

Projet de tarification routière anti-congestion à Londres

D J Clowes

Directeur général, ITS United Kingdom (membre du comité technique C16 de l'AIPCR)
mailbox@its-focus.org.uk

RÉSUMÉ

Londres est une ville d'envergure internationale, peuplée de près de huit millions d'habitants, qui doit absorber quotidiennement un afflux très important de navetteurs qui arrivent dans le centre ville par train d'aussi loin que 160 kilomètres à la ronde. Au centre de Londres, le transport en commun est toujours le mode de transport dominant durant les jours ouvrables. Pourtant, la congestion grandissante était telle que la vitesse moyenne enregistrée au centre de Londres n'était pas supérieure en 2002 à ce qu'elle avait été cent ans plus tôt quand le transport routier était surtout constitué de véhicules tirés par les chevaux. La congestion a aussi eu pour effet de rendre le transport par autobus lent, peu fiable et moins attrayant. Ayant ce scénario en tête, le premier maire élu de Londres a placé le transport en haut de la liste de ses priorités pour son premier mandat qui doit prendre fin en mai 2004. Par conséquent, il a proposé d'implanter un système de tarification routière anti-congestion afin de réduire le flot de la circulation au centre de Londres et ainsi combattre la congestion. Bien que de nouvelles impositions financières ne soient jamais populaires, tout le monde reconnaissait, depuis quelque temps, qu'il fallait faire quelque chose pour enrayer la congestion. Un rapport publié dans le *London Evening Standard*, en septembre 2002, donna une faible majorité de gens en faveur du système de tarification routière anti-congestion alors proposé.

Le document donne les détails du système, ses caractéristiques fonctionnelles, et présente les résultats des premiers mois d'exploitation. On présentera des statistiques plus complètes dès qu'elles seront disponibles.

MOTS CLÉS :

TARIFICATION ROUTIÈRE / TARIFICATION ROUTIÈRE À L'USAGER / GESTION DE LA CIRCULATION / OPÉRATIONS AU CENTRE DE LA VILLE

INTRODUCTION

Au Royaume-Uni, un débat fait rage depuis plus de 40 ans sur le principe de la tarification de l'utilisation de l'espace routier. Après un certain nombre de faux départs, les premiers pas dans la bonne direction ont été franchis à la fin des années 1990 lorsqu'une loi est proposée puis adoptée en 2000; cette loi habilite les autorités locales, si elles le jugent à propos, à taxer le stationnement au travail ou à imputer une tarification routière pour gérer la demande (réf.1). Cette législation comprend aussi, pour la première fois au Royaume-Uni, une disposition qui permet d'affecter le produit des systèmes à des projets de transport à l'intérieur de la zone de compétence des autorités et cela pour une période d'au moins dix ans. Cela incite les autorités à établir des systèmes qui leur permettent de financer des projets de transport, y compris des projets de transport en commun, qu'elles ne seraient pas en mesure d'inclure dans leurs programmes autrement.

Cette loi a incité un certain nombre de commissions locales de la voirie à présenter des propositions. Le premier, un très petit système, a été lancé à l'automne 2002 à Durham, mais c'est le projet de Londres qui a véritablement mis la loi à l'épreuve pour la première fois, le 17 février 2003.

PROJET DE TARIFICATION ROUTIÈRE ANTI-CONGESTION À LONDRES

Londres est une ville d'envergure internationale, peuplée de près de huit millions d'habitants, qui doit absorber quotidiennement un afflux très important de navetteurs qui arrivent dans le centre ville par train d'aussi loin que 160 kilomètres à la ronde. Au centre de Londres, le transport en commun est toujours le mode de transport dominant durant les jours ouvrables. Pourtant, la congestion grandissante était telle que la vitesse moyenne enregistrée au centre de Londres n'était pas supérieure en 2002 à ce qu'elle avait été cent ans plus tôt quand le transport routier était surtout constitué de véhicules tirés par les chevaux. La congestion a aussi eu pour effet de rendre le transport par autobus lent, peu fiable et moins attrayant. Ayant ce scénario en tête, le premier maire élu de Londres a placé le transport en haut de la liste de ses priorités pour son premier mandat qui doit prendre fin en mai 2004. Par conséquent, il a proposé d'implanter un système de péage anticongestion afin de réduire le flot de la circulation au centre de Londres et ainsi combattre la congestion. Bien que de nouvelles impositions financières ne soient jamais populaires, tout le monde reconnaissait, depuis quelque temps, qu'il fallait faire quelque chose pour enrayer la congestion. Un rapport publié dans le *London Evening Standard*, en septembre 2002, donna une faible majorité de gens en faveur du système de tarification routière anti-congestion alors proposé (réf. 2).

Stratégie en matière de transport

La stratégie définitive en matière de transport du maire, publiée le 10 juillet 2001, énumérait 10 priorités dont la réduction de la congestion (réf. 3). Le système de tarification routière anti-congestion pour le centre de Londres constituait un élément clé de la stratégie. Cependant, puisque le système était plus important que tout autre système similaire et le premier de cette ampleur à être imposé sur un réseau routier existant, il était normal qu'il suscite un débat politique considérable. Par conséquent, le maire précisa que le système devait être complètement fonctionnel au moins 12 mois avant les prochaines élections municipales pour que tout système proposé ait le temps de faire la preuve de son efficacité avant que la campagne électorale soit pleinement engagée. Il était clair, pour cette raison, qu'il fallait concevoir et mettre des systèmes en place dans un délai très serré et qu'il faudrait recourir à une technologie éprouvée.

DÉTAILS DU SYSTÈME

En réalité, le système proposé couvrait une petite partie du centre de Londres, d'un diamètre de deux kilomètres à partir de Charing Cross. La zone est ceinturée par la voie de ceinture intérieure, plutôt en bon état, et couvre le secteur qui s'étend de Park Lane, à l'ouest, et de Euston Road, au nord, jusqu'au Tower Bridge, à l'est, et à Elephant & Castle, au sud. La voie de ceinture intérieure elle-même ne se trouve pas dans la zone de péage.

Il s'agit d'un système de zone de péage qui prélève cinq livres (environ 7,50 dollars américains) comme frais de déplacement entre 7 h et 18 h 30, du lundi au vendredi inclusivement (réf. 4). C'est gratuit les samedis, les dimanches et la nuit. Il importe de souligner que le tarif n'est prélevé qu'une seule fois par jour et que le conducteur d'un véhicule peut pénétrer dans la zone et en sortir à sa guise au cours de la journée. C'est ce qui différencie le système londonien des systèmes implantés dans d'autres villes et qui sont exploités selon d'autres principes. Le dispositif de péage de l'autoroute 407 de Toronto est un système de tarification fermé où les conducteurs de véhicules paient en fonction de la distance qu'ils parcourent chaque fois qu'ils empruntent la route. Les tarifs varient selon l'heure du jour. Par contre, le système du Melbourne City Link (MCL) est un système de péage ouvert qui impose des frais aux véhicules chaque fois qu'ils passent des points spécifiques du réseau.



Figure 1 : Zone de tarification routière anti-congestion

Exemptions

Il y a un éventail d'exemptions aux tarifs londoniens, notamment pour les vélomoteurs, les autobus comportant plus de neuf sièges et certains véhicules d'urgence. Il existe aussi toute une panoplie de réductions pour d'autres véhicules, comme les véhicules propulsés à l'électricité et les véhicules utilisés par des personnes handicapées qui ont droit à des réductions de 100 %; les résidents de la zone ont droit à une réduction de 90 %. La différence entre l'exemption et la réduction de 100 % se situe dans le fait que dans le premier cas, le véhicule exempté n'est automatiquement pas facturé, alors que dans le second, l'usager doit en faire la demande auprès de « Transport for London » qui exploite le système. Les usagers qui ne s'enregistrent pas sont passibles de pénalités. Cela permet à TfL d'exercer un certain contrôle sur ces véhicules et de s'assurer que seuls ceux qui ont droit à la réduction l'obtiennent vraiment. Le système est très clairement affiché à l'entrée de la zone et il est signalé assez longtemps d'avance pour que les véhicules qui ne désirent pas y entrer puissent emprunter la voie de ceinture intérieure.



Figures 2 et 3 : Logo et entrée type à la zone de tarification routière

Options de paiement

On peut acquitter le paiement des frais de déplacement dans la zone à un certain nombre de points de paiement dans tout Londres et la banlieue, par la poste, par téléphone, sur le Web (réf. 4) ou en utilisant un service d'envoi de messages courts au centre de paiement. Au cours des quatre premières semaines d'exploitation du système, 36 % des paiements ont été effectués à des comptoirs de détail, 28 % par téléphone à un centre d'appels et un total de 31 % sur le Web ou au moyen d'un service d'envoi de messages courts. Certains parcs automobile profitent d'arrangements leur permettant de payer en bloc. Il est possible de payer quelques mois d'avance ou le jour même jusqu'à minuit, ce qui donne la chance aux visiteurs occasionnels de s'enregistrer sans pénalité une fois qu'ils sont entrés dans la zone. Au moment où le paiement est effectué, le numéro d'immatriculation du véhicule est enregistré. Ce numéro est alors stocké dans la base de données centrale.

CONTRÔLE

À toutes les entrées de la zone de péage, un système d'enregistrement automatique des plaques minéralogiques est en place qui détecte tous les véhicules qui entrent. Les photos du véhicule et son numéro d'immatriculation sont alors envoyés sur des lignes protégées à la base de données centrale des paiements, d'où le numéro d'immatriculation du véhicule est extrait et, une fois la période de temps de paiement expirée, à minuit, comparé aux données de la base de données des paiements. Si le paiement a été effectué, l'image sera subséquemment détruite; dans le cas contraire, une demande est faite à la base de données nationale sur l'immatriculation des véhicules au nom du propriétaire du véhicule et un avis de pénalité sera émis à son nom. En plus du matériel d'enregistrement à l'entrée de la zone de péage, la plupart des sorties font l'objet d'une surveillance et il y a un certain nombre de caméras supplémentaires à l'intérieur même de la zone. Il y a aussi des unités mobiles qui effectuent des vérifications au hasard à l'intérieur de la zone de péage, et tout véhicule détecté dont le propriétaire n'aurait pas acquitté plus de trois avis de pénalité est susceptible d'être bloqué ou remorqué. Ainsi, le système comporte de nombreux points de contrôle et suscite une grande confiance que la grande majorité des numéros d'immatriculation des véhicules seront enregistrés comme il se doit. En l'occurrence, l'expérience nous montre que cette confiance était bien fondée. Les données recueillies au cours des quatre premières semaines d'exploitation, montrent que les véhicules sont enregistrés en moyenne quatre fois par déplacement dans la zone de péage.



Figure 4 : Caméras de télévision en circuit fermé à l'entrée de la zone de péage

GESTION DE LA CIRCULATION

Comme le système en place à Londres était de loin le plus important au monde à tenter un tel système de péage, il était impossible d'en mesurer les retombées sur la circulation d'une manière entièrement satisfaisante avant de le mettre en oeuvre. Même si le système était ceinturé de chemins de bonne qualité, destinés à recevoir toute la circulation de transit, on savait que certains conducteurs choisissaient de parcourir la zone centrale, possiblement à cause de la congestion en périphérie. Il était impossible de savoir combien de ces véhicules seraient, en fait, détournés de la zone. On ignorait aussi combien choisiraient de tenter de stationner dans les environs immédiats de la zone et emprunteraient les transports en commun pour la dernière partie de leur déplacement seulement. Il existait déjà un programme de la gestion de la circulation conçu pour réduire la circulation en transit et inciter les conducteurs à utiliser la voie de contournement intérieure. Pour donner toutes les chances au système de bien fonctionner dès le départ, ce programme a été renforcé pour faire en sorte que la voie de ceinture intérieure soit aussi efficace que possible et pour prévenir tout détournement important de la circulation vers les rues avoisinantes. Ce programme comprenait l'examen du réglage de la signalisation de la zone de même qu'une gestion supplémentaire limitée de la circulation vers les régions avoisinantes.

De plus, 300 autobus supplémentaires ont été affectés afin que des services de transport en commun améliorés soient en place avant que le système de péage soit établi. D'autres améliorations, comme des rénovations au réseau ferroviaire souterrain sont prévues et seront financées à même le produit du système, mais inévitablement, nombre de ces projets seront beaucoup plus longs à être réalisés.

RÉSULTATS

Bien qu'il soit trop tôt pour être sûr des effets du péage, il apparaît clairement que dans les premières semaines d'exploitation, le système a été un succès. Le flot de la circulation dans la zone centrale a diminué de 20 % environ et le nombre de véhicules payant le tarif régulier et se déplaçant dans la zone de péage s'établissait entre 95 000 et 101 000 chaque jour de la semaine. On n'a émis qu'un peu moins de 15 000 avis de pénalité à chaque semaine (environ 3 % des véhicules facturables). Ces chiffres ont prévalu au cours des dix premières semaines de l'exploitation du système. La vitesse de la circulation dans la zone centrale s'est aussi sensiblement accrue, ce qui a eu l'effet particulièrement bénéfique d'améliorer la qualité des services d'autobus dans la zone centrale et permis d'instituer un service plus efficace, avec de meilleures fréquences de passage, une plus grande fiabilité et des temps de déplacement réduits. Des enquêtes ont démontré que les retards des autobus ont diminué de plus de 50 % dans la zone centrale, et la consommation perdue à cause de la congestion est tombée de 2,5 % à 3 % à moins de 1,5 %. Fait intéressant, au cours des premières semaines, la circulation radiale, dans une grande partie des rues avoisinantes, a aussi diminué légèrement, ce qui porte à croire que les conducteurs de véhicules qui décident de ne pas pénétrer dans la zone centrale à cause des tarifs, s'y rendent en transport public de très loin, au lieu de stationner tout simplement le plus près possible et faire le reste du trajet en autobus ou en métro. Il existe peu de preuves de détournement de circulation de la zone centrale vers d'autres artères. Dans l'état actuel des choses, il n'est pas possible d'établir exactement l'incidence sur le transport public, bien que le nombre d'usagers se soit accru de 6 000 par jour depuis la mise en place du système. À cet égard, signalons que Londres fait bande à part au Royaume-Uni en ce que l'utilisation du transport en commun dans la zone centrale est déjà très élevée. Par conséquent, même si une partie substantielle des gens que le péage rebute adoptait les modes de transports en commun, l'augmentation du pourcentage des usagers serait minime. Les premières indications sont à l'effet que le nombre des usagers a augmenté pour tous les modes, mais au moment d'écrire ces lignes, il est trop tôt pour dire si ces changements découlent directement du péage ou des améliorations apportées au transport en commun, ou des deux. On a noté des effets secondaires intéressants découlant du péage. Tout en admettant que personne n'aime déboursier des frais

supplémentaires, nombre d'entreprises de transport se sont dites heureuses du résultat du système, la diminution de la circulation ayant entraîné des améliorations pour les conducteurs de camions et les livreurs dans la zone; certains rapports font état d'entreprises qui réorganisent leur parc afin de fournir un meilleur service avec moins de véhicules puisque les véhicules peuvent se déplacer plus facilement. Il s'est produit des changements appréciables dans les tarifs de stationnement dans la zone centrale et dans les alentours, car les propriétaires de parcs de stationnement, presque exclusivement du secteur privé, cherchent à rééquilibrer leurs taux d'occupation afin de répondre à la situation nouvelle.

POSSIBILITÉS FUTURES

Que nous réserve l'avenir? Malgré une campagne vigoureuse des journaux contre le péage dans certains secteurs, il est clair que le système dans son ensemble est un succès et a largement atteint ses buts de réduire la congestion. Dans sa forme actuelle, le système est un instrument imparfait de gestion de la circulation, mais qui possède l'avantage important d'être facile à comprendre pour les usagers. Cependant, maintenant qu'on a en place un système qui fonctionne bien, il est dès à présent possible d'envisager de se tourner vers un système électronique de péage qui permettrait de proposer des tarifs variables selon l'heure du jour ou selon le secteur de la zone de péage. Poursuivant sur sa lancée, le système pourrait s'étendre à d'autres zones. Un des plus grands obstacles qu'un système électronique devra franchir consistera à assurer son interopérabilité afin que les véhicules qui pénètrent dans plus d'une zone de péage n'aient pas à affronter de multiples systèmes d'exploitation. Cela nécessitera une gestion attentive, mais nous avons prouvé sans le moindre doute que le recours à la perception de tarifs comme outil de gestion pour contrôler les congestions dans les centres historiques des villes constitue un moyen réalisable et efficace.

RÉFÉRENCES

1. Road User Charging and Workplace Parking Levy: Transport Act 2000 [prélèvement de taxes de stationnement et péage pour les usagers de la route. Le Transport Act de 2000.]
2. 46 % favorable 43 % contre.
3. Congestion Charges: A route to an easier life. Public Service Review: Transport Local Government and the Regions, Winter 2002. [tarification routière anti-congestion : Se rendre la vie plus aisée. Examen du service public. Le transport local pour le gouvernement et les régions, hiver 2002.]
4. Vous trouverez tous les détails sur le système à www.cclondon.com