

# SOMMAIRE du RECUEIL

## A. Notes d'actualité

- La DTA des Alpes-Maritimes enfin approuvée page 3
- Péages urbains – Bilan de la journée-débat du CERTU pages 3 & 4
- Le CIADT du 18 décembre 2003 et les projets d'infrastructure concernant le secteur maralpin page 5
- L'autoroute de contournement de Nice, avatar des A8bis et A58 page 6

## B. Études

- Trafics de transit circumméditerranéens – Analyse des dernières données sur les trafics marchandises pages 7 à 16
- Ville automobile et planification urbaine – Le cas de la Côte d'Azur pages 17 à 29
- les SCOT et le développement durable de la conurbation azurélienne pages 30 à 36

## *La DTA des Alpes-Maritimes enfin approuvée*

La Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes vient d'être approuvée. Après avoir été signé le 2 décembre 2003 par le Premier ministre et les ministres concernés, son décret d'approbation a été publié au Journal Officiel n° 284 du 9 décembre.

C'est ainsi l'aboutissement d'un très long processus initié le 23 juillet 1996 avec l'instruction gouvernementale au Préfet des Alpes-Maritimes d'en engager les études préalables, puis cadré par le mandat d'élaboration du 12 novembre 1997, lequel en précisait les termes de référence, les objectifs et les délais. Ces derniers, à savoir *dix-huit mois* pour la remise du projet, ont été loin d'être tenus puisque la première version du projet n'a été mise à disposition du public qu'en décembre 2000, et que sa pénultième version a dû, conformément à l'entrée en vigueur de la Loi SRU, être soumise à enquête publique, laquelle s'est déroulée du 11 décembre 2001 au 4 février 2002.

Avant d'être soumis au Conseil d'État dont il a recueilli l'avis favorable le 27 août dernier, le document a donc fait, au préalable, l'objet de retouches prenant compte des observations émises lors de la consultation des collectivités territoriales et de l'enquête publique ; il diffère sans doute quelque peu, dans sa version finale, du document dont nous avons fait l'analyse dans nos Bulletins n° 25/26 & 28. Ces modifications, dont il ne nous a pas encore été possible de prendre attentivement connaissance, ne vont sans doute pas toutes dans le sens que nous aurions pu souhaiter. Nous aurons tout loisir d'en faire l'exégèse avec la mise en œuvre d'une directive qui s'impose désormais sur le territoire du département.

Rappelons que cette DTA est un document de planification élaboré sous la responsabilité de l'État qui y précise ses orientations fondamentales en matière d'aménagement, ses principaux objectifs, tant en matière de localisation des infrastructures et équipements structurants que de préservation des espaces naturels, ainsi que les modalités d'application des lois littoral et montagne.

En tant que document d'aménagement et d'urbanisme, cette DTA prend effet sur les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans de déplacements urbains (PDU), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les Cartes communales, et ses modalités d'application des lois littoral et montagne deviennent directement opposables aux autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol.

Avancée considérable dans un département dont les dysfonctionnements et les tendances d'évolution devenaient fort préoccupantes, la DTA ne satisfait qu'en partie aux directives exprimées avec vigueur dans la lettre gouvernementale de cadrage et est loin de répondre aux aspirations que nous n'avons eu cesse de formuler tout au long des consultations auxquelles nous avons participé avec application.

Ainsi les retards que nous déplorons en matière d'infrastructures et d'urbanisme se sont-ils amplifiés d'une gésine de six années donnant le jour à une directive dont l'anachronisme s'illustre notamment par une "remouture" d'un vieux projet autoroutier (seconde autoroute de contournement) [cf. page 6] et l'omission d'une indispensable infrastructure ferroviaire nouvelle (projet de LGV)... dont le programmation vient d'être adoptée par le dernier *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire* (CIADT) ! [cf. page 5].

## **PÉAGES URBAINS**

### *Bilan de la journée-débat du CERTU sur le péage urbain Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat - Lyon, le 14 octobre 2003*

*Dans le cadre de son "Club mobilité", le CERTU<sup>1</sup> a organisé une journée-débat intitulée "Mobilité et péages urbains – Singapour, Londres et après ?" aux fins de passer en revue les finalités et méthodes de mise en œuvre de ces péages et d'aborder les questions posées par cette forme de taxation de la circulation automobile urbaine (partage modal, offre en transports collectifs, implications sociales, effets environnementaux, etc.).*

*Notre collègue Gabriel Jourdan, qui représentait le GIR à ce débat, nous en résume les grandes lignes et nous soumet ses commentaires.*

### Définition et finalités du péage urbain

**Le péage de financement d'infrastructure** est le seul légalement applicable en France. Son but est de financer un ouvrage (autoroute, pont, tunnel) par le biais d'une redevance payée par l'utilisateur.

En milieu urbain, ce péage existe notamment à Lyon, à Marseille (tunnel Prado-Carénage), dans l'agglomération parisienne (A14) ... et dans les Alpes-Maritimes (A8).

Le péage de financement peut être couplé avec un "péage de congestion" destiné à maintenir la fluidité du trafic sur l'ouvrage grâce à un tarif de pointe décourageant son utilisation en période de fort trafic.

**Le péage urbain** proprement dit a une finalité plus vaste : il vise à rendre obligatoire le paiement d'un droit d'entrée pour pénétrer en voiture dans une zone géographique donnée (généralement un centre-ville). Sous cette forme, le péage urbain n'est pas légal en France.

Le péage urbain peut avoir plusieurs finalités, complémentaires et/ou contradictoires :

- Dégager des ressources pour permettre étendre le réseau de voirie d'agglomération : c'est l'exemple norvégien (Oslo, Trondheim).
- Réguler les pointes de trafic et lutter contre la congestion en modulant le niveau du péage selon les horaires.
- Limiter la circulation automobile par une tarification élevée et l'affectation des recettes à la promotion des modes alternatifs (transports collectifs, modes doux) : c'est l'exemple de Londres.

**Le stationnement payant** n'est pas juridiquement assimilé à du péage urbain. Mais - généralisé et effectivement respecté - il présente certaines similitudes avec ce dernier (obligation de payer pour stationner dans un périmètre donné si on ne dispose pas d'une place de parking privée).

## Une tentative de bilan des opérations de péage urbain

Les exposés soulignent que le bilan du péage urbain est difficile à réaliser. Soit les opérations sont trop récentes (Londres), soit elles n'ont pas fait l'objet d'évaluations globales, soit l'évaluation est menée par le porteur du projet, donc risque de ne pas être objective.

Cependant, plusieurs conclusions convergent.

- Le péage urbain est efficace contre la congestion à l'intérieur la zone concernée, mais semble avoir peu d'impacts sur la limitation du trafic automobile à l'échelle de toute l'agglomération. A Londres, si le trafic a nettement baissé dans le centre-ville<sup>2</sup>, il tend à augmenter dans les quartiers limitrophes à la zone payante. Le bilan global est donc probablement neutre. De même, en Norvège, le trafic automobile est resté constant dans les agglomérations où un péage a été introduit.
- Le péage est relativement efficace comme mode de financement des infrastructures de transport. Cependant, à Londres, le succès du péage en terme de limitation de la circulation dans le centre-ville fait que les recettes sont inférieures aux prévisions. De ce fait, le programme de renforcement des transports collectifs risque d'en être retardé.
- Le péage a des effets économiques sur l'activité des centres-villes. A Londres, les premiers résultats semblent souligner que le péage pénaliserait le commerce traditionnel et l'artisanat, et tendrait à renforcer l'orientation "haut de gamme" de la City<sup>3</sup>. En Norvège, par contre, les commerces ont étendu leurs heures d'ouverture d'une heure le soir afin de profiter de "l'arrêt" du péage à partir de 18 h. Les conséquences économiques ont ainsi été limitées.
- Il faut enfin noter que le système londonien est très "lourd" et complexe dans sa mise en place : les installations de surveillance, télépaiement, gestion du système ... génèrent des frais de fonctionnement équivalents à 100 millions de livres par an pour 167 millions de livres collectées au cours de la première année de mise en place du système !

## Péage urbain, urbanisme et régulation de la demande de déplacements

Le risque sous-jacent à la mise en place d'un péage d'accès aux centres urbains est de favoriser une ville à deux vitesses.

- Dans les zones centrales : un espace protégé des excès de l'automobile, réservé à des populations aisées, qui connaîtrait une évolution vers le "haut de gamme" et verrait se développer les modes doux et les transports en communs.
- Dans les zones périphériques et périurbaines : un espace largement envahi par la voiture, organisé en fonction de cette dernière, où le modèle de la « ville automobile » (autoroutes, voies rapides, zones d'activités périphériques, lotissements et centres commerciaux) continuerait de se développer.

Un tel modèle est déjà en place dans beaucoup de villes françaises (cf. localement le clivage urbanistique entre Monaco, les centres de Nice, Cannes, Menton ou Antibes et le Moyen-Pays, Sophia, la Vallée du Var, etc.).

Le péage urbain tendrait à le renforcer tout en introduisant une discrimination supplémentaire (par l'argent) à l'accès au centre-ville. Les premiers enseignements de l'exemple londonien soulignent le risque de favoriser l'éviction vers la périphérie de certaines activités économiques et commerciales.

En définitive, le péage urbain ne constitue pas à lui seul une politique de déplacements. Il ne peut pas se substituer à une réflexion sur les cohérences entre la localisation du développement urbain et les dessertes par les transports collectifs ou les modes doux.

Le talon d'Achille de nos politiques de déplacements est cette incapacité à réguler efficacement la localisation du développement urbain pour infléchir la généralisation du modèle de la ville automobile.

## Du péage à l'impôt ? L'idée d'une « vignette automobile d'agglomération » pour financer les transports collectifs

L'intérêt du péage est qu'il fournit une ressource financière intéressante pour développer les transports collectifs ou mettre en place des politiques foncières nécessaires pour réguler l'étalement urbain.

Mais ces recettes pourraient provenir d'un système plus équitable, à savoir l'impôt, afin de ne pas taxer seulement ceux qui veulent accéder au centre-ville. De nombreux intervenants ont ainsi proposé l'idée de **rétablir la vignette automobile à l'échelle des aires urbaines**, et d'en affecter les ressources à la promotion des transports collectifs, des modes doux, et à l'action foncière. Cette « vignette d'agglomération » pourrait être modulée en fonction du revenu des ménages. Reste à construire l'acceptabilité sociale d'une telle mesure, à la rendre légalement possible et à organiser son portage politique et institutionnel au niveau local.

## Éléments de réflexions sur le cas azuréen

Sur la Côte d'Azur, certains éléments assimilables à un péage urbain existent :

- L'A8, principal axe de liaison interne à la conurbation, a généré en 1999 et pour les seuls véhicules légers, 122,5 millions d'euros de recettes de péage.
- Le stationnement payant (sur voirie et en ouvrage), qui existe dans les principales communes, a généré presque 55 millions d'euros de recettes.

L'optimisation de ces outils pourrait déjà permettre de mobiliser des ressources financières :

- On pourrait imaginer une **extension des secteurs soumis au stationnement payant sur voirie et une meilleure organisation de sa collecte** (réduction du taux de fraude). Le supplément de recettes ainsi généré pourrait être affecté au financement des transports collectifs. Une telle idée a été étudiée par le CERTU pour financer les projets du PDU de Lyon.
- A plus long terme, outre la **mise en place d'une vignette d'agglomération**, on pourrait imaginer que les **recettes de péage de l'A8 soient affectées** – déduction faite du coût d'entretien de l'autoroute – **aux transports collectifs**. Cette possibilité serait à étudier à l'expiration de la concession de l'autoroute (2026) et nécessiterait une adaptation législative pour être légale.
- La mise en place d'un **syndicat mixte<sup>4</sup> assurant la coordination des réseaux de transport à l'échelle de toute la conurbation** pourrait être le préalable à l'instauration d'une vignette d'agglomération. Cette structure pourrait assurer la collecte des fonds et leur affectation aux projets métropolitains (réseau ferré, schéma cyclable, TCSP)

### **Principaux intervenants de la journée :**

Denis BAUPIN, Adjoint au maire de Paris chargé des transports ; Francis BEAUCIRE, Géographe, Université de la Sorbonne ; Yves CROZET, Economiste, LET - Université Lyon II ; Jacky DARNE, Vice Président du Grand Lyon chargé des finances et des moyens ; Fabien DUPREZ, Economiste, CERTU ; Jean-Marie GUIDEZ, Directeur d'Études, CERTU ; Jean SIVARDIERE, Président de la FNAUT

### **Bibliographie**

*La Vie du Rail*, N° 306, 12 novembre 2003 ; Dossier spécial sur le péage urbain ; pages 14 – 21.

<sup>1</sup> CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) dont l'une des missions est d'animer, avec le réseau des CETE (Centres d'Études Techniques de l'Équipement), le milieu des études et de la recherche. Le "Club Mobilité" permet aux spécialistes de la mobilité urbaine et du développement urbain de se rencontrer et d'échanger autour d'études, de recherches, d'expériences.

<sup>2</sup> La crise économique qui touche les activités financières contribue fortement à expliquer cette baisse de trafic : la zone soumise au péage urbain correspond grossièrement au périmètre de la "city" (quartier des banques et organismes financiers). D'après *La Vie du Rail n°306*, dossier sur le péage urbain.

<sup>3</sup> M6, émission "Capital" du dimanche 16 novembre dont l'un des reportages était consacré au péage urbain londonien.

<sup>4</sup> La Loi SRU (article 111) rend possible la création d'un syndicat mixte associant l'ensemble des autorités organisatrices de transports intervenant sur un territoire donné. Selon la loi, ce syndicat doit coordonner les services de transports collectifs, mettre en place un système d'information des voyageurs et favoriser l'émergence d'une tarification commune aux différents réseaux. On pourrait imaginer que les collectivités membres étendent les compétences de ce syndicat au financement des infrastructures de transports collectifs d'intérêt métropolitain.