organisation de la mobilité locale ;
- la loi n'a pas pour rôle de définir précisément ce qu'est un péage urbain, lequel peut prendre de multiples formes, mais de permettre aux collectivités territoriales de l'instituer : elle doit donc encadrer ce que pourra être un péage urbain ;
- la loi doit cependant, conformément à l'article 34 de la Constitution, « fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement » du péage.

Les expériences de péage urbain à l'étranger

Quelle configuration pour quel objectif ?

Dans une acception large, le péage urbain recouvre « toute forme quelconque de paiement imposé aux automobilistes pour pouvoir circuler en certains endroits de certaines parties des zones urbaines »². Il est décidé par les autorités territoriales compétentes, en fonction des objectifs auxquels il concourt et selon les formes d'organisation (périmètre, tarifs, affectation des ressources collectées) jugées les mieux adaptées au contexte local. Les expériences ou les projets de péages urbains recouvrent ainsi une grande variété d'objectifs qui vont de la réduction de la circulation en centre-ville à la lutte contre la pollution ou à l'amélioration du cadre de vie, en passant par le financement de nouvelles infrastructures.

¹ La présente note d'analyse constitue une synthèse du document plus complet intitulé, *Péage urbain : principes pour une loi*, qui figure sur le site Internet du Centre d'analyse stratégique : <http://www.strategie.gouv.fr>.

² Définition proposée en 1997 par André Lauer, à l'époque directeur du CERTU.

Encadré 1 – Les principales finalités des péages urbains étrangers³

- Les contraintes de rareté de l'espace disponible et de survie politique et économique face aux puissants voisins malais et indonésiens ont conditionné la politique de développement de la ville de **Singapour**. L'objectif consistait à réguler l'entrée des véhicules automobiles dans le centre-ville et à garantir la fluidité de la circulation automobile afin de maintenir un parfait fonctionnement de la ville et du centre des affaires en particulier. La volonté des autorités de Singapour était, par le signal-prix du péage, d'informer le conducteur du « vrai coût » de son déplacement automobile.

- Les péages des villes de Norvège (**Bergen, Oslo, Trondheim, Kristiansand et Stavanger**) ont été mis en place pour financer le développement des capacités de transport. Le financement de ces investissements y est traditionnellement réalisé au moyen de redevances routières compte tenu de la topographie compliquée de ce pays qui implique des coûts très élevés de construction des routes. Le péage de cordon d'Oslo était destiné à financer un système de rocades et de tunnels routiers afin de décongestionner le centre-ville. En effet, par manque de financement et donc d'investissements, le développement du trafic automobile avait fini par provoquer une congestion récurrente de plus en plus problématique.

- Le péage de **Londres** a été mis en œuvre dans un contexte local caractérisé par une situation dégradée en matière de transports, après des décennies de sous-investissement. Le consensus était général sur la nécessité de réduire la congestion, d'améliorer le service des bus (à l'aide des recettes du péage) et la fiabilité des durées de déplacement en automobile, de rendre la livraison des marchandises et le fonctionnement des services plus efficaces, de diminuer les émissions de CO₂ (réduction de 16 % des rejets les plus polluants d'ici à 2012) et de faire de la capitale britannique « la plus vaste zone à faibles émissions polluantes au monde ».

- L'objectif pour l'agglomération de **Stockholm**, confrontée depuis plusieurs années au problème récurrent de la congestion sur son réseau routier de communication entre les multiples îles et presqu'îles qui forment cette aire urbaine, était d'accroître l'accessibilité et d'améliorer l'environnement pour ses habitants, tout en fournissant des ressources financières supplémentaires pour les transports publics.

- Le péage de **Milan** a été mis en place le 2 janvier 2007 afin de lutter contre la pollution. Pour accéder au centre-ville, les véhicules les plus polluants (immatriculés avant l'application de la norme Euro 3 et les poids lourds) doivent s'acquitter d'une taxe baptisée « Ecopass » définie en fonction du caractère polluant du véhicule. Par contre, les véhicules les moins polluants (normes Euro 3 et Euro 4, véhicules électriques...) peuvent toujours entrer gratuitement dans le cœur de la ville.

- Depuis le 1^{er} janvier, tous les véhicules voulant circuler dans les villes de **Berlin, de Cologne et d'Hanovre** doivent posséder une vignette traduisant le niveau de pollution. Verte, orange ou rouge selon le niveau de rejet de particules fines du véhicule, la couleur de la pastille apposée sur le pare-brise du véhicule détermine les zones de la ville dans lesquelles celui-ci est autorisé à circuler. Le défaut de vignette entraîne une amende de 40 euros ainsi que le retrait d'un point sur le permis de conduire. Courant 2008, plusieurs autres villes allemandes *devraient* mettre en place ce dispositif.

Le péage urbain peut prendre différentes formes selon le périmètre spatial, la tarification et l'affectation des ressources collectées retenus :

- **le périmètre** : le péage peut être de type **cordon**⁴ sur les axes routiers à l'entrée d'une zone urbaine centrale (Oslo, Bergen), de type **zone**⁵ pour circuler dans toutes les rues d'un centre-ville (centre de Londres) ou de type **réseau**⁶ lorsqu'il couvre une ou plusieurs routes (cas des péages autoroutiers) ;
- **la tarification** : plus ou moins élevée, elle peut être modulée selon les nuisances environnementales liées à la congestion, les réductions accordées à certains usagers (abonnés, résidents, véhicules d'urgence...) ou les heures de la journée (périodes pleines ou creuses) ;
- **l'affectation des ressources collectées** (budget général, amortissement d'un ouvrage ou d'un programme d'investissement d'infrastructures, amélioration de services de transports collectifs...).

Les exemples de Londres, de Singapour ou de la Norvège montrent que le choix des paramètres du péage obéit souvent à des considérations politiques et sociales afin de faciliter son acceptation.

Les bilans des applications de péages urbains

Étant donné la diversité des méthodes de mesure et d'évaluation retenues souvent par les municipalités elles-mêmes, les chiffres présentés ci-après doivent être interprétés avec **une certaine réserve**. Néanmoins, on peut dresser par objectif les bilans suivants :

- **une nette amélioration de la fluidité du trafic en ville** : à Londres⁷, une baisse de 15 % de la circulation a été annoncée pendant les heures où la *Congestion charge* s'applique et de 21 % de véhicules entrant dans la zone en 2005. Pour autant, on ne constate pas de report de trafic dans les zones périphériques. À Stockholm⁸, la baisse de la circulation à l'intérieur du cordon se situe entre 10 % et 15 %. À Singapour⁹, l'effet du

³ Cf. *Le péage urbain*, Charles Raux, La Documentation française, 2007, et *Péage urbain : principes pour une loi*, *op.cit.*

⁴ Le paiement s'effectue au passage du cordon en entrée ou en sortie ou les deux. Le véhicule qui circule à l'intérieur du cordon n'a pas à acquitter de péage.

⁵ L'entrée et la circulation dans la zone sont soumises à péage.

⁶ Il se définit comme un péage kilométrique proportionnel à la distance parcourue et perçu à l'occasion de la circulation sur un réseau continu de voies rapides préalablement définies.

⁷ Transport For London Congestion Charging Central London. Impacts monitoring – Fifth annual report, juin 2007

⁸ « Cost-benefit analysis of the Stockholm Trial », Transek (2006), et « Le péage de Stockholm : évaluation et enseignements », Rémy Prud'homme et Pierre Kopp, *Transports* n° 443, mai-juin 2007.

⁹ M. Reymond, « Tarification de la congestion : expérience réussie du péage urbain de Singapour », *Revue Transport*, juillet-août 2004.

péage a été très important, le nombre de voitures pénétrant dans la zone pendant les heures de péage a été réduit de 76 % depuis sa mise en place en 1975 ;

- **une baisse de la congestion** : à Londres, la congestion a baissé de 26 % à 30 % en moyenne sur la période 2002-2005 ;

- **une plus grande fiabilité dans les transports** : à Stockholm, on évalue la baisse des pertes de temps liées à la congestion entre 30 % et 50 % ;

- **une plus grande ponctualité des transports collectifs** : à Londres, on constate une diminution de 30 % des retards aux arrêts, ce qui entraîne une baisse des coûts d'exploitation ;

- **une plus grande fréquentation des transports collectifs** : à Stockholm, la hausse de fréquentation dans les modes de transports collectifs se situe entre 3 % et 6 %, les bus bénéficiant de vitesses plus élevées. Le report d'automobilistes dissuadés de prendre la voiture se traduit de plus par une augmentation des recettes des transports collectifs ;

- **une réduction des émissions de polluants locaux et de CO₂** : à Londres, on relève 16 % de CO₂ en moins par rapport à la moyenne annuelle 2002 des émissions générées par le trafic routier. À Stockholm, la baisse des émissions polluantes à l'intérieur du cordon serait de 10 % à 14 % ;

- **le financement de nouvelles infrastructures** : en Norvège¹⁰, les nouvelles recettes financières ont permis de construire des tunnels et de reconquérir le centre-ville au profit des modes de transport doux : piétons, vélos et transports en commun. Ces expériences montrent que le péage urbain s'applique aussi à des villes de taille moyenne, de moins de 100 000 habitants. Le tunnel d'Oslo de 2 km sous le centre-ville (financé par le péage urbain) a conduit à une baisse de 20 % de la congestion pour une réduction du trafic automobile inférieure à 10 % ;

- **des impacts positifs sur la santé** : selon le *Transport for London*, organisme en charge des transports dans la capitale britannique, « *la mauvaise qualité de l'air dans la capitale est responsable chaque année de 1 000 décès prématurés et 1 000 admissions supplémentaires à l'hôpital* ». Le péage urbain, mis en place à Londres en 2003, aurait ainsi permis de réduire la pollution, avec pour conséquence de faire « gagner » 1 888 années de vie supplémentaires aux sept millions de Londoniens¹¹. Ces données ont toutefois été fortement controversées¹².

Ces éléments, non exhaustifs, illustrent la diversité des péages urbains et leur justification d'un point de vue socioéconomique. Les recettes (nettes des frais de gestion) varient, en ordre de grandeur, de quelques dizaines de millions à 200 millions d'euros par an selon la taille de l'agglomération et les modalités du péage.

Elles restent néanmoins modestes au regard des dépenses globales de fonctionnement et d'investissement d'infrastructures et de services de transport actuellement à la charge des collectivités territoriales.

*Quelques exemples de cadres législatifs à l'étranger*¹³

La loi norvégienne autorise la mise en place d'une tarification routière sur les réseaux existants pour **pré-financer une infrastructure nouvelle** avant même l'achèvement des travaux d'aménagement. De ce fait, les péages urbains norvégiens sont instaurés pour **une durée limitée**, correspondant à la réalisation des projets d'infrastructures. Leur mise en place résulte d'initiatives locales qui doivent être approuvées par le Parlement. Cette législation implique que, contrairement à la France, il n'est pas exigé de lien direct entre l'usage par l'automobiliste de l'infrastructure nouvellement construite et la perception du péage. Ainsi, la loi norvégienne permet la création de péages de cordon ou de zone sur les réseaux existants pour financer le développement des routes. En outre, la législation restreignait initialement l'usage des ressources collectées au financement de la route, ce qui explique la faible part des dépenses prévues pour les autres modes et pour les aménagements urbains. Cependant, à Oslo, des accords politiques ont permis de contourner cette difficulté, en allouant une partie des fonds gouvernementaux aux transports publics.

En Suède, le conseil municipal de **Stockholm** a proposé en juin 2003 de conduire une expérience de péage de congestion. Cette proposition a pris forme, après approbation par le Parlement suédois, qui a adopté, en juin 2004, **la loi sur les péages de congestion**.

À **Londres**, le débat autour du « *Road Congestion Pricing* », date de 1964. Ce n'est qu'à partir de 1999 que la législation a autorisé les pouvoirs locaux à introduire un système de péage. À cette date pour Londres, puis en

¹⁰ Cahier de l'IAURIF n° 128, 3^e trimestre 2000, « Réduction de la congestion routière – Péages urbains : quelle acceptabilité ? ».

¹¹ Une étude publiée en février 2008, dans la revue *Occupational and Environmental Medicine*, compare les zones de péage, la qualité de l'air et le nombre de décès. Dans les zones centrales de péage, l'étude met en avant un bonus de 183 années de vie pour 100 000 habitants. Hors de ces zones, la moyenne tombe à 18 années pour 100 000 habitants. Le bénéfice est faible comparé à l'ensemble de la population mais il est plus marqué pour les personnes ayant des problèmes cardiaques ou pulmonaires.

¹² Les travaux de Prud'Homme et Bocarejo (2005) ont fortement contesté l'évaluation socioéconomique de Transport For London. Sur la base d'un modèle de simulation, les auteurs montrent que les avantages (gain économique de la décongestion) sont très largement surestimés, et qu'ils sont surpassés par les coûts de perception du péage. D'autres auteurs, Santos et Fraser (2006), concluent que, malgré tout, le péage actuel génère du surplus collectif.

¹³ Cahier de l'IAURIF n° 128, 3^e trimestre 2000, « Réduction de la congestion routière – Péages urbains : quelle acceptabilité ? ».

¹³ *Le péage urbain*, Charles Raux, La Documentation française, 2007.

2000 en Angleterre et au pays de Galles, la loi a donné la possibilité aux autorités locales de mettre en œuvre un péage urbain, dans le cadre de leurs plans de transport local, afin de lutter contre la congestion. **Les recettes** du péage doivent être **affectées à l'amélioration du transport pour une durée minimale de dix ans**. Au-delà, ces recettes peuvent aller au budget du gouvernement central pour tout ou partie.

Cinq principes pour une loi sur le péage urbain

En France, le péage urbain pourrait juridiquement être considéré soit comme une taxe, soit comme une redevance pour services rendus. Mais, dès lors qu'il a pour finalité de financer des dépenses qui ne seraient pas strictement destinées à rendre un service à celui qui l'acquitte, il ne pourrait être, dans la majorité des situations, assimilé à une redevance¹⁴. Dans ces conditions, le péage urbain devrait être considéré comme une taxe, ce qui conduit à recourir à la loi pour en permettre la création conformément à l'article 34 de la Constitution qui oblige le législateur à définir l'assiette, les modalités de perception et le montant de la taxe.

1. La loi doit encadrer ce que pourra être un péage urbain

Les exemples étrangers montrent qu'il existe une grande variété de péages urbains. Une loi ne doit donc pas avoir pour but de figer dans un texte juridique une description précise et unique du péage urbain, mais d'offrir aux collectivités un cadre juridique global dans lequel elles puissent instituer en toute liberté un dispositif adapté à leur territoire. La loi pourrait ainsi encadrer de façon large les finalités du péage urbain en permettant aux collectivités de choisir leurs propres objectifs parmi une liste générale. Compte tenu des expériences étrangères, celle-ci pourrait comprendre les finalités suivantes :

- limiter la circulation automobile, les émissions de gaz à effet de serre et la consommation de combustibles fossiles,
- lutter contre la pollution atmosphérique et les nuisances environnementales,
- favoriser l'utilisation des moyens de transport publics ou collectifs,
- améliorer l'accessibilité et le cadre de vie urbain.

En ce sens, il s'agirait bien plus d'une loi d'encadrement qui permettrait à une collectivité de mettre en œuvre son propre péage dans un cadre fixé de manière durable dans le temps que d'une loi d'expérimentation qui, conformément à l'article 37-1 de la Constitution, prévoirait des dispositions pour une durée limitée.

Si la loi sur le péage urbain doit laisser le maximum de libertés aux collectivités locales, elle doit cependant, conformément à l'article 34 de la Constitution, « fixer les règles concernant l'assiette, les taux et les modalités de recouvrement du péage ».

Pour satisfaire cette exigence, la loi pourrait fixer les valeurs maximales du taux du péage urbain et encadrer les modulations possibles, de préférence en fonction de situations objectives, telles que les périodes de congestion ou la disponibilité d'un transport collectif alternatif à l'automobile. La valeur de ce taux pourrait être appréciée par référence aux coûts de congestion et d'environnement les plus élevés que l'on peut estimer à partir des observations environnementales (bruit, pollution, vitesse du trafic) et des valeurs tutélaires (du temps, de la pollution, du bruit et des émissions de gaz à effet de serre). Ces valeurs maximales pourraient être différenciées entre l'Île-de-France et les autres aires urbaines, en fonction de données géographiques objectives (taille de l'agglomération ou de la zone concernée, etc.). Soulignons également que dans la mesure où il s'agit d'une taxe, **la mise en œuvre de tout péage urbain augmente le niveau des prélèvements obligatoires**.

2. Le péage urbain a pour but de créer un supplément d'utilité pour la collectivité dans l'organisation d'une mobilité durable

La mise en place du péage urbain n'est pas destinée à recréer une nouvelle forme d'octroi¹⁵ mais à rechercher un supplément d'utilité pour la collectivité dans l'organisation d'une mobilité durable. Les économistes ont démontré depuis près de 150 ans que la mise en place d'un péage sur une infrastructure publique existante non congestionnée appauvrit globalement la collectivité : la perte économique des usagers (qui doivent emprunter un itinéraire plus long ou renoncer à leur déplacement) est en général supérieure à l'avantage obtenu par la collecte de la ressource publique supplémentaire. Ils ont, au contraire, mis en évidence deux cas où un péage routier se révèle utile à la collectivité :

¹⁴ Conformément à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, ne peuvent être aujourd'hui considérés comme « redevances pour services rendus » que les péages d'infrastructure dont le montant vise à « assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure ».

¹⁵ L'octroi est une contribution indirecte perçue depuis le XIV^e siècle par les municipalités à l'importation des marchandises sur leur territoire (notamment à Paris). Appelée du même nom, l'administration chargée de le prélever contrôlait chaque porte de la ville – ceinte de murs par ailleurs – à l'aide de barrières souvent disposées entre des pavillons symétriques (par exemple, les bâtiments d'octroi de la place Denfert-Rochereau, à Paris). Ce n'est qu'en juillet 1943 que l'octroi, non sans avoir été entre-temps maintes fois contesté et réformé, assoupli et restauré, disparaît pour de bon, à l'époque où les Parisiens subissent le rationnement imposé par l'Occupation.

- un péage destiné à **financer une infrastructure nouvelle**. Les automobilistes qui l'empruntent gagnent du temps ;
- **un péage** destiné à réguler, voire à réduire, la circulation automobile sur une infrastructure existante saturée ou dans une zone dense, assorti d'une offre de transport public pertinente, qui **peut apporter un supplément d'utilité collective en améliorant la fluidité du trafic, en incitant une partie des usagers à emprunter les transports collectifs et en améliorant le cadre de vie urbain, par une diminution des encombrements, du bruit et de la pollution**.

Dès lors, la mise en place d'un péage urbain pourra être considérée comme légitime si l'évaluation socioéconomique (environnementale et financière) du projet permet de montrer qu'elle apporte un bénéfice global pour la collectivité.

3. Le péage urbain est un élément important de l'organisation des déplacements urbains ; il devrait donc s'insérer dans une politique d'ensemble des déplacements et sa mise en œuvre relèverait de l'autorité organisatrice des transports

La mise en œuvre d'un péage urbain va modifier à l'évidence les déplacements à l'intérieur de l'agglomération concernée. Les objectifs qui le justifient ne se distinguent d'ailleurs pas fondamentalement de ceux, plus généraux, des plans de déplacements urbains (PDU) : limiter l'usage de l'automobile dans les parties les plus denses de l'agglomération, fluidifier la circulation routière, améliorer les transports collectifs, réduire la pollution locale et les émissions de gaz à effet de serre, financer l'aménagement d'infrastructures, etc. De ce fait, le péage urbain ne peut être dissocié de l'ensemble des objectifs et des mesures prises par une collectivité territoriale pour améliorer les conditions d'une mobilité urbaine durable (notamment dans les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les plans de déplacements urbains). Dans ces conditions, il paraît logique de confier sa mise en place à l'autorité organisatrice des déplacements urbains. De plus, même si les PDU ne sont obligatoires que dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, les autorités organisatrices de transports urbains, correspondant à des agglomérations de taille inférieure, devraient pouvoir mettre en œuvre un péage urbain dès lors qu'elles ont approuvé leur plan de déplacements urbains. En proposant d'élaborer une loi destinée à donner aux collectivités territoriales la compétence d'instituer des péages urbains, le rapport du groupe de travail n° 1 du Grenelle de l'environnement a notamment souligné « *la nécessité de ne pas réduire cette possibilité aux seules grandes agglomérations* ».

Politiques de stationnement payant et péages urbains peuvent être mis en œuvre de manière complémentaire par l'autorité organisatrice, au service de sa politique de déplacements. Par rapport au stationnement payant, le péage urbain présente l'avantage de faire payer les usagers responsables des principales externalités (y compris celles générées par **des véhicules en transit**) et ses tarifs peuvent être modulés dans le temps en fonction des heures de congestion¹⁶.

Compte tenu de l'étendue et de la spécificité de la région Île-de-France, qui ne comporte qu'une seule autorité organisatrice de transports, la compétence pour instituer un péage urbain pourrait soit être confiée au seul syndicat des transports d'Île-de-France, soit faire l'objet d'une loi particulière après concertation préalable entre les partenaires concernés.

4. Il appartiendra ensuite aux collectivités de choisir la tarification adaptée

Selon le calcul socioéconomique, **le péage optimal correspondrait à la différence entre :**

- **le coût marginal social pour la collectivité**, calculé comme le coût supplémentaire d'un véhicule entrant sur le réseau, et qui comprend les dépenses supplémentaires d'entretien et d'exploitation, les pertes de temps infligées aux autres usagers du réseau compte tenu de la congestion, les effets sur la sécurité et sur l'environnement ;
- **et les taxes ou péages déjà acquittés par ce même véhicule**, tels que la TIPP, les péages d'infrastructures concédées, ainsi que les autres taxes routières et la future taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

Il appartiendra aux autorités locales compétentes de justifier le niveau du péage retenu en fonction des bénéfices attendus et du traitement des effets négatifs possibles, dans le cadre des objectifs de mobilité durable qu'elles préconisent : la possibilité pour une collectivité de moduler les tarifs en fonction de ses objectifs devrait être inscrite dans la loi. Elle permettrait notamment de favoriser **le développement des véhicules électriques et hybrides électriques** dans les prochaines années.

Les autorités locales compétentes devront en outre prendre en considération **la situation des différentes catégories d'usagers concernés**, notamment ceux qui ne disposent pas de mode de transport alternatif à l'automobile. **La modulation des tarifs de péage en fonction des ressources** peut permettre d'éviter de

¹⁶ En outre, le coût du stationnement peut inciter certains automobilistes à continuer à rouler, en attendant que leur passager finisse ses courses !

pénaliser le pouvoir d'achat des familles aux revenus les plus modestes. À l'inverse, elle en diminue la lisibilité et conduit à un prix qui s'éloigne du véritable coût du transport si bien qu'un certain nombre d'économistes préféreront ne pas créer de tarifs sociaux. Il semblerait nécessaire dans ce cas de plafonner le tarif du péage urbain et de permettre à la collectivité de l'accompagner de la mise en place d'autres mesures redistributives n'affectant pas le choix de transport des intéressés. Par exemple, on pourrait considérer que le montant maximum du versement journalier d'un usager pour le péage urbain (hors Île-de-France) ne pourra excéder 3 euros pour les véhicules légers (tarif comparable à un forfait journalier d'utilisation des transports en commun dans une grande agglomération) et 10 euros pour les poids lourds, à charge pour les collectivités de moduler ensuite les différents tarifs à l'intérieur de ces valeurs.

5. La loi pourrait fixer un certain nombre de modalités techniques afin de faciliter la mise en œuvre du péage par les collectivités

Il serait opportun de mettre à la disposition de la collectivité territoriale responsable du péage urbain les instruments techniques lui offrant le choix du dispositif de perception et de contrôle qu'elle estimera le plus approprié, dans le cadre général fixé par la loi. **Si la taxe est perçue à l'aide d'un équipement électronique embarqué**, cet équipement devrait être techniquement compatible avec tous les systèmes européens de péage électronique (conformément à la réglementation européenne). **Le contrôle est la partie la plus problématique et coûteuse d'un péage urbain, et peut impliquer des investissements élevés.** Au regard des expériences étrangères, il apparaît que le système de perception et de contrôle le plus répandu et le plus efficace utilise à la fois un badge électronique embarqué à bord du véhicule (OBU), détecté lors du passage du véhicule sous un portique, et **des caméras de contrôle** pour photographier les plaques d'immatriculation des véhicules n'ayant pas acquitté le péage, afin d'identifier leur propriétaire, comme il en existe dans beaucoup de municipalités italiennes pour vérifier le respect de l'interdiction de circulation des véhicules dans les zones historiques. Pour plus d'efficacité, la loi pourrait donner la compétence de poursuite des infractions et de recouvrement des amendes aux autorités ayant institué le péage. Ces autorités territoriales compétentes pourraient bénéficier de l'expérience de mise en œuvre de la taxe poids lourds sur le réseau national. Elles devraient être autorisées à déléguer à un prestataire extérieur la réalisation technique du système, ainsi que les tâches matérielles de perception et le contrôle.

Le péage urbain doit s'insérer dans une vision durable de la mobilité et de l'aménagement urbains, en confortant la mise en œuvre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, définis par les autorités territoriales. Le péage urbain peut ainsi constituer, lorsque son utilité socioéconomique et environnementale est avérée, un moyen supplémentaire pour :

- limiter la circulation automobile, les émissions de gaz à effet de serre et la consommation de combustibles fossiles,
- lutter contre la pollution atmosphérique et les nuisances environnementales,
- favoriser l'utilisation des moyens de transport publics ou collectifs,
- améliorer l'accessibilité et le cadre de vie urbain.

L'ensemble des problématiques qu'il soulève (juridique, économique, sociale, technique) ne peut qu'encourager des approches pédagogiques préparant les conditions de débats publics informés et sereins lorsque des projets locaux seront envisagés.

*> Olivier Paul-Dubois-Taine, président¹⁷,
Dominique Auverlot, coordonnateur
Denise Ravet, Philippe Rossinot et Christine Raynard, rapporteurs*

¹⁷ Cette note d'analyse constitue la synthèse des réflexions menées par les membres du groupe de la mission « péage urbain », mise en place par Le Centre d'analyse stratégique, présidée par Olivier Paul-Dubois-Taine et constituée par : Dominique Auverlot (coordonnateur), Edwige Barci, Laetitia Dablan, François Duval, Eric Ladegaillerie, Olivier Paul-Dubois-Taine, Nathalie Pitaval, Brigitte Poiblan, Denise Ravet, Christine Raynard, Philippe Rossinot, Marion Velut, Damien Verry, Anne-Sophie Vetro.

BRÈVES

> POUR LA BCE, LA BAISSÉ DE LONG TERME DU CHÔMAGE DES JEUNES EN ZONE EURO NE DOIT PAS MASQUER DES CONFIGURATIONS NATIONALES TRÈS CONTRASTÉES

Dans un récent document de travail, la Banque centrale européenne a livré du chômage des jeunes dans la zone euro une analyse de longue période (1983-2007), riche d'enseignements. Le premier est qu'en dépit d'un recul sensible au cours des 25 dernières années (du triple au double pour ce qui concerne les 25-54 ans), le sur-chômage des 15-24 ans reste préoccupant, non seulement parce qu'il obscurcit les perspectives des jeunes mais également parce qu'il obère le potentiel de croissance. En outre, la tendance moyenne masque de forts écarts entre pays : le recul va de - 3 à - 16 points de chômage là où il s'est produit, et cinq États membres, dont la Finlande et l'Allemagne, ont par ailleurs connu une augmentation. Mais l'intérêt principal de ce document est de se pencher sur **les déterminants du chômage des jeunes. Le premier est démographique**, avec une corrélation positive entre la part des 15-24 ans dans la population totale et leur taux de chômage ; **la conjoncture** exerce également son effet, avec une élasticité plus forte que pour les adultes ; **la rigueur de la protection de l'emploi** ou **le montant du salaire minimum** (quand il y en a un) peuvent être des facteurs aggravants, tandis que les politiques actives d'emploi jouent dans l'autre sens. Enfin, il y a **d'autant moins de jeunes chômeurs que le niveau de formation initiale** (professionnelle en particulier) **est élevé**, ou que le score obtenu à l'enquête PISA de l'OCDE (mesure des acquis dans le secondaire) est bon. Sur la longue période, l'allongement des études a cependant été le facteur de baisse le plus puissant, avec là encore d'importants écarts entre pays. Au total, pas de véritable révélation, mais la confirmation que **l'amélioration globale observée sur 25 ans ne doit pas faire oublier que le problème n'a pas disparu**, et qu'il se pose en des termes contrastés selon les pays, laissant aux politiques nationales d'éducation et d'emploi un large éventail de choix.

<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp89.pdf>

> J.-L. D.

> SÉOUL, CAPITALE DE LA GOUVERNANCE ÉLECTRONIQUE

Une étude menée par le **E-Governance Institute** et des centres de recherche des **universités de Rutgers** (États-Unis) **et de Sungkyunkwan** (Corée du Sud), a permis d'établir un classement mondial de la « gouvernance électronique municipale ». Il s'agissait, dans le prolongement de travaux similaires conduits en 2003 et 2005, d'évaluer les performances de 100 villes à travers le monde, en se concentrant notamment sur **la fonctionnalité des sites municipaux, leur offre de services et leur ouverture à la « participation citoyenne »**. Au regard des résultats antérieurs, les auteurs de l'étude observent un effort presque général en matière de mise en ligne de services. L'écart relevé en 2005 entre les villes des pays de l'OCDE et les autres tend ainsi à se réduire. Mais c'est surtout l'excellence des villes asiatiques qui ressort de ce document (5 villes parmi les 10 premières, contre 4 pour l'Europe et seulement une – New York – pour le continent américain). Séoul devance ainsi très largement Hong Kong, Helsinki et Singapour. La capitale sud-coréenne se signale notamment par ses bons résultats en termes de participation citoyenne en ligne, domaine souvent négligé par ses homologues : les citoyens de Séoul ont ainsi de multiples possibilités d'intervenir électroniquement (par le biais d'avis ou de suggestions) sur l'activité municipale et, fait plus rare, sont tenus informés des suites données à leur participation.

[http://andromeda.rutgers.edu/~egovinst/Website/PDFs/100%20City%20Survey%202007%20\(Full%20Report\).pdf](http://andromeda.rutgers.edu/~egovinst/Website/PDFs/100%20City%20Survey%202007%20(Full%20Report).pdf)

> J. T.-P.

> ÉTATS-UNIS : L'ASSURANCE-SANTÉ, UN ENJEU MAJEUR DE LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE

Le bureau de recensement américain a publié fin août l'édition 2007 du rapport annuel « *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States* ». Le chapitre consacré à l'assurance-santé indique notamment que le nombre de personnes sans couverture médicale a diminué entre 2006 et 2007, passant de 47 à 45,7 millions. Ces dernières représentent 15,3 % de la population totale des États-Unis. Il convient cependant de relativiser cette baisse récente. En effet, **le nombre de personnes sans couverture maladie a augmenté sur longue période**. Il s'est ainsi accru d'environ 3,5 millions depuis 2002. La population américaine totale ayant progressé sensiblement au même rythme, **la proportion de personnes sans assurance-maladie est restée relativement stable depuis 2002 à un niveau d'environ 15 %**. Le reste de la population est couvert par les dispositifs publics d'assistance (27,8 % en 2007) ou les assurances privées (65,3 % en 2007). La prise en charge publique est réalisée à travers deux programmes : *Medicare* pour les personnes de plus de 65 ans et les handicapés qui ne sont pas en capacité de travailler et *Medicaid-SCHIP* pour les enfants et certaines familles pauvres. Les assurances privées sont essentiellement financées par les employeurs, mais on assiste à leur désengagement progressif depuis quelques années. Ainsi, selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, les primes se sont accrues à un rythme nettement supérieur à l'inflation, de 10 % environ par an entre 2000 et 2006. **Le montant moyen des primes pour une famille de trois personnes est désormais supérieur au salaire minimum fédéral**. Cette question de l'assurance-maladie constitue de manière récurrente un enjeu politique majeur, sur lequel démocrates et républicains s'opposent. Le candidat démocrate Barack Obama est favorable à **une extension du système fédéral d'assurance-maladie, ouvert à ceux dont l'employeur ne procure pas de couverture médicale**, qui pourrait être financé par la suppression des baisses d'impôts des Américains aux revenus supérieurs à 250 000 dollars par an. Le candidat républicain John McCain propose quant à lui de **faciliter l'accès des familles les plus modestes à l'assurance-maladie à l'aide d'incitations fiscales**. Toutefois, quelques initiatives intéressantes de socialisation de l'assurance-maladie ont été prises par des gouverneurs républicains, notamment Arnold Schwarzenegger en **Californie**. Ces débats ont d'autant plus d'importance que **certains auteurs s'interrogent sur la soutenabilité à long terme du système de santé américain**, très favorable aux personnes âgées. Selon l'économiste Laurence J. Kotlikoff, **les dépenses de santé avec les programmes Medicaid et Medicare vont croître plus rapidement sous l'effet du vieillissement que les dépenses de pension**. À l'horizon 2035, les dépenses publiques en matière de retraite et de santé, pourraient représenter, selon ses calculs, **environ 30 % du PIB**.

> N. B. et S. D.

Sources : <http://www.census.gov/prod/2008pubs/p60-235.pdf> ; <http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er600/er600.pdf> ; Laurence J. Kotlikoff, *The Healthcare Fix. Universal Insurance for All Americans*, Cambridge, MIT Press, 2007, 117 pages.

Rédacteurs des brèves : Nathalie Bassaler (VPI), Jean-Louis Dayan (DTEF) Stéphane Donné (DQS), Jérôme Tournadre-Plancq (DIS)

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général
Directrice éditoriale de *La Note de veille* :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International
Rédacteur en chef de La Note de veille :
Jérôme Tournadre-Plancq, chargé
de mission au Département Institutions
et Société

Pour consulter les archives
de *La Note de veille*
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

