Infrastructure Canada

Péage urbain :

L'exemple de Londres en Angleterre

Présenté par Marni Cappe, MCIP, RPP

Septembre, 2003

RECHERCHE ET ANALYSE
INFRASTRUCTURE CANADA

Canada

Table des matières

Résumé / 1

1. Introduction / 4
   - 1.1 But du rapport / 4
   - 1.2 Contenu du rapport / 4
   - 1.3 Méthode / 5
2. Péage urbain : pourquoi maintenant ? / 6
   - 2.1 Histoire de la congestion à Londres / 6
   - 2.2 Histoire du péage urbain à Londres / 9
   - 2.3 Origine du changement / 10
3. De la planche à dessin aux voies de circulation / 11
   - 3.1 Consulter le public / 11
   - 3.2 Tout est dans les détails / 14
   - 3.3 Attentes / 15
   - 3.4 Le défi de la mise en œuvre / 16
4. Le fonctionnement du péage urbain / 18
   - 4.1 Rendement à ce jour / 18
   - 4.2 Surveillance à long terme / 24
   - 4.3 Avantages auxiliaires / 25
5. Leçons pour le Canada / 26
   - 5.1 Le portrait d'ensemble / 26
   - 5.2 Le contexte plus large / 26
   - 5.3 Les bonnes conditions sont-elles réunies ? (Utilisation du territoire) / 27
   - 5.4 Les bonnes conditions sont-elles réunies ? (Infrastructure des transports) / 27
   - 5.5 Impact économique / 28
   - 5.6 Conditions sociopolitiques / 28
   - 5.7 Considérations financières / 29
   - 5.8 Questions pratiques / 30
   - 5.9 Quel est l'intérêt du gouvernement du Canada ? / 31

Bibliography / 33

Résumé

Le présent rapport a pour but d'ajouter à la compréhension qu'a Infrastructure Canada du péage urbain comme mécanisme de financement novateur et initiative de politique gouvernementale. Il vise les trois objectifs suivants :

1 décrire les fondements de la mise en œuvre du système de péage urbain à Londres et le processus ayant précédé à sa mise en place ;

2. fournir une analyse du système jusqu'à aujourd'hui, notamment ses réussites et ses échecs ;

3. déterminer de façon générale l'application possible du système dans des villes canadiennes.

Le 17 février 2003 a été marqué par l'introduction du système de péage urbain le plus ambitieux du monde. Les automobilistes qui entrent dans la zone centrale de Londres entre 7 heures et 18 h 30 versent un droit de 5 £ (12 $CAN). Le secteur touché, connu sous le nom de zone de péage urbain (« la zone »), s'étend sur 8 milles^2 (21 km^2) au cœur de la cité - soit environ la même taille que la zone centrale de Toronto. Le système ne s'applique que les jours de semaine (sauf les jours fériés). Un certain nombre de véhicules, y compris ceux des services publics essentiels et ceux qui respectent l'environnement, bénéficient d'exemptions et de rabais.

Les attentes étaient élevées. Transport de Londres avait pour objectifs de :

1. réduire de 10 à 15 p. cent la circulation dans la zone ;

2. réduire de 15 à 25 p. cent les retards dans l'écoulement du trafic à l'intérieur de la zone ;

3. accroître de 10 à 15 p. cent la vitesse des déplacements à l'intérieur de la zone.

Six mois se sont écoulés : le péage urbain constitue-t-il une nouvelle initiative audacieuse ayant des avantages sociaux, économiques et environnementaux ? S'agit-il plutôt d'un « impôt vexatoire » nuisant à l'activité économique au centre de Londres ? Au mieux, on considère le système de péage urbain à Londres comme une nouvelle initiative audacieuse susceptible d'aider à relever quelques défis liés à la politique gouvernementale :

- les effets *économiques* de l'encombrement des voies de circulation ;

- les effets *environnementaux* de l'utilisation intensive ou généralisée de l'automobile ;

- les effets sociaux des migrations quotidiennes et des retards ;

- le fardeau *financier* pour l'infrastructure des transports.

Au pire, on considère le péage urbain comme un empiètement sur la liberté de choix en matière de mobilité personnelle, laquelle risque d'entraîner une diminution de l'activité commerciale dans la zone centrale.

À ce jour, le système de péage urbain a dépassé les attentes au chapitre de l'accroissement de la mobilité et de la vitesse des déplacements autour de Londres. Par rapport à l'année dernière :

- la circulation à l'intérieur de la zone a diminué de 16 p. cent ;

- le nombre de voitures qui entrent dans la zone a diminué de 38 p. cent ;

- dans l'ensemble, la durée des trajets vers le centre de Londres a diminué de 14 p. cent ;

- jusqu'à 130 000 usagers de plus utilisent chaque jour le réseau de transport en commun ;
- à l'heure de pointe matinale, on propose 11 000 places additionnelles à bord des autobus ;
- au cours des dix premières semaines, les retards des autobus imputables à la congestion à l'intérieur de la zone de péage ont diminué de 50 p. cent.

La congestion est à la baisse, mais les prévisions de recettes nettes le sont aussi. Cette année, on s'attend à ce que le péage urbain génère de 63 à 66 millions de livres, soit seulement la moitié environ des revenus prévus. Ce manque à gagner s'explique principalement par la réduction plus importante que prévu du nombre de véhicules qui entrent dans la zone. En vertu de la loi, les recettes nettes doivent être réinvesties dans l'amélioration du transport dans la grande région de Londres.

Il serait prématuré de tirer des conclusions concernant l'effet du péage urbain sur les entreprises. Cependant, une enquête préliminaire menée auprès d'entreprises trois mois après l'introduction du péage a révélé que plus des deux tiers des répondants croyaient à l'efficacité du système. Des déplacements plus rapides pour les livreurs et les employés procurent des avantages généraux aux entreprises. En revanche, le péage se traduit par une augmentation des coûts d'exploitation de certaines d'entre elles – phénomène qui touche plus durement les PME. Certains détaillants, convaincus que le péage dissuade des clients de venir à Londres, ont poussé les hauts cris.

Jusqu'ici, c'est l'application qui a posé les plus graves problèmes. Au cours des trois premiers mois, 250 000 avis d'infraction ont été émis. Un avis sur quatre a fait l'objet d'un appel ; sur ce nombre, les deux tiers ont été acceptés. Conscient des préoccupations, Transport de Londres a renégocié les modalités du marché conclu avec son principal fournisseur, Capita, pour assurer une amélioration continue de la qualité du service. Sur une période de quatre années et demie, Capita touchera un montant additionnel de 31 millions de livres (70 millions de dollars canadiens) pour embaucher des employés additionnels et améliorer la qualité des données, les services à la clientèle ainsi que les mesures d'application et de conformité. L'annonce des fonds additionnels alloués à Capita a déclenché une certaine controverse : en effet, certains y voient une récompense injustifiée pour un travail mal fait.

À Londres, le péage urbain semble porter fruit. Si tout le monde s'entend pour dire qu'il est trop tôt pour célébrer la réussite du système, il est probable que le péage urbain est là pour de bon. Qu'en est-il de ses applications possibles dans des villes canadiennes ? Trouve-t-on à Toronto, à Montréal ou à Vancouver, par exemple, les facteurs qui contribuent à sa réussite à Londres ?

On peut tirer 12 leçons importantes de l'expérience londonienne.

1. Une vérité saute aux yeux : on ne devrait envisager le péage urbain que s'il a pour objectif principal de réduire les niveaux de congestion. Inversement, on ne devrait pas recourir au péage urbain s'il a pour objectif principal de générer des revenus pour le financement de l'infrastructure. On devrait plutôt se tourner vers d'autres impôts ou régimes d'imposition de frais aux utilisateurs.

2. Dans le cadre de la communication du besoin de péage urbain, les administrations locales doivent intégrer le système à une stratégie générale de transport et de développement pour la région. Tous les ordres de gouvernement ont un rôle à jouer dans la mise en place d'un réseau de transport intégré capable d'assurer le déplacement vers la ville des habitants des collectivités rurales et des banlieues. La connectivité et la fiabilité sont les fers de lance des réseaux de transport efficaces.

3. Avant d'envisager un programme de péage urbain au Canada, on doit étudier à fond la circulation routière locale et évaluer les niveaux de congestion au fil du temps. En même temps, on doit tenir compte des plans locaux d'utilisation du territoire et de développement économique pour éviter que l'introduction du péage urbain ne nuise à d'autres objectifs locaux.

4. Il faut qu'un bon réseau de transport en commun soit en place avant l'introduction du péage urbain. Pour offrir aux navetteurs des solutions de rechange raisonnables à l'automobile, on devra presque certainement investir au préalable dans l'infrastructure locale.

5. Il importe de connaître les niveaux de congestion dans une ville et leur impact sur l'économie locale.

6. Il est important de comprendre le marché de la vente au détail au niveau local. On doit évaluer la nature et l'importance de l'activité de ce secteur au centre-ville par rapport à l'activité commerciale en banlieue ou dans la région.

7. Le leadership politique au niveau local revêt une importance critique, surtout qu'il est plus que probable qu'un projet de péage urbain au Canada ne serait pas populaire. On aura besoin de ressources pour mettre sur pied un programme exhaustif de consultation et de sensibilisation du public. On doit dès le départ identifier des alliés clés.

8. Il importe que les partisans du péage urbain fassent preuve de réalisme et modèrent les attentes vis-à-vis des recettes futures et du financement de l'infrastructure des transports. Si, sur le plan politique, il est tentant de faire la promotion du péage urbain comme source de revenu pour l'infrastructure des transports, c'est la réduction marquée du nombre de véhicules payants qui entrent dans la zone payante qui sera le plus important gage de réussite.

9. On doit mobiliser les ressources financières requises d'entrée de jeu, c'est-à-dire avant que les avantages (même limités) liés aux recettes générées par le péage urbain ne soient réalisés. Le péage urbain ne donnera de bons résultats que lorsque les usagers auront la certitude que les autobus ou le métro constituent une solution de rechange fiable et efficiente à l'automobile.

10. À la lumière de l'expérience de Londres, on doit faire preuve de prudence dans la mise en place de partenariats entre les secteurs public et privé. On doit définir à l'avance les attentes relatives aux risques et aux avantages. On doit en outre informer le public de la nature de la participation du secteur privé pour réduire au minimum le nombre de fausses informations qui circulent.

11. On doit définir les heures d'application du péage urbain en fonction de la période de pointe, sans pour autant nuire aux activités commerciales et aux loisirs le reste du temps.

12. Le système doit être convivial. Dans les villes canadiennes, où des solutions de rechange aux achats et aux loisirs au centre-ville existent déjà, on doit impérativement se garder de créer des obstacles systémiques à la fréquentation du centre-ville.

Introduction

Infrastructure Canada a défini une stratégie de recherche visant à soutenir les politiques sociales, économiques et environnementales du gouvernement du Canada. L'importance de l'infrastructure pour la croissance économique et la qualité de vie des Canadiens à long terme qui justifie le besoin de recherches à jour et d'informations de meilleure qualité. Ainsi, on a commandé le présent rapport pour explorer un régime novateur de gestion des transports en vigueur à Londres en Angleterre afin d'en déterminer la pertinence pour le Canada.

Au fur et à mesure que le Canada continue de croître, les pressions qui s'exercent sur l'infrastructure existante augmentent au même titre que les exigences liées à une infrastructure plus rentable, efficiente et respectueuse de l'environnement. La situation est particulièrement critique dans les régions urbaines, où vivent plus de 80 p. cent des Canadiens. Les administrations locales en particulier sont à la recherche de mécanismes qui permettent de financer des projets d'infrastructure qui se font attendre depuis trop longtemps. La satisfaction du besoin de développer les transports en commun, les routes ou les canalisations représente un défi pour l'ensemble des gouvernements et exige des solutions créatives.

Infrastructure Canada admet la nécessité de tirer des leçons de l'expérience d'autres administrations, où l'on a adopté des mécanismes de financement novateurs pour répondre aux lacunes de l'infrastructure, et en même temps, répondre aux objectifs plus généraux de politiques environnementales et sociales. En février 2003, la Greater London Authority (GLA) a introduit le péage urbain au centre de Londres. En vertu du système, les conducteurs doivent verser 5 £ par jour (12 $CAN) pour rouler dans le centre de Londres pendant les heures d'application. Le péage urbain incite les automobilistes à se tourner vers d'autres modes de transport tout en réduisant la durée des déplacements des utilisateurs du réseau routier (y compris les autobus).

1.1 But du rapport

Le présent rapport a pour but d'ajouter à la compréhension qu'a Infrastructure Canada du péage urbain comme mécanisme de financement novateur et initiative de politique gouvernementale. Il vise les trois objectifs suivants :

1. décrire les fondements de la mise en œuvre du système de péage urbain à Londres et le processus ayant présidé à sa mise en place ;

2. fournir une analyse du système jusqu'à aujourd'hui, notamment ses réussites et ses échecs ;

3. déterminer de façon générale l'application possible du système dans des villes canadiennes.

1.2 Contenu du rapport

La partie 2 du rapport commencera par une description du système de péage urbain de Londres. On y trouvera notamment :

- un historique du réseau de transport et de la circulation routière à Londres ;

- une description des fondements du système, y compris les objectifs initiaux, l'identification des promoteurs de même que les liens avec d'autres politiques et programmes pertinents.

Dans la partie 3, on indique les détails sur le programme et les défis liés à la mise en œuvre. On examine les attentes des responsables, des politiciens, des intervenants et du grand public.

Dans la partie 4 du rapport, on analyse le rendement du système de péage urbain au cours de ses six premiers mois d'application, notamment les niveaux de congestion, l'effet sur le transport en commun, les attitudes du public, les impacts sur les entreprises et d'autres variables. On se penchera aussi sur la relation entre le péage urbain et d'autres priorités économiques, sociales et environnementales.

À la partie 5, le rapport se termine sur une analyse des leçons retenues jusqu'ici à Londres, dans le contexte du recours éventuel au péage urbain dans des villes canadiennes. Cependant, le rapport ne vise pas à évaluer en détail les modalités du fonctionnement du péage urbain dans des villes canadiennes en particulier ni la pertinence d'une telle mesure.[1]

1.3 Méthode

On a préparé le présent rapport à l'aide des sources primaires et secondaires disponibles, y compris des entrevues personnelles menées auprès des principaux spécialistes, la participation à une conférence sur l'avenir du péage urbain et un examen de la documentation existante. Pour comprendre les fondements théoriques du péage urbain, on a étudié des articles savants. Dans des rapports additionnels de Transport de Londres, de la Greater London Authority et d'organisations commerciales locales, on a trouvé des renseignements détaillés sur le processus qui a précédé à l'élaboration du programme final de mise en place du péage. Les ministères concernés et la ville de Toronto ont fourni des documents d'information canadiens ayant servi à définir un contexte pour l'initiative londonienne, maintenant et pour l'avenir. Des sources secondaires comme London First et CBI (Confederation of British Industry) ont fourni des données d'enquête, menées notamment auprès d'entreprises. En plus de fournir des renseignements généraux utiles sur l'opinion publique, de nombreux articles de journaux ont servi à définir le contexte politique de la nouvelle initiative ainsi que de son importance. Enfin, des données anecdotiques recueillies auprès de Londoniens, piétons, automobilistes ou utilisateurs du transport en commun ont donné une idée de l'impact du péage urbain sur la vie de tous les jours.

1 La question devrait faire l'objet d'une étude supplémentaire.

2 Péage urbain : pourquoi maintenant ?

« *Une grande ville est un grand mal.* » The Times, 1848

Peu de temps après 1800, Londres est indiscutablement devenue la plus grande ville de tous les temps. Elle a en outre commencé à grandir à un rythme étourdissant. Vers le milieu du siècle, Londres comptait 2,7 millions d'habitants, soit plus du double de sa population en 1801. Pendant ce temps, la ville a accumulé un nombre sans précédent de problèmes de gestion matérielle et sociale - criminalité, pauvreté, maladie et surpopulation. Il ne fait aucun doute que c'est cette situation qui, en 1848, a incité *The Times* à déplorer l'état de la plus grande ville du monde. En 2002, *The Times* (parmi d'autres) mettait une fois de plus en garde contre les périls qui menaçaient la ville. Cette fois, les « maux » étaient la congestion, la criminalité et le logement inabordable.[i]

2.1 Histoire de la congestion à Londres

Londres, où vivent 7,4 millions de personnes et où travaillent 4,5 millions de personnes, est une grande ville du monde, une Mecque touristique qui accueille chaque année 13,5 millions de visiteurs.[ii] Au cours de la dernière décennie, le nombre d'habitants a augmenté de 7,2 p. cent, soit les taux de croissance les plus rapides se concentrant au centre de la ville. Au cours de la même période, l'augmentation rapide du nombre d'emplois s'est surtout concentrée au centre de Londres, ce qui a entraîné une augmentation de 14 p. cent du nombre de déplacements effectués à l'heure de pointe matinale. Pendant ce temps, la croissance a contribué à l'enrichissement de la société, les revenus augmentant d'environ 3 p. cent par année. L'augmentation des revenus s'est traduite par un plus grand nombre de voyages discrétionnaires et récréatifs dans la capitale, d'où une augmentation marquée du nombre de déplacements en dehors des heures de pointe.

2.1.1 La croissance engendre la prospérité…

D'ici 2016, on s'attend à ce que la population de Londres s'établisse à 8,1 millions d'habitants ; en même temps, la croissance économique alimentera une augmentation de 14 p. cent du nombre d'emplois, dont le nombre s'établira à 5,1 millions. Près de 40 p. cent des nouveaux emplois devraient être créés au centre de Londres, où se concentrent les secteurs économiques cruciaux (finances et services aux entreprises, gouvernement, culture et tourisme).[iii]

À l'heure de pointe matinale, 1,1 million de personnes entrent dans le centre de Londres, zone d'une superficie de 21 km^2. Parmi celles-ci, 85 p. cent utilisent le transport en commun.[2]

À l'heure de pointe, 0,32 million de personnes entrent au centre de Toronto, zone d'une superficie de 20 km^2 ; parmi celles-ci, 66 p. cent utilisent le transport en commun.

- Transport de Londres ; service de planification des transports de la ville de Toronto

2 La ville de Toronto définit comme suit la zone centrale : la rue Bathurst (à l'ouest) ; la rivière Don (à l'est) ; le lac Ontario (au sud) et le couloir ferroviaire et l'avenue Dupont (au nord). La carte 1 illustre la zone centrale de Londres.

Figure 1: Nombre total de déplacements à l'heure de pointe matinale — 2001

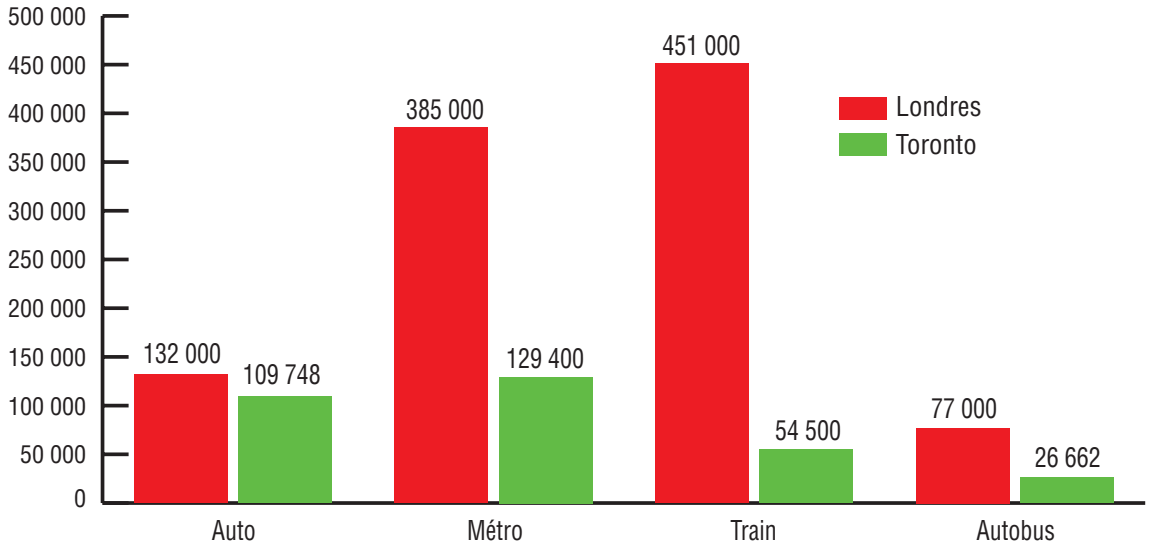
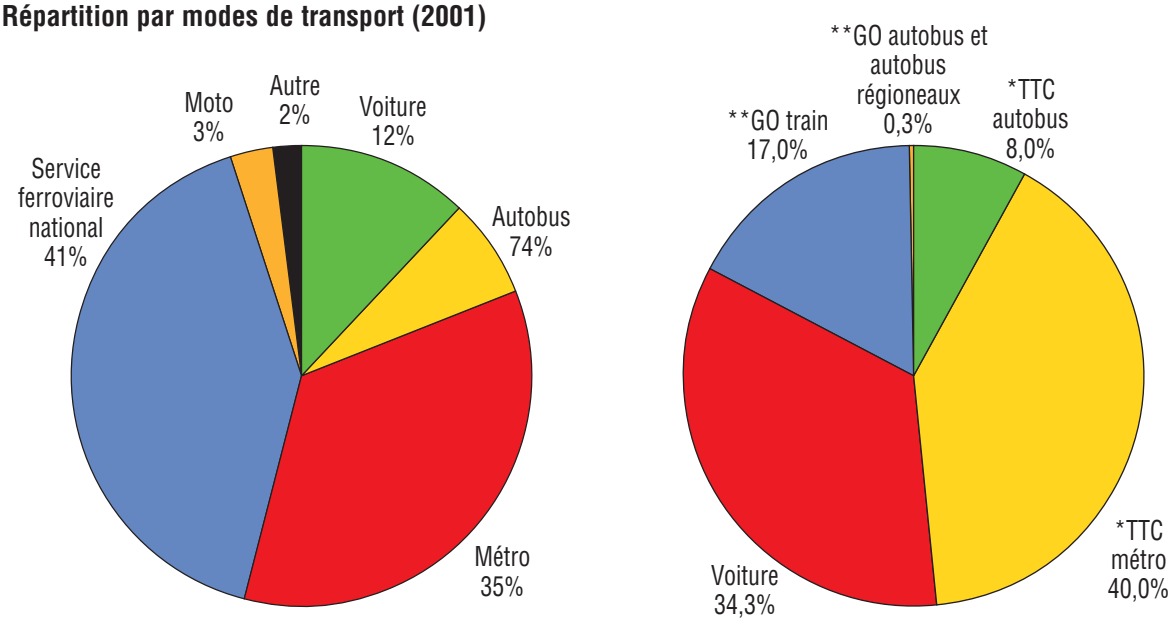


Figure 2: Déplacements vers le centre-ville entre 7 h et 10 h

Répartition par modes de transport (2001)



Londres **Toronto**

Sources : Ville de Toronto, « 2001 Cordon Count Program », avril 2002 ; TDL « Impacts Monitoring First Report », juin 2003.

Remarques :

Londres : Dans la catégorie « autre », on retrouve les taxis et les autocars de touristes. Le nombre total de déplacements vers le centre de Londres a diminué de 5 p. cent depuis 1988, même si le nombre d'automobiles privées est demeuré à peu près le même. .

Toronto : Les deux tiers des automobiles qui entrent au centre-ville sont occupées par une seule personne. Au cours des 20 dernières années, le nombre de véhicules qui entrent dans la zone centrale n'a pas changé de façon marquée. À l'heure de pointe matinale, le réseau routier est exploité à capacité ou presque.

*TTC : Toronto Transit Commission
**GO : Go Transit

Ces facteurs laissent croire à une augmentation continue du nombre de déplacements au départ et à destination de Londres. Transport de Londres (TDL) prévoit une augmentation de 15 p. cent de la demande de services de transport par métro, par train et par autobus au cours des dix prochaines années. On s'attend à ce que l'augmentation de la circulation sur les routes oscille entre 4,5 et 7,5 p. cent. Pour faire face à de telles augmentations, on devra miser sur des améliorations majeures du rendement, de la fiabilité et de la capacité du réseau de transport en commun de Londres. Les figures 1 et 2 illustrent les différences au titre de la circulation routière entre Londres et Toronto. Toronto, où le nombre de personnes qui se rendent au centre-ville tous les matins, ne correspond qu'au tiers de celui observé à Londres, compte presque autant de navetteurs utilisant leur voiture.

Au-delà de ces facteurs conventionnels qui influent sur le nombre de déplacements, on note un certain nombre d'autres vecteurs de changement, notamment :

- la **nouvelle économie** fondée sur la technologie de l'information et les communications électroniques. On note une augmentation du nombre de personnes qui travaillent à domicile, ce qui entraîne une réduction du nombre de migrations quotidiennes, même si, au cours de la prochaine décennie, les effets cumulatifs du phénomène demeureront visiblement limités. Les achats par Internet pourraient entraîner une réduction du nombre de déplacements personnels effectués, mais une augmentation des déplacements effectués pour la distribution des biens et des services. De façon plus générale, on pourrait faire appel à une nouvelle technologie pour accroître l'efficience du réseau de transport. Le défi consistera à optimiser les avantages et à réduire au minimum les inconvénients de la nouvelle économie ;

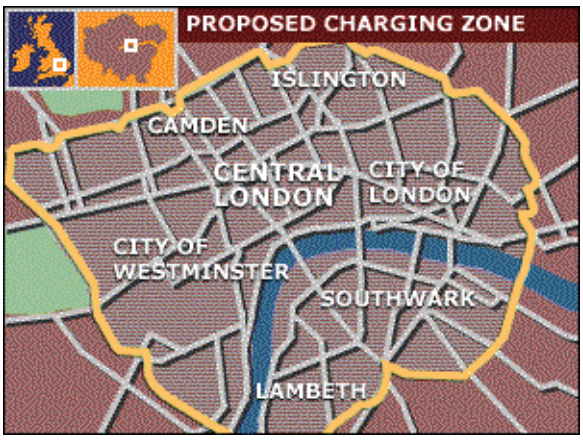
- les **effets des politiques de protection de l'environnement**, par exemple l'imposition de mesures de contrôle des émissions de polluants et de gaz à effet de serre par les véhicules, et les efforts déployés pour accroître le recours au recyclage ;

- la **prolongation graduelle des heures d'ouverture** des commerces et des centres de divertissement, ce qui se traduit par une augmentation du nombre de déplacements en dehors des heures de pointe ;

- les **impacts des améliorations du transport** proposés par la stratégie qui faciliteront les déplacements des personnes qui, à l'heure actuelle, s'abstiennent en raison de facteurs comme la congestion, la surpopulation, les coûts élevés et l'inaccessibilité du réseau.

2.1.2 … et la congestion

Zone de péage proposée



La concentration d'un plus grand nombre de personnes, d'emplois et de voitures conjuguée à un réseau de transport en commun négligé a entraîné des encombrements très importants au centre de Londres. Selon le ministère des Transports, la congestion au centre de Londres est six fois plus importante que dans une ville typique du Royaume-Uni. Par « congestion », on entend le temps perdu par les utilisateurs pendant leurs déplacements ou les retards occasionnés par la circulation en moyenne. Pour déterminer la durée des retards, on mesure le temps mis par l'utilisateur pour effectuer son déplacement par rapport à celui que lui aurait pris le même déplacement en l'absence de congestion ou en vertu d'une circulation fluide. La congestion est mesurée en termes de vitesse de circulation (kilomètre/heure) ou de rythme des déplacements (minute/kilomètre)[3].

3 À titre d'exemple, un rythme de déplacement de 1,9 minute par kilomètre lorsqu'il n'y a pas de congestion signifie que, en l'absence de congestion, un véhicule peut se déplacer de 1 kilomètre en 1,9 minute.

La vitesse des déplacements dans la zone centrale de Londres (laquelle est devenue la zone de péage urbain) est passée d'une moyenne quotidienne de 16,3 kilomètres/heure en 1994 à 14,2 kilomètres/heure en 2002. La congestion s'est accentuée pendant toute la journée ; seule la vitesse des déplacements effectués la nuit est demeurée constante à environ 31,5 kilomètres/heure. Étant donné la constance des déplacements effectués la nuit au cours d'une période de dix ans, TDL a établi à 1,9 minute/km le rythme des déplacements effectués en l'absence de congestion. En 2002, le rythme moyen dans la zone était de 4,2 minutes/km. Par comparaison, le rythme moyen des déplacements dans les grands centres urbains de l'Angleterre est de 0,4 minute/km[iv].

> En d'autres termes, les conducteurs accumulaient à Londres deux ou trois minutes de retard par kilomètre parcouru ; ils étaient immobilisés plus de la moitié du temps.
>
> - Transport de Londres

La congestion et la sous-capacité résultant de l'augmentation de la demande de services de transport à Londres ont été considérablement aggravées par des années de sous-investissement des gouvernements qui se sont succédés : en voie d'effritement, le réseau était incapable de faire face aux demandes actuelles, et encore moins de permettre la croissance projetée. Des temps de parcours plus longs, plus encombrés et plus imprévisibles posent problème pour les entreprises, les citoyens qui se déplacent et les visiteurs. La CBI (Confederation of British Industry) estime à environ 15 milliards de livres les coûts de la congestion pour la ville de Londres.

Le sous-investissement a entraîné une incapacité du réseau d'entretenir comme il se doit les systèmes existants, d'ajouter de nouvelles capacités suffisantes et de faire face aux contraintes structurelles fondamentales des réseaux routiers, ferroviaires et souterrains (métro).

2.2 Histoire du péage urbain à Londres

L'idée du péage urbain ou de l'imposition de droits aux utilisateurs n'est pas nouvelle. Au début des années 60, le ministère des Transports du Royaume-Uni a confié à un groupe de spécialistes le mandat d'étudier diverses méthodes d'imposition de frais aux utilisateurs[4]. Ces derniers en sont venus à la conclusion que les méthodes contemporaines d'imposition de taxes sur les véhicules (qui ont peu changé depuis) ne dissuadaient pas les automobilistes d'effectuer des trajets entraînant des coûts élevés pour d'autres. Les membres du groupe ont recommandé l'imposition de droits directs aux utilisateurs, méthode qui, à leurs yeux, donnerait de bien meilleurs résultats que d'autres formes d'imposition ou de taxation dans la mesure où elle tenait compte des écarts importants entre les coûts des congestions selon différents types de déplacements.

En 1967, le ministère des Transports a publié une étude intitulée « Better Towns with Less Traffic ». Les auteurs de l'étude ont confirmé les résultats du rapport Smeed, c'est-à-dire que l'imposition de droits directs aux utilisateurs était un moyen plus efficace de réduire la circulation. Dans ce rapport, on admettait toutefois que, pour l'instant, il n'y avait pas de moyen pratique de mettre en place un tel régime, en plus de recommander que le concept fasse l'objet de nouvelles études de recherche et développement.

Au cours des 30 années suivantes, les études sur l'imposition de droits aux utilisateurs et la gestion de la circulation à Londres se sont multipliées, la congestion au centre-ville devenant de plus en plus intolérable. Dans les années 70, la recherche portait sur l'impact sur la qualité de vie ; dans les années 80, les études avaient trait aux liens entre le transport et l'aménagement du territoire. En 1991, les préoccupations liées à l'encombrement des voies de circulation ont incité le ministère des Transports à créer le London Congestion Charging Research Programme. Les auteurs de l'étude publiée en 1995 se disaient d'avis que l'introduction du péage urbain à Londres entraînerait une réduction de la congestion, générerait des recettes nettes et annulerait rapidement les

4 Rapport Smeed du Committee on Road Pricing, 1964.

coûts initiaux du point de vue financier et économique. Mieux encore, les impacts sur la vitalité économique de Londres seraient vraisemblablement plus positifs que négatifs. Cependant, les auteurs définissaient d'éventuels problèmes d'équité pour les personnes et les groupes plus vulnérables de la société[v].

> Jusqu'ici, l'histoire pratique de l'imposition de droits aux utilisateurs a été marquée par des valses-hésitations, des cas de frousse et des retraits intempestifs. P. P. B. Goodwin, Centre for Transport Studies, UCL, 1997.

En 1998, le Government Office for London a créé un groupe de travail indépendant composé de spécialistes des transports chargé d'étudier l'application d'un système de péage urbain au centre de Londres. La mesure est née d'une nouvelle loi créant la Greater London Authority (*GLA Act*) qui :

- *oblige* le maire à produire une stratégie des transports pour Londres ;
- *habilite* le maire à introduire l'imposition de frais aux utilisateurs de la route et/ou de percevoir des droits sur les places de stationnement en milieu de travail ;
- *prescrit* que, peu importe le régime introduit au cours des dix premières années d'existence de la GLA, tous les produits doivent être réinvestis dans le transport à Londres.

Les auteurs du Road Charging Options for London Report (ROCOL) se sont penchés sur un éventail de possibilités géographiques, techniques et stratégiques pour la mise en place d'un système de péage à Londres. Les auteurs en sont venus à la conclusion qu'un régime de délivrance de permis sectoriel, appliqué au moyen d'un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation et assorti d'un droit quotidien de 5 £, aurait un impact considérable sur l'état de la circulation au centre de Londres et entraînerait une diminution de la circulation d'environ 12 p. cent. On a calculé les avantages de l'imposition d'un péage de 5 £ en fonction d'estimations ayant trait à la réduction des temps de déplacement, à l'augmentation de la fiabilité, aux économies de temps pour les passagers des autobus et aux économies découlant de la diminution du nombre d'accidents routiers. Parmi les inconvénients, les auteurs de l'étude faisaient état d'un encombrement du métro (Tube) et des réseaux ferroviaires et des impacts éventuels pour les personnes qui renoncent à l'utilisation de leur voiture au profit du transport en commun. Selon les estimations, les avantages économiques généraux devraient osciller entre 95 millions de livres et 160 millions de livres par année.

En juillet 2002, le maire de Londres, Ken Livingstone, a demandé à Transport de Londres d'aller de l'avant et d'étudier la mise en œuvre d'un système de péage urbain pour le centre de Londres, en fonction des recommandations du ROCOL.

2.3 Origine du changement

Le 10 juillet 2001, le maire Livingstone a dévoilé la « stratégie des transports du maire » fondée sur dix priorités principales. Certaines portaient sur l'amélioration de l'infrastructure du transport en commun. D'autres avaient trait aux activités des systèmes, par exemple :

- réduire l'encombrement des voies publiques ;
- améliorer la fiabilité de la durée des trajets pour les automobilistes ;
- faire en sorte que la distribution des biens et des services à Londres soit plus fiable, viable et efficiente.

La toute première priorité du péage urbain dans le centre de Londres consiste à réduire la congestion dans la zone cible et au-delà[vi]. Dans la stratégie du maire, rendue publique en 2001, on définit un certain nombre d'autres avantages, y compris de nouvelles sources de revenu pour l'amélioration du transport, des effets positifs pour les entreprises et l'amélioration du service d'autobus (tableau 1). Par rapport à d'autres formes d'imposition de droits aux utilisateurs, le péage urbain était considéré comme un moyen plus efficace de réduire la circulation de passage. À titre d'exemple, la réglementation du stationnement, considérée comme un outil de réduction de la congestion, ne permet pas efficacement de limiter la circulation de passage.

3 De la planche à dessin aux voies de circulation

« Je déteste les voitures. Si j'en avais les moyens, je les interdirais carrément. »

- Ken Livingstone, *Sunday Times*, le 21 novembre 1999.

La bataille était engagée.

3.1 Consulter le public

La campagne du maire de Londres, défendue par quatre candidats principaux, a débuté en 1999. Parmi ceux-ci, trois ont promis d'introduire le péage urbain au centre de Londres. Si les trois ont eu le courage de faire face aux réactions du public vis-à-vis du péage urbain, Ken Livingstone a été le seul à s'engager à mettre le système en place au cours d'un premier mandat. Il a été élu en mai 2000.

De toute évidence, le maire devait gagner des appuis pour imposer rapidement le système. Il a donc exposé ses idées initiales dans un document intitulé *Hearing London's Views* (Entendre le point de vue des Londoniens) pour solliciter des vues sur les frontières proposées de la zone visée, le niveau et le barème des droits, les heures d'application, les exemptions, les pénalités et les priorités éventuelles en matière de dépenses. En juillet 2000, *Hearing London's Views* a été expédié aux principaux intervenants, y compris les conseils locaux, les entreprises et les représentants des usagers de la route. La réaction initiale des principaux groupes a indiqué que la mise en place de tels systèmes dans le centre de Londres bénéficiait d'appuis considérables. Il y avait six fois plus d'intervenants favorables à l'introduction d'un système de péage urbain dans le centre de Londres que d'opposants à l'idée. Au terme de consultations ciblées, on a constaté que le système bénéficiait d'un soutien considérable. Malgré tout, un grand nombre de citoyens et de petites entreprises n'étaient pas convaincus.

Qu'est-ce que le péage urbain ?

Les facteurs qui suivent expliquent pourquoi le maire a décidé d'introduire le péage urbain au centre de Londres :

- Les Londoniens sont victimes des encombrements les plus importants au Royaume-Uni et parmi les plus importants en Europe ;
- Au centre de Londres, les conducteurs passent 50 % de leur temps à attendre ;
- Tous les matins de semaine, l'équivalent de 25 voies d'autoroute encombrées convergent vers le centre de Londres ;
- On estime que Londres perd entre 2 et 4 millions de livres toutes les semaines à cause des retards imputables à la congestion.

www.cclondon.com

La publication de la stratégie de transport provisoire du maire au début de 2001 a donné le coup d'envoi d'une deuxième ronde de consultations. On a alors rendu publics des détails concernant le fonctionnement et la configuration du système proposé en plus de fournir des explications sur les avantages inattendus du péage urbain. Les citoyens ont entériné la priorité faite par le maire de réduire la congestion dans le centre de Londres. Lorsque le maire a publié l'ordonnance provisoire visant la mise en place du système de péage urbain, les Londoniens connaissaient déjà assez bien la proposition. Les consultations publiques poussées d'une durée de dix semaines se sont tenues de la mi-juillet à septembre 2001.

Tableau 1 : Stratégie des transports du maire de 2001

Un système de péage urbain au centre de Londres constituerait une méthode efficace pour donner suite à la principale priorité du maire – lutter contre l'encombrement des voies de circulation –, tout en favorisant la réalisation d'autres priorités du maire et en générant des revenus pouvant permettre le financement d'autres initiatives dans le domaine des transports à Londres :

- **le péage urbain aurait pour effet de réduire la congestion, à l'intérieur de la zone visée, mais aussi au-delà ;** les utilisateurs pourraient compter sur des durées de déplacement moins longues et plus fiables et des périodes d'attente réduites ;
- **il constituerait un moyen plus efficace que d'autres mesures pour réduire la circulation de passage ;** à titre d'exemple, la réglementation du stationnement pourrait entraîner une diminution du trafic de destination, mais entraîner un accroissement de la circulation de passage – particulièrement problématique dans le centre de Londres ;
- **il miserait sur les services étendus de transport en commun dans le centre de Londres ;** à l'heure de pointe matinale, 85 p. cent des personnes qui se rendent dans le centre de Londres empruntent déjà le métro, le train ou l'autobus ;
- **il entraînerait une amélioration des services d'autobus ;** 40 p. cent des trajets d'autobus à Londres s'effectuent dans le centre - l'encombrement des voies de circulation entrave gravement la durée et la fiabilité des services ;
- **il générerait des recettes nettes substantielles ;** aux termes de la loi, les sommes en question doivent servir à l'amélioration des transports dans la grande région de Londres pour une période d'au moins dix ans à compter de l'introduction du système ;
- **il contribuerait à l'efficience des entreprises** étant donné que la congestion croissante représente une grave menace pour les entreprises et les emplois à Londres ;
- **il s'intégrerait harmonieusement à d'autres initiatives** visant à réduire la congestion et à améliorer le transport en commun en plus de soutenir un large éventail d'objectifs ;
- **il ferait du centre de Londres un lieu plus agréable ;** le centre de la ville, si la congestion était réduite, faciliterait les déplacements et serait plus attrayant pour les entreprises et les visiteurs ;
- **il pourrait être introduit assez rapidement ;** en fait, un tel système pourrait commencer à s'appliquer dans le centre de Londres dès le début de 2003.

On a déployé des efforts considérables pour atteindre un vaste auditoire par les moyens suivants :

- la diffusion de trousses d'information auprès de 500 intervenants et de 35 000 entreprises exploitant un parc de véhicules ;
- une série de rencontres avec des intervenants[5] ;
- la distribution d'un document d'information publique de 12 pages publié en neuf langues et en braille auprès de trois millions de foyers ;
- de la publicité dans les journaux et la radio ;
- des expositions publiques à deux endroits à Londres, où étaient présents des représentants de TDL ;
- des assemblées publiques ;
- de l'information fournie dans un site Web spécialisé et par des centres d'appel (questions et réponses).

Tout le monde n'est pas convaincu que le péage urbain constitue une solution valable. Pour faire part de votre consternation, cliquez sur www.congestioncharge.net.

FAITES QUELQUE CHOSE! Cliquez sur Pétition pour accéder au site Web sod-u-ken.co.uk, où vous pouvez faire part du dégoût que vous inspirent Transports de Londres et son projet de péage urbain.

BANDITS DE GRAND CHEMIN! Êtes-vous exempt du péage urbain ? Consultez notre liste. Voyez les effets sur vous. **COMÉDIE D'ERREURS!** Le péage urbain n'est pas la solution.

Les conclusions de la ronde de négociations de juillet faisaient état d'appuis à tout le mieux tièdes. Les plus favorables étaient les intervenants (56 p. cent), mais seulement 36 p. cent des citoyens et 25 p. cent des organisations non composées d'intervenants se disaient favorables

5 Au nombre des intervenants, mentionnons les 33 bourgs de Londres, des députés, des groupes représentant les entreprises, des responsables de la santé, des associations d'automobilistes, les exploitants d'autocars et de trains, des groupes représentant les personnes handicapées, les services d'urgence, les groupes de citoyens, les groupes représentant l'industrie du carburant de remplacement, etc.

au système[6]. Lorsque des nuances étaient apportées, les appuis se raffermissaient ; la plupart des répondants se montraient intéressés par le système à condition que le transport en commun soit amélioré auparavant et que les recettes tirées du péage soient réinvesties dans le transport en commun.

La rétroaction des séances de consultations a entraîné un remaniement du projet et entraîné une nouvelle ronde de consultations sur les modifications proposées. Parmi les principaux problèmes soulevés, mentionnons :

- la justification et le calendrier des améliorations du transport en commun ;
- des préoccupations concernant une éventuelle augmentation de la congestion près des limites de la zone de péage proposée ;
- des modifications proposées aux rabais et aux exemptions ;
- des rajustements des limites de la zone de péage proposée ;
- les heures d'application et l'importance des droits[7];
- des préoccupations concernant la qualité des consultations ;
- les effets nuisibles éventuels sur les entreprises et les résidents ;
- la crainte que le péage constitue simplement une nouvelle « taxe » imposée aux automobilistes.

TDL a proposé de modifier le projet en fonction de certaines de ces préoccupations ; la plupart des modifications avaient trait aux rabais et aux exemptions de même qu'aux heures d'application. En réponse aux préoccupations de l'industrie du divertissement et du tourisme, par exemple, TDL a accepté de ramener de 19 heures à 18 h 30 la fin de la période d'application afin de ne pas nuire à la fréquentation des théâtres et des restaurants le soir. On a introduit des exemptions et des rabais nouveaux pour tous les véhicules utilisant un carburant de remplacement, pour certains travailleurs de la santé, pour les personnes handicapées à l'intérieur de la grande région de Londres et pour d'autres véhicules des services publics. On a également apporté des changements administratifs pour faciliter le paiement à l'avance pour les particuliers et les exploitants de parcs automobiles.

Une minorité de résidents et de petites entreprises (galvanisés par les médias opposés au maire Livingstone) ont fait état d'inquiétudes concernant la qualité des consultations. Ils ont tenté en vain de faire différer la mise en œuvre du système en demandant la tenue d'une enquête publique. TDL n'a pas recommandé au maire d'ordonner la tenue d'une telle enquête :

> *Il ne s'agit dans aucun cas de questions factuelles. Ce sont plutôt des affaires de jugement et d'opinion, à propos desquelles on peut raisonnablement avoir des points de vue différents. On aurait beau en débattre pendant des mois dans le cadre d'une enquête publique, on n'aboutirait vraisemblablement pas à une solution définitive aux problèmes en litige. Le péage urbain est un important élément de la politique du gouvernement depuis quelques années, on n'a pas jusqu'ici proposé de meilleures solutions au problème de la congestion dans le centre de Londres. Il faut commencer quelque part - et les résultats, c'est inévitable, ne sont pas entièrement prévisibles.*
>
> - « The Greater London Congestion Charging Order 2001: Report to the Mayor », févr. 2002.

La menace d'un recours aux tribunaux a plané jusqu'à quelques jours avant le 17 février, date à laquelle elle a été retirée.

---

6 Parmi les intervenants, il y avait 500 organisations clés, dont 149 ont répondu (les 33 bourgs de Londres, les services d'urgence, la London Development Agency, des groupes de résidents, etc.) ; 1 539 citoyens ont répondu, ainsi que 232 autres organisations (au nom d'entreprises, par exemple).

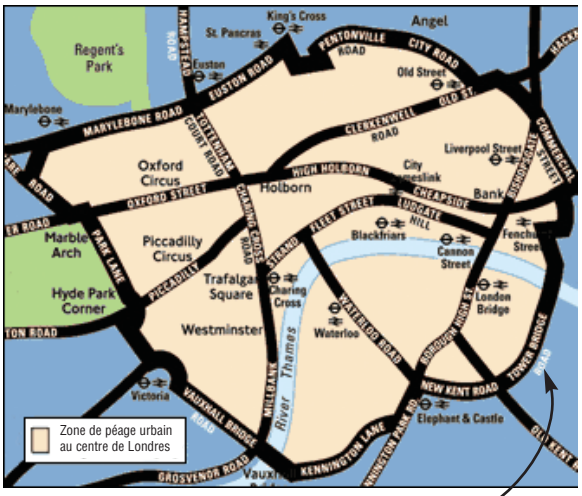
7 130 particuliers et 17 organisations ont plaidé en faveur de la proposition d'un droit plus élevé. On ne considérait pas comme suffisants les effets dissuasifs du droit de 5 £. Résultat peut-être encore plus intéressant, plus de gens se disaient favorables à une prolongation des heures d'application plutôt qu'à une réduction de celles-ci. (« The Greater London Congestion Charging Order: Report to the Mayor »).

3.2 Tout est dans les détails

Le 17 février 2003 a été marqué par l'introduction du système de péage urbain le plus ambitieux du monde. Les automobilistes qui entrent dans la zone centrale de Londres entre 7 heures et 18 h 30 versent un droit de 5 £ (12 $CAN). Le secteur touché, connu sous le nom de zone de péage urbain (« la zone »), s'étend sur 8 milles$_2$ (21 km$_2$) au cœur de la cité.

Le péage ne s'applique que les jours de semaine (à l'exception des jours fériés) et ne vise que les véhicules qui roulent, prennent des chargements ou stationnent sur les routes à l'intérieur de la zone ; en revanche, les véhicules qui empruntent la limite que représente la rocade intérieure (Inner Ring Road) ou y stationnent ne sont pas touchés. Le droit doit être acquitté avant 22 heures le jour du déplacement ; on accepte le paiement jusqu'à minuit, mais le droit est alors de 10 £. Le paiement peut également être effectué à l'avance. Un certain nombre de véhicules, notamment ceux qui servent à des services publics essentiels et ceux qui sont respectueux de l'environnement, bénéficient d'exemptions et de rabais (tableau 2).

Carte 2



La rocade intérieure délimite la zone.

Tableau 2 : Système de péage urbain au centre de Londres Rabais et exemptions de base

Exemption	Rabais de 90 p. cent	Rabais ou remboursement de 100 p. cent
Motos, cyclomoteurs, vélos	1 véhicule pour les résidents de la zone**	Certains véhicules faisant appel à un carburant de remplacement et répondant à des normes d'émission strictes**
Taxis et minitaxis de Londres dûment immatriculés*		Véhicules électriques**
Véhicules des services d'urgence*		Véhicules de dépannage spécialement adaptés**
Véhicules du Service national de la santé*		Véhicules de dépannage offrant une aide routière**
Véhicules utilisés par des personnes handicapées*		Véhicules de plus de 9 places (sans immatriculation d'autobus)
Véhicules transportant des personnes handicapées (p. ex. autobus à la demande)*		Véhicules des services de police, des services d'incendie et ambulances
Véhicules des services publics comptant plus de 9 places immatriculés comme autobus		Véhicules fonctionnels utilisés par les huit autorités locales dans la zone
		Véhicules utilisés par la Royal Parks Agency
		Véhicules utilisés par certains membres du personnel ou patients du Service national de la santé

* Les véhicules en question doivent être exemptés de la taxe d'accise sur les véhicules.
** Les conducteurs des véhicules en question doivent s'inscrire auprès de TDL et acquitter un droit d'inscription annuel de 10 £.

Les conducteurs ou les exploitants de véhicules dans la zone (à moins d'une exemption) acquittent le droit et veillent à ce que le numéro de plaque d'immatriculation de leur véhicule soit saisi dans une base de données tenue à jour par TDL[8]. On peut effectuer le paiement par la poste, sur Internet, par téléphone ou dans l'un des points de vente au détail (stations-service, kiosques à journaux ou dépanneurs) de la zone (il y en a plus de 200). On peut effectuer un paiement pour plus d'une journée à la fois, jusqu'à concurrence d'une année. Pour accélérer et simplifier le paiement, on propose aussi une carte de traitement rapide. L'information contenue dans la carte est protégée par un NIP. Les exploitants ayant plus de 25 véhicules inscrits peuvent également opter pour un compte automatisé de leur parc automobile.

Les propriétaires de tout véhicule inscrit se trouvant dans la zone pendant les heures d'application ont l'obligation d'acquitter le droit à temps. Le défaut de payer dans un délai de 28 jours entraîne une majoration de la pénalité de 80 £ (180 $CAN) à 120 £ (270 $CAN). Si l'amende est acquittée dans un délai de 14 jours, la pénalité est ramenée à 40 £.

Plus de 200 caméras réparties le long de la zone et à l'intérieur de celle-ci consignent le numéro de plaque d'immatriculation des véhicules qui entrent dans la zone ou y circulent au moyen d'une technologie automatisée. Tous les points d'entrée dans la zone de péage sont équipés de caméras, à l'exception des culs-de-sac. Toutes les voies de circulation sont surveillées aux points de sortie et d'entrée de la zone. Outre le réseau d'application mis en place, 64 caméras additionnelles fournissent des renseignements supplémentaires sur la circulation. Des essais du système ont fait état d'un taux estimatif de saisie de 90 p. cent à l'intérieur de la zone. Des patrouilleurs à pied inspectent les véhicules stationnés.

3.3 Attentes

Quelques jours avant l'entrée en vigueur du péage urbain à Londres, un personnage hésitant et rongé d'inquiétudes faisait part de ses craintes les plus sombres à quiconque se montrait disposé à l'entendre. La technologie n'avait pas fait ses preuves, prévenait-il, les relations avec le public demeuraient incertaines et les risques de désastre politique atteignaient des proportions alarmantes. En février dernier, Ken Livingstone faisait figure d'improbable Jérémie…

- Hugh Muir, « Livingstone in the Fast Lane », The Guardian, le 17 mai 2003.

Le maire et TDL s'attendaient à ce que le péage urbain entraîne une réduction sensible de la circulation dans le centre de Londres. D'après leur vision, le cœur de Londres serait une zone où les déplacements essentiels (p. ex. ceux des véhicules de livraison) seraient plus rapides et plus fiables, où les piétons, les cyclistes et les autobus bénéficieraient de l'espace libéré et où les voyageurs et les navetteurs pourraient compter sur des durées de trajet plus fiables.

Dans la conception du système de péage urbain, TDL avait fixé des objectifs précis :

1. réduire de 10 à 15 p. cent la circulation dans la zone ;

2. réduire de 15 à 25 p. cent les retards dans l'écoulement du trafic à l'intérieur de la zone ;

3. accroître de 10 à 15 p. cent la vitesse des déplacements à l'intérieur de la zone.

On s'attendait à ce que des voies de ceinture autour de la zone subissent plus de stress, dans une proportion pouvant atteindre 5 p. cent. Cependant, on prévoyait un allégement de la circulation sur les voies radiales, d'où une réduction totale de la circulation de 1 à 2 p. cent en dehors de la zone[vii].

8 TDL a choisi d'impartir l'administration du système à une société appelée Capita. En particulier, la société en question est chargée de l'administration et de la gestion de l'infrastructure des services à la clientèle, y compris les centres de services à la clientèle multicontacts. En outre, Capita se charge des télécommunications ainsi que des services d'installation et d'entretien des caméras. L'efficacité de ce partenariat entre les secteurs privé et public suscite beaucoup d'intérêt.

Les résultats des modélisations indiquaient également qu'un transfert net de jusqu'à 20 000 personnes de plus utiliseraient le transport en commun pour traverser la limite de la zone de péage à l'heure de pointe matinale. Étant donné que la capacité excédentaire de nombreuses lignes de chemin de fer et de métro est limitée, TDL a entrepris des campagnes d'information publique pour promouvoir le réseau d'autobus et annoncer les importantes améliorations prévues (voir la partie 3.4). Selon les estimations de TDL, les trois quarts des passagers additionnels prendraient l'autobus.

En ce qui concerne les premières semaines d'activité, les attentes étaient plus réservées. De nombreux partisans prévoyaient une certaine confusion, alimentée par la crainte de défaillances de la technologie et des hordes d'automobilistes en colère. Exprimant leur dédain de façon plus catégorique, des critiques prévoyaient des mouvements de désobéissance civile de masse de la part de conducteurs refusant d'acquitter le droit de 5 £. À cette époque, de très nombreux cyniques émettaient des théories sans fin sur les manipulations machiavéliques de la circulation auxquelles le maire se serait livré au cours de la période précédant l'entrée en vigueur du péage urbain. À titre d'exemple, certains ont évoqué la disparition attendue des travaux routiers aux effets perturbateurs et le recalibrage de feux de circulation mal synchronisés.

3.4 Le défi de la mise en œuvre

…quelle que soit la réalité inacceptable du transport en commun londonien au jour le jour, il est certain, à en croire la sagesse populaire, que l'entrée en vigueur du péage urbain plongera la ville dans le chaos : « Les premiers jours seront extrêmement difficiles, plastronne le maire Livingstone, mais tout ira bien. »

- « Charge of the Charging Brigade », The Telegraph, le 15 février 2003.

On a fixé la mise en œuvre au 17 février 2003, date qui coïncidait avec le congé scolaire de deux semaines, période où la circulation est habituellement inférieure à la moyenne. On a délibérément choisi ce moment pour limiter au minimum les perturbations imputables à la transition vers le nouveau système. Malgré les préoccupations de dernière heure causées par la menace de recours aux tribunaux (retirée juste à temps) et le problème potentiellement plus grave d'une ligne de métro inopérante (Central), le maire et TDL s'en sont résolument tenus à la date d'entrée en vigueur promise.

3.4.1 État de préparation du réseau de transport en commun

Pour faire face à l'augmentation de la demande attendue au lendemain de l'entrée en vigueur du péage urbain, les autorités compétentes (London Buses) ont créé plus de 11 000 places additionnelles à l'heure de pointe matinale (300 nouveaux autobus). On s'attendait à ce que l'introduction du péage urbain se traduise par plus de 7 000 nouveaux usagers des autobus, c'est-à-dire des personnes ayant renoncé à utiliser leur voiture. On a également mis en œuvre des améliorations générales du réseau d'autobus, notamment de nouveaux itinéraires, une augmentation de la fréquence du service sur les circuits existants et l'entrée en fonction d'autobus de plus grande taille[viii]. En même temps, on a apporté des changements aux réseaux locaux pour assurer de meilleures correspondances et faire en sorte que le service d'autobus soit plus fiable.

On a consacré 200 millions de livres de plus à une nouvelle initiative appelée **BusPlus**[9]. Le programme avait pour but d'améliorer 70 circuits clés à Londres, qu'empruntent 50 p. cent des usagers des autobus. On a également apporté des changements fondamentaux pour rendre les déplacements en autobus plus faciles, plus confortables et plus fiables, notamment l'amélioration des arrêts d'autobus, la réduction des retards et la diffusion d'information plus claire et plus à jour. La dernière phase du projet **Bus Plus** a porté sur 27 circuits d'autobus, dont 12 fournissent des services d'appoint dans la zone.

9 Il importe de se rappeler que 90 à 95 p. cent des fonds de l'administration locale proviennent du gouvernement central.

En 2002-2003, les améliorations du métro, l'un des principaux modes de transport pour les navetteurs, ne relevaient pas de la responsabilité de TDL[10]. Néanmoins, on a introduit certaines modifications pour améliorer la fiabilité du service au cours des mois ayant précédé l'entrée en vigueur du péage urbain. Malheureusement, la fiabilité et la sécurité ont continué à donner des maux de tête aux gestionnaires du métro tout au long de 2002 et au cours des premiers mois de 2003. Le 26 janvier, soit moins de trois semaines avant l'entrée en vigueur du système de péage urbain, un accident de proportion quasi catastrophique dans l'une des principales lignes de métro (Central) a failli différer l'entrée en vigueur de tout le projet.

3.4.2 État de préparation du réseau routier

Avant l'entrée en vigueur du projet, on a débloqué plus de 100 millions de livres pour la mise en œuvre de mesures complémentaires de gestion de la circulation. On a apporté des modifications visant à réduire au minimum d'éventuels effets nuisibles du péage urbain ; à titre d'exemple, on s'est attaqué au problème de la gestion de la circulation sur les voies principales, celui de l'utilisation de routes secondaires locales comme voies rapides et à celui du stationnement des navetteurs dans les rues des quartiers[ix].

En 2002, on a entrepris un certain nombre de travaux routiers, avant l'entrée en vigueur du système. Durant les mois qui ont précédé l'entrée en vigueur du péage urbain, les perturbations occasionnées par les travaux routiers se sont soldées par des congestions plus marquées dans certains secteurs de Londres.

3.4.3 Facteurs imprévus

Aucun projet public n'est à l'abri d'événements imprévus. Comme on l'a mentionné ci-dessus, un important accident dans la ligne de métro Central, survenu le 26 janvier, a entraîné la fermeture de l'une des principales lignes de métro de Londres. Avec ses 74 kilomètres (46 milles), la ligne Central est la plus longue ligne de métro. En 2001, 203,6 millions de passagers l'ont empruntée. En dépit d'efforts répétés pour remettre la ligne en service avant février, TDL n'a pu le faire avant mars, soit 11 semaines après l'accident. Dans les semaines qui ont suivi l'imposition du système de péage urbain, TDL a mis en service des autobus additionnels pour atténuer les effets de la fermeture de la ligne Central.

À la fin de 2002, une série de grèves ont perturbé les services de métro dans l'ensemble du réseau. Des grèves tournantes tenues par les travailleurs de métro en septembre et en octobre ont été suivies par les grèves des pompiers en novembre et après. Les effets combinés de ces phénomènes ont entraîné des fermetures de station et une érosion de la confiance envers le réseau de métro. Au début de 2003, des menaces terroristes aléatoires ont exacerbé la situation.

10 Le gouvernement national a cédé la responsabilité du métro à Transport de Londres le 15 juillet 2003.

4 Le fonctionnement du péage urbain

Au mieux, on considère que le système de péage urbain à Londres comme une nouvelle initiative audacieuse susceptible d'aider les responsables à relever quelques défis liés à la politique gouvernementale :

- les effets *économiques* de l'encombrement des voies de circulation
- les effets *environnementaux* de l'utilisation intensive ou généralisée de l'automobile ;
- les effets *sociaux des migrations quotidiennes et des retards* ;
- le fardeau *financier* pour l'infrastructure des transports.

Au pire, on considère le péage urbain comme un empiètement sur la liberté de choix en matière de mobilité personnelle, qui risque d'entraîner une diminution de l'activité commerciale dans la zone centrale.

Six mois se sont écoulés : le péage urbain constitue-t-il une nouvelle initiative audacieuse ayant des avantages sociaux, économiques et environnementaux ? S'agit-il plutôt d'un « impôt vexatoire » nuisant à l'activité économique au centre de Londres ?

4.1 Rendement à ce jour

TDL a publié un rapport préliminaire sur le péage urbain portant sur l'efficacité du système après trois mois d'application. Le rapport a principalement trait aux effets du système sur la circulation et le transport. Cependant, il demeure entendu que des évaluations plus détaillées seront produites à intervalles de 6 mois et de 12 mois.

4.1.1 Réduction de la circulation attribuable à la présence d'un moins grand nombre de voitures

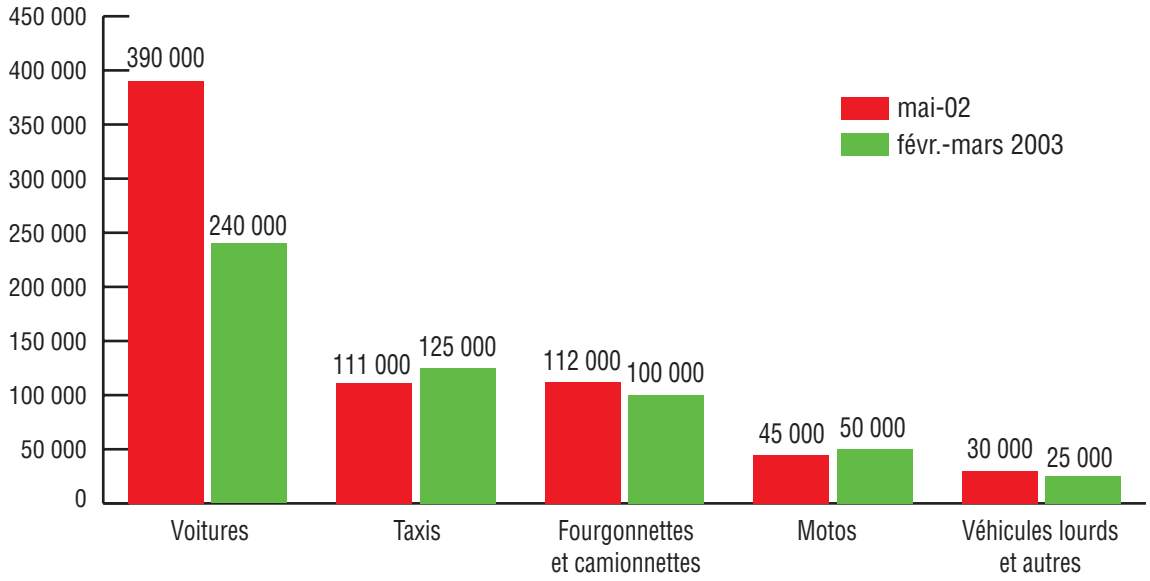
Par rapport au printemps 2002, il y a eu 150 000 déplacements en voiture de moins chaque jour dans la zone, à destination et au sortir de la zone, pendant les heures d'application. La figure 3 illustre les changements généraux[11].

Dans l'ensemble, les niveaux de circulation sur les routes à l'intérieur de la zone ont diminué de 16 p. cent par rapport à l'année dernière, compte tenu de l'échantillonnage effectué dans des semaines comparables en 2002 et en 2003. On s'attendait à ce que les diminutions oscillent entre 10 et 15 p. cent. Le nombre de véhicules qui entrent dans la zone a diminué de 20 p. cent. On note une diminution du nombre de voitures, de fourgonnettes et de camions qui entrent dans la zone, les automobilistes étant ceux qui se sont montrés le plus sensibles au péage. Par rapport à l'année précédente, le nombre de voitures qui entrent dans la zone a diminué de 38 p. cent ou de 30 p. cent par rapport aux semaines qui ont immédiatement précédé le péage. La diminution du nombre de fourgonnettes et de camions s'explique par un moins grand nombre de passages, et non pas un moins grand nombre de livraisons en tant que tel. On ne devrait pas y voir le signe d'une diminution du niveau général de l'activité commerciale.

Un examen plus précis des résultats des enquêtes indique que de 10 à 20 p. cent de la réduction du nombre de déplacements effectués en voiture s'explique par le détournement des voitures de la zone au profit d'autres itinéraires. Cependant, les réductions, dans la zone radiale centrale, de véhicules qui utilisaient auparavant

11 Les données et les tableaux utilisés ici et dans les sous-sections qui suivent proviennent du rapport de TDL intitulé « Central London Congestion Charging Scheme, Three Months On », juin 2003.

Figure 3 : Comptage de la circulation bidirectionnelle à la limite de la zone de péage urbain (de 7 h à 18 h 30)



la rocade pour une partie de leurs trajets (carte 2) ont plus qu'annulé les augmentations imputables au détournement de la circulation. Le plus important changement, et de loin, s'explique par les personnes qui ont renoncé à leur voiture pour prendre le transport en commun. Ce phénomène est responsable de 50 à 70 p. cent de la diminution du nombre de voitures qui entrent dans la zone (voir la partie 4.1.4).

4.1.2 Les améliorations au titre de la congestion et de la rapidité des déplacements dépassent les attentes

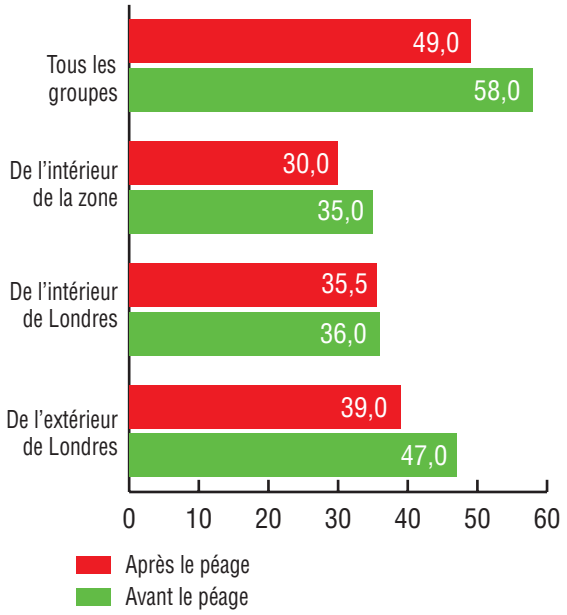
Les niveaux de congestion sont à la baisse, et l'amélioration de la fluidité de la circulation dépasse les attentes de TDL. Le rythme moyen des déplacements dans la zone (y compris les arrêts aux carrefours) est de 17 km/heure, par rapport à 13 km/heure pour la même période en 2002. La comparaison des résultats d'une année par rapport à l'autre montre une diminution générale de **40 p. cent** au cours de la période d'application (soit l'équivalent d'une minute au km). Les réductions prévues étaient de l'ordre de 20 à 30 p. cent.

Dans l'ensemble, la durée des déplacements vers le centre de Londres a diminué de 14 p. cent (pour les allers-retours, les résultats, soit 13 p. cent, sont analogues). La figure 4 rend compte des résultats d'une enquête menée auprès de conducteurs de la grande région de Londres, qui ont consigné la durée de leurs déplacements au cours d'une période de deux mois avant l'entrée en vigueur du péage et au cours du mois suivant cette dernière. On note des améliorations du même ordre au titre de la durée des déplacements, d'où qu'on vienne à Londres.

4.1.3 Les voies de ceinture et les voies radiales réussissent à absorber la circulation

Les comptages de la circulation effectués dans la rocade et dans un réseau de voies de circulation radiales autour du noyau central de Londres ne font pas état d'augmentations marquées de la circulation depuis l'introduction du péage. Sur la rocade, les niveaux de circulation observés à divers sites d'échantillonnage sont demeurés relativement stables au cours de la période. Le volume net de véhicules détournés demeure relativement limité ; après trois mois, on n'observe pas de pressions additionnelles marquées sur la rocade, ni sur le réseau de routes radiales autour de la zone de péage.

Figure 4 : Durée des déplacements vers la zone par lieu de résidence (en minutes)



4.1.4 Le transport en commun absorbe les personnes qui voyageaient en voiture

TDL estime que le réseau de transport en commun dessert de 90 000 à 130 000 personnes de plus depuis l'entrée en vigueur du péage, soit une augmentation de 3 p. cent du nombre quotidien de passagers des transports en commun qui entrent dans la zone et en sortent – soit plus que l'augmentation prévue de 1 à 2 p. cent.

Les contrôles effectués jusqu'ici ont surtout porté sur l'heure de pointe matinale. Au cours de cette période, les autobus accueillent 6 000 passagers de plus, soit une augmentation de 14 p. cent par rapport à l'année précédente. L'automne dernier, TDL a commencé à ajouter des places additionnelles : il y en a maintenant 11 000 de plus à l'heure de pointe matinale. Dans l'ensemble, TDL a augmenté de 19 p. cent (plus de 300 nouveaux autobus) le nombre d'autobus dans la zone de péage.

Les changements impressionnants apportés au service d'autobus ont entraîné une amélioration de la fiabilité et du service à la clientèle. Au cours des 10 premières semaines d'application du péage (par rapport à la même période en 2002), les retards imputables à la congestion dans la zone ont diminué de 50 p. cent. Les retards dans les itinéraires conduisant à la rocade et sur cette dernière ont également connu une diminution marquée d'environ 45 p. cent. L'augmentation générale de la vitesse des véhicules attribuée à la réduction de l'encombrement des voies de circulation a eu des effets bénéfiques pour les autobus. Les déplacements plus rapides ont incité des exploitants à revoir leurs horaires, au milieu des protestations d'usagers affirmant que les autobus devancent l'horaire établi. Le temps d'attente moyen pour les autobus dans la zone est passé de six à cinq minutes. En ce qui concerne les circuits dans la zone et le long de la rocade, les périodes d'attente excédentaire ont diminué du tiers[12].

Les données de TDL sur l'utilisation du métro proviennent d'une enquête menée au cours des premiers jours d'application du péage. À cette époque, le métro de Londres a estimé seulement à 1 p. cent l'augmentation du nombre de passagers pendant la période de pointe matinale, soit environ 2 000 passagers de plus[13]. Maintenant qu'on dispose d'informations plus récentes, on se rend compte que l'impact sur le métro de Londres est plus fluide. Ce dernier estime que 17 000 passagers supplémentaires par jour peuvent être accommodés. Étant donné que le métro de Londres transporte trois millions de passagers par jour, l'augmentation peut être absorbée. L'augmentation du nombre de passagers en dehors des heures de pointe dans les stations tout juste à l'extérieur de la zone de péage a été l'un des effets imprévus de la mesure. En effet, c'est là que l'augmentation du nombre de passagers dans le métro a été la plus sensible. Comme l'a indiqué un porte-parole du métro de Londres : « Il est probable que, en dehors de l'heure de pointe, les gens stationnent dans le secteur, puis prennent le métro[x].

12 Par période excédentaire, on entend l'attente imputable à l'irrégularité du service.

13 La fermeture de la ligne Central de janvier à mars 2003 explique sans doute cette augmentation très modeste. L'accident a ébranlé la confiance du public, phénomène exacerbé par des menaces sporadiques, mais très réelles, d'actes terroristes dans le métro.

On ne dispose pas encore de données sur les effets du péage urbain sur les services nationaux de transport ferroviaire. Cependant, des données anecdotiques préliminaires laissent croire qu'il n'y a pas d'augmentation sensible du nombre d'usagers.

4.1.5 L'impact sur le mouvement des biens est généralement positif

Le désengorgement des voies de circulation de Londres fait en sorte que le mouvement des biens est plus efficient, et les délais de livraison, plus fiables. La figure 3 fait état d'une diminution générale du nombre de fourgonnettes et de camions qui entrent dans le centre de Londres depuis l'introduction de la mesure. Comme on l'a déjà indiqué, le phénomène s'explique par une diminution de la circulation de passage, et non par une diminution du nombre de livraisons effectuées dans le centre de Londres.

La Freight Transport Association (association des transporteurs de marchandises) a soulevé des préoccupations au sujet de la lourdeur des procédures administratives liées à l'inscription, à la fois pour les petites entreprises et pour les parcs automobiles de grande taille (voir la partie 4.1.7). Aux premiers jours du péage urbain, le régime applicable aux parcs était considéré comme un cauchemar. Le directeur régional de la Freight Transport Association de Londres a déclaré qu'il avait fallu l'équivalent du temps d'une personne employée pendant 15 ans pour régler certains problèmes[xi]. Les améliorations récentes n'auraient fait qu'améliorer très légèrement la situation.

4.1.6 Les répercussions sur les entreprises se préciseront au fil du temps

Comme le système de péage urbain est en vigueur depuis six mois seulement, il serait prématuré de tirer des conclusions au sujet des effets sur les entreprises. Lorsque les employés mettent moins de temps à faire leur trajet et que les livraisons s'effectuent plus rapidement, les entreprises profitent d'avantages généraux. En revanche, certaines entreprises ont vu leurs coûts d'exploitation augmenter en raison du péage - l'impact était ressenti plus durement par les petits entrepreneurs. Certains détaillants, craignant que le péage ne dissuade les consommateurs de venir à Londres, ont poussé les hauts cris. La vérité, c'est que l'économie de Londres est complexe et unique : le péage urbain n'est qu'un petit élément ayant une incidence sur la région et sur sa position concurrentielle.

London First, organisation représentant plus de 300 sociétés, a effectué un sondage auprès des gens d'affaires à la mi-mai, soit trois mois après l'introduction du péage. Plus des deux tiers d'entre eux ont dit croire que le péage fonctionnait. Les répondants ont indiqué que l'effet du système sur les affaires en général était neutre ou positif, seulement 9 p. cent d'entre eux faisant état d'impacts négatifs pour leur entreprise. La majorité des répondants, soit 69 p. cent, se sont dits d'avis que le péage n'avait pas eu d'effet ; 22 p. cent d'entre eux ont laissé entendre que les effets avaient été positifs pour l'entreprise. On leur a également demandé d'évaluer un éventail d'autres facteurs du point de vue de leur impact sur leur entreprise. Interrogés de façon plus précise sur ce qui avait eu l'impact négatif le plus prononcé sur leur entreprise, 50 p. cent des répondants ont cité le ralentissement économique général comme la cause principale. Par ailleurs, 19 p. cent d'entre eux ont fait référence à la fermeture de la ligne de métro Central. Les conséquences négatives du péage urbain (mentionnées par 3 p. cent des répondants), sont survenues après la guerre en Iraq (5 p. cent) et le SRAS (4 p. cent).

La CBI (Confederation of British Industry), qui collabore avec TDL pour mesurer l'impact sur les entreprises, recueille actuellement la réaction de ses membres. En particulier, on compile des données sur la procédure d'inscription, le service à la clientèle, les changements de la circulation et les effets sur les activités des entreprises. On compilera les résultats plus tard cette année.

Ce sont les organisations représentant les petites entreprises qui ont protesté le plus vivement. La Federation of Small Businesses a affirmé que le péage était une « triple calamité » : les sociétés qui se déplacent à l'intérieur de la zone pour leurs affaires sont pénalisées, le péage décourage les consommateurs de venir dans le centre de Londres et les sociétés doivent assumer les coûts liés à l'administration du péage de leurs propres véhicules.

De façon générale, la plupart des analystes en viennent à la conclusion que le péage urbain dans le centre de Londres n'a pas d'effet majeur sur l'économie en général ni sur la position concurrentielle de Londres. L'économie est si importante et les facteurs qui entrent en ligne de compte sont si nombreux qu'il est difficile d'isoler l'impact d'un seul élément. Néanmoins, le risque que le péage urbain nuise aux ventes au détail, ne serait-ce que de façon négligeable, pourrait décourager d'autres villes d'y faire appel. Tony Travers, de la London School of Economics, spécialiste de premier plan des administrations municipales, a déclaré :

> *À l'heure actuelle, les villes mesurent les améliorations qu'elles apportent en fonction de la réussite de leurs secteurs de la vente au détail. À la moindre indication que le système dissuade les automobilistes au point où le commerce de détail est touché, les parties intéressées ne voudront plus toucher à un tel projet, même avec des pincettes*[xii].

De toute évidence, on continuera d'accorder une grande attention au suivi continu des impacts sur les entreprises.

4.1.7 Les problèmes liés à l'application suscitent des inquiétudes

Au cours d'une journée type, 98 000 conducteurs paient le péage urbain de 5 £. Quant aux comptes des parcs automobiles (droits prépayés), ils représentent 12 000 véhicules par jour. Plus du tiers des consommateurs paient par l'intermédiaire des points de vente au détail. Quant aux autres, ils recourent à Internet, aux centres d'appel et aux messages SMS (réseaux téléphoniques), dans des proportions à peu près identiques. Si les paiements effectués dans les points de vente au détail sont demeurés à peu près constants depuis février, les messages SMS gagnent en popularité. Le nombre de paiements effectués par la poste est négligeable.

En règle générale, le service à la clientèle s'est amélioré depuis février. Depuis le début d'avril, le délai d'attente moyen pour obtenir une réponse est demeuré stable à moins de 20 secondes. Néanmoins, l'administration continue toujours de susciter des inquiétudes. Selon un sondage effectué à la mi-mars auprès des gens d'affaires, le tiers d'entre eux environ avaient éprouvé des difficultés au moment de l'inscription, qu'ils possèdent un véhicule individuel ou un parc de véhicules. À la mi-mai, le taux d'insatisfaction avait diminué. Un sondage de suivi a montré que l'inscription avait été une expérience négative pour 21 p. cent des répondants[xiii].

L'Automobile Association assure le suivi des plaintes des clients concernant l'inscription, l'administration et l'application. Elle souligne que certains clients de TDL font état d'une « bureaucratie accablante et inébranlable » et mentionne les problèmes suivants :

- il arrive souvent que TDL n'effectue pas le remboursement promis, même après avoir reconnu qu'une erreur avait été commise ;
- les données relatives au régime applicable aux parcs automobiles sont très problématiques ;
- les petites entreprises ne sont pas en mesure d'utiliser les méthodes de paiement automatisées.

À ce jour, les plus importantes préoccupations soulevées ont trait à l'application. Au cours des trois premiers mois, 250 000 avis d'infraction ont été émis, mais l'amende prévue n'a été payée que dans 90 000 cas. Au total, 60 000 appels ont été interjetés, et les deux tiers d'entre eux ont été acceptés. Durant les premières semaines d'application du système, il est apparu clairement qu'un certain nombre d'avis d'infraction avaient été envoyés par erreur, en raison d'une mauvaise lecture des détails contenus sur la plaque d'immatriculation par l'entrepreneur ou le consommateur.

On a maintenant mis en place un éventail de mesures du contrôle de la qualité, y compris des renseignements améliorés sur les clients. Au cours des dernières semaines, des améliorations ont été apportées, ce qui s'est traduit par une réduction marquée du nombre d'appels. Malgré tout, TDL, prenant acte des problèmes constants, a, à la fin de juillet, accepté de renégocier le contrat de son principal fournisseur, Capita, afin d'assurer de nouvelles améliorations de la qualité du service. La société recevra un montant additionnel de 31 millions de livres (70 millions

de dollars canadiens) sur une période de quatre années et demie. Les fonds serviront à l'embauche d'employés additionnels, à l'introduction de nouvelles TI et d'autres mécanismes visant à améliorer la qualité des données, les services à la clientèle de même que des mesures d'application et de conformité vigoureuses, mais justes[xiv].

L'annonce des paiements additionnels à Capita a suscité une certaine controverse, certains y voyant une récompense injustifiée pour un travail mal fait. En outre, une vérification indépendante effectuée au cours des semaines ayant précédé la renégociation du contrat a montré que, dans les circonstances actuelles, Capita ne réaliserait pas de profit du système de péage urbain. Une bonne part du manque à gagner s'explique par le fait que les recettes sont inférieures aux attentes en raison de la diminution plus importante que prévu de la circulation. On s'attend à ce que le nouvel investissement de 31 millions de livres règle ce problème et permette de donner suite aux améliorations du service à la clientèle promises. En outre, TDL et Capita ont convenu d'un ensemble de mesures incitatives financières pour assurer la mise en place des améliorations dans les délais convenus. Il faudra respecter une série rigoureuse de normes de rendement et de qualité.

4.1.8 Les revenus nets sont inférieurs aux attentes

On s'attend à ce que le péage urbain génère de 63 à 66 millions de livres par année (revenu net), soit seulement la moitié environ des revenus prévus de 130 millions de livres (292,5 M$ CAN). Le manque à gagner s'explique principalement par la réduction plus importante que prévu du nombre de véhicules qui pénètrent dans la zone de péage urbain. Selon les prévisions initiales, 266 000 véhicules motorisés devaient entrer quotidiennement dans la zone ; habituellement, leur nombre se situe à environ 98 000. On s'attend à ce que le système récupère ses frais d'ici deux ans[14].

Par ailleurs, on s'attend à une légère augmentation des recettes générales découlant des droits d'utilisation des autobus et du métro en raison de la conversion d'automobilistes au transport en commun. Les augmentations de revenu projetées (les données réelles ne sont pas encore disponibles) oscillent entre 17 millions et 26 millions de livres par année (de 28 à 58,5 millions de dollars CAN), les augmentations des droits d'utilisation des autobus, du métro et du chemin de fer confondus[xv].

La loi oblige le réinvestissement des revenus nets dans l'amélioration des transports dans la grande région de Londres. À cet égard, les projets sont les suivants :

- améliorations du réseau d'autobus ;
- accélération ou élargissement des améliorations concernant l'accessibilité, par exemple la multiplication des projets d'aménagement des trottoirs pour les utilisateurs des autobus ;
- améliorations des échangeurs et autres initiatives visant à améliorer l'intégration du réseau de transport ;
- contributions au coût de l'établissement d'un éventuel tramway, de voies réservées aux autobus et d'autres projets d'envergure ;
- programmes d'amélioration de la sûreté et de la sécurité ;
- accélération des programmes d'entretien des ponts et chaussées ;
- augmentation des services de transport en commun la nuit ;
- financement additionnel d'initiatives de transport dans les bourgs ;
- restructuration des tarifs pour les utilisateurs des transports en commun ;
- améliorations de l'environnement des piétons et des cyclistes ;
- améliorations de l'environnement des rues.

14 Les frais de lancement et de fonctionnement initiaux s'élèvent à 720 millions de livres, si on utilise un taux d'amortissement de 6 %. (Rapport au maire, février 2002).

À moyen et à long terme, TDL envisage d'utiliser les revenus nets pour favoriser :

- l'aménagement et le financement d'une capacité accrue du métro et des trains, notamment de nouveaux services dans le centre de Londres, de même que l'amélioration des services ferroviaires satellites ;
- de nouvelles passerelles pour traverser la Tamise ;
- des projets pour améliorer l'accès aux nombreux centres que compte Londres ;
- des projets de transport sur rail léger, de tramways ou de voies réservées pour les autobus de qualité ;
- des améliorations choisies au réseau routier de Londres.

4.1.9 L'acceptation du public semble forte

« Les Londoniens, incrédules, secouent la tête. Le péage urbain de Ken Livingstone a tenu ses promesses. »

- Will Hutton, chroniqueur, The Observer, le 2 mars 2003.

À contrecœur ou non, les Londoniens semblent accepter le péage urbain. Des trajets plus rapides, des périodes d'attente plus courtes et des services d'autobus plus fiables sont autant de facteurs qui contribuent à convaincre les citoyens de la valeur du système. Les résultats d'un sondage récent de la firme MORI soulignent la contribution positive qu'apporte le péage urbain aux chances de réélection de Ken Livingstone. Près de 50 p. cent des Londoniens se disent satisfaits des trois premières années de Ken Livingstone au poste de maire.

Les recherches montrent que le péage urbain a consolidé ses appuis au lieu de leur nuire. Le nombre de personnes qui se disent « très satisfaites » de son travail a augmenté de trois points de pourcentage entre mars et juin. Le péage urbain demeure le symbole décisif de son rendement, même s'il a introduit d'autres changements populaires, par exemple l'augmentation du nombre d'autobus et d'agents de police. Parmi les personnes qui se sont dites satisfaites de son rendement jusque-là, 47 p. cent ont indiqué que l'introduction du péage était le facteur décisif. Cinquante pour cent des 1 000 répondants appuient le péage, 26 p. cent l'appuient fortement, tandis que 34 p. cent s'y opposent. Soixante-treize pour cent d'entre eux ont affirmé que le péage urbain était efficace, tandis que 17 p. cent ont soutenu le contraire[xvi].

4.2 Surveillance à long terme

TDL s'est engagé à exécuter un programme de surveillance d'une durée de cinq ans pour mesurer les impacts du péage urbain dans le centre de Londres et aux environs. Le programme de surveillance est conçu pour évaluer les principaux impacts affectant la circulation, les transports et les entreprises, sans oublier les facteurs économiques, sociaux et environnementaux. On tire l'information de plus de 100 activités d'enquête et de recherche parrainées directement qui servent de complément à d'autres enquêtes et sources de données, y compris auprès d'exploitants de services de transport en commun, de groupes d'intervenants et d'autres responsables. Une équipe de cadres de TDL dirige les travaux avec l'aide d'un certain nombre de spécialistes externes, à la fois des professionnels et des professeurs d'université.

TDL est déterminé à produire des rapports à intervalles différents, au fur et à mesure que les impacts du péage urbain se feront jour. Si, à titre d'exemple, on peut s'attendre à ce que la circulation se stabilise six mois après l'introduction du péage urbain, les effets sur les décisions commerciales stratégiques et l'économie de Londres ne se manifesteront que beaucoup plus tard. Ainsi, on concevra le programme de surveillance de manière à produire les résultats suivants :

- les rapports annuels publiés à intervalles d'environ 12 mois, au printemps de chaque année, dans lesquels on trouvera un sommaire complet du programme de surveillance ;

- des bulletins périodiques mettant l'accent sur des sujets précis ou (à court terme) des indications précoces des effets du système ;

- des rapports techniques portant sur des questions précises de surveillance et fournissant une analyse des effets qui se font jour plus détaillée que celle qu'on retrouve dans les rapports annuels – à partir de 2004 ;

- des bases de données et des rapports d'entrepreneurs seront mis à la disposition des chercheurs qui en font la demande, selon un protocole prédéterminé.

4.3 Avantages auxiliaires

Le péage urbain est un outil, pas une panacée. À ce titre, la Greater London Authority y a recours pour faciliter la circulation et soulager le centre de Londres, lourdement congestionné. Jusqu'ici, le système de péage urbain semble répondre à son objectif principal, et en même temps, aide la GLA et le gouvernement à répondre à d'importants objectifs environnementaux et sociaux. Dans le cadre de la stratégie des transports du maire, le péage urbain joue un rôle en répondant aux objectifs suivants :

- remédier au problème de la congestion, améliorer la qualité de l'air et l'environnement, faire la promotion de modes de transport plus sains ;

- favoriser le statut de grande ville du monde dont jouit Londres en remédiant au problème de la congestion de même qu'en améliorant le transport en commun et les liens internationaux ;

- faire la promotion de l'inclusion et de la régénération sociales en réinvestissant dans le transport pour assurer une accessibilité plus grande de même que pour favoriser le développement économique ;

- rendre les rues et les réseaux de transport de Londres plus sûrs et plus confortables.

Le péage urbain aura un effet sur le nombre de véhicules dans la zone et autour de celle-ci ainsi que sur la façon dont la circulation s'organise. En contrepartie, cette situation aura des effets sur les émissions des véhicules, la pollution atmosphérique et la pollution par le bruit des véhicules, sans parler des autres conséquences environnementales de la circulation. Le péage urbain devrait également permettre un éventail d'améliorations à l'environnement des rues de la zone, au bénéfice des piétons tout autant que des automobilistes. Si on s'attend à ce que les améliorations mesurables pour l'environnement soient limitées, on devrait remarquer une amélioration notoire de la qualité du centre de Londres comme endroit où vivre, travailler et faire du tourisme. On s'attend de plus à ce que l'allégement de la circulation stimule la mise en place plus rapide d'initiatives de réaménagement urbain dans la zone.

On mesurera ces impacts, conformément à la stratégie du maire pour la qualité de l'air et la pollution par le bruit : ainsi, on comprendra les impacts du péage urbain dans le contexte de mesures plus larges. On suivra les progrès réalisés en ce qui a trait aux objectifs nationaux touchant la qualité de l'air du point de vue du dioxyde d'azote (NO_2) et les poussières fines (PM_{10}). En ce qui concerne la pollution par le bruit, on modifiera l'enquête annuelle concernant le bruit ambiant de manière à inclure des sites additionnels représentatifs de chacune des régions géographiques pouvant être touchées par le péage urbain. Pour mesurer la perception qu'ont les Londoniens de la transformation de la qualité de leur environnement, on fera également appel à un programme de sondages dans la rue.

5 Leçons pour le Canada

À Londres, le péage urbain semble fonctionner. La plupart des mesures objectives font état de résultats favorables : la circulation est à la baisse, les autobus fonctionnent de façon plus efficiente et la majorité des résidents et des entrepreneurs sont satisfaits des résultats. Dans la partie 4, on a présenté en détail les résultats de la surveillance effectuée au cours des trois premiers mois d'application du système. Si tout le monde s'entend pour dire qu'il est trop tôt pour célébrer la réussite du système, il est probable que le péage urbain est à Londres pour de bon. Pourrait-on l'appliquer dans des villes canadiennes ? Trouve-t-on à Toronto, à Montréal ou à Vancouver, par exemple, des facteurs qui contribuent à la réussite de Londres ?

5.1 Le portrait d'ensemble

Le péage urbain, idée avec laquelle Londres a commencé à flirter il y a plus de 30 ans, s'est imposé en février 2003, date à laquelle un système complet est entré en vigueur. On a étudié plusieurs modes d'imposition de droits d'utilisation avant d'aboutir au résultat que nous connaissons aujourd'hui : un péage urbain imposé aux véhicules qui entrent dans le centre de la ville pendant les heures normales de travail. Au moment de l'introduction du système, le maire a indiqué très clairement que l'objectif principal consistait à réduire les niveaux de congestion dans le centre de Londres : de façon à remettre Londres en mouvement. On a indiqué que les revenus serviraient de source additionnelle de financement des améliorations du transport urbain. Les revenus projetés sont un avantage auxiliaire, et non l'objectif principal du programme. En fait, ce qui devait arriver arriva. La réussite du système, du point de vue de l'allégement de la circulation, fait en sorte qu'un moins grand nombre de véhicules entrent dans la zone, ce qui se traduit par des recettes inférieures aux prévisions.

Leçon un : *Une vérité saute aux yeux : on ne devrait envisager le péage urbain que s'il a pour objectif principal de réduire les niveaux de congestion. Inversement, on ne devrait pas recourir au péage urbain s'il a pour objectif principal de générer des revenus pour le financement de l'infrastructure. On devrait plutôt se tourner vers d'autres impôts ou régimes d'imposition de frais aux utilisateurs.*

5.2 Le contexte plus large

Le maire et son équipe ont conçu le système de péage urbain dans le contexte plus large des plans de transport et d'aménagement du territoire. Dans la conception du système, ils ont réussi à définir un certain nombre d'objectifs de politiques gouvernementales que favoriserait la mise en œuvre du péage urbain. On a notamment relevé des avantages économiques (la congestion ajoute aux coûts des entreprises) et environnementaux (moins de pollution). Le péage urbain s'est inscrit dans un programme intégré d'amélioration des transports, considéré comme le déclencheur d'autres changements.

Au niveau national, le gouvernement a reconnu la valeur du péage urbain comme outil pour la GLA, tout en reconnaissant l'importance d'un réseau de transport intégré assurant des services aux résidents des secteurs ruraux et des banlieues. Le péage urbain ne pouvait dissuader les automobilistes d'utiliser leur voiture que si les trains et les autocars interurbains offraient un service rapide et fiable vers Londres, y compris des correspondances faciles avec les autobus locaux et les lignes de métro. Parmi les 275 000 passagers des services nationaux de chemins de fer qui se rendent à Londres tous les matins, 40 p. cent utilisent le métro[xvii].

Leçon deux : *Le moment venu de justifier le péage urbain, les administrations locales doivent intégrer le système à une stratégie générale de transport et de développement pour la région. En contrepartie, la stratégie doit reposer sur des faits : connaître le niveau de congestion, les coûts de la congestion pour les entreprises et les perspectives de croissance de la ville. De plus, tous les ordres de gouvernement ont un rôle à jouer dans la mise en place d'un réseau de transport intégré capable d'assurer le déplacement vers la ville des habitants des collectivités rurales et des banlieues. La connectivité et la fiabilité sont les fers de lance des réseaux de transport efficaces.*

5.3 Les bonnes conditions sont-elles réunies ? (Utilisation du territoire)

À titre de centre de l'emploi, du divertissement et du tourisme, le centre de Londres génère une circulation considérable. Au centre de la ville, une forte poussée expansionniste s'exerce, tandis que, de façon générale, les banlieues de Londres perdent de leur attrait à titre de lieu de l'activité commerciale stratégique[xviii]. En outre, le commerce de détail est un important moteur économique du centre de Londres, malgré la croissance récente des centres commerciaux de banlieue. Au Royaume-Uni, la congestion n'est pas propre au centre de Londres, mais la portée du problème et la vitesse à laquelle il s'aggrave font en sorte que les problèmes de circulation à Londres sont exceptionnels. Par comparaison, la croissance des centres d'emploi en banlieue dans les villes canadiennes s'est traduite par une dispersion plus grande de la circulation (même si le problème de la congestion demeure). De toute évidence, le péage urbain ne peut donner de bons résultats que si on l'applique dans le secteur géographique approprié d'une ville.

Leçon trois : *Avant d'envisager un programme de péage urbain au Canada, on doit étudier à fond la circulation routière locale et évaluer les niveaux de congestion au fil du temps. En même temps, on doit tenir compte des plans locaux d'utilisation du territoire et de développement économique pour éviter que l'introduction du péage urbain ne nuise à d'autres objectifs locaux (p. ex. si une municipalité souhaite favoriser une plus grande croissance de l'emploi ou du commerce de détail au « centre-ville »).*

5.4 Les bonnes conditions sont-elles réunies ? (Infrastructure des transports)

Le 17 février 2003, les conducteurs de Londres ont été confrontés à un choix : venir dans le centre-ville de Londres et verser le droit de 5 £ ou se convertir au transport en commun. Malgré les préoccupations croissantes entourant l'encombrement des lignes de métro, les horaires de train peu fiables et des autobus qui se déplacent lentement, le transport en commun offre aux Londoniens de véritables solutions de rechange. Les 300 nouveaux autobus introduits dans la zone visée par le péage ont encore renforcé l'important réseau de transport en commun dont bénéficie Londres. Au cours de la période qui a précédé le 17 février, le maire Livingstone a investi massivement dans une campagne d'information du public pour dire aux Londoniens que plus d'autobus seraient sur la route dès le premier jour d'application du péage urbain.

Au Canada, rares sont les villes qui peuvent s'enorgueillir d'un réseau de transport en commun aussi poussé, à supposer qu'il y en ait. De nombreuses études ont documenté les défis qu'on doit relever pour convaincre les gens de renoncer à leur voiture au profit des autobus ou du métro. De toute évidence, l'existence d'un mode de transport de rechange décent constitue une condition préalable importante à la réussite d'un système de péage urbain. Si l'on considère d'autres mesures de gestion de la demande de services de transport (p. ex. le covoiturage) comme des solutions de rechange à un réseau de transport en commun complet, les chances de réussite sont limitées.

Leçon quatre : *Il faut qu'un bon réseau de transport en commun soit en place avant l'introduction du péage urbain. Pour offrir aux navetteurs des solutions de rechange raisonnables à l'automobile, on devra presque certainement investir au préalable dans l'infrastructure locale. On devra aussi miser sur une bonne campagne d'information du public pour faire connaître et promouvoir les attraits du transport en commun. Les villes canadiennes bénéficieraient d'avantages additionnels SI le péage urbain réussissait à convertir des automobilistes au transport en commun. Un plus grand nombre d'usagers des autobus, des métros ou du transport sur rail léger générerait plus de recettes dans les boîtes de perception, une masse critique plus importante d'usagers des transports en commun et des possibilités pour la mise en place d'un réseau plus efficient.*

5.5 Impact économique

L'impact économique du péage urbain se précisera avec le temps. Jusqu'à maintenant, des organisations représentant de grandes entreprises semblent convaincues que le système fonctionne. Une circulation plus fluide et plus rapide entraîne des gains d'efficience. Les biens sont livrés à temps et les heures d'arrivée des employés sont plus fiables. En revanche, les effets sur les petites entreprises, qui redoutent une diminution possible de la clientèle ou de l'achalandage, sont moins clairs.

Leçon cinq : *Il importe de connaître les niveaux de congestion dans une ville et leur impact sur l'économie locale. Comme l'a montré le cas de Londres, la congestion entraîne les coûts réels pour les entreprises : les livreurs, coincés dans des embouteillages, accumulent les retards, tandis que les navetteurs, à bord d'automobiles ou d'autobus immobilisés, arrivent en retard au travail.*

Il est moins facile de mesurer l'impact économique du péage urbain sur le secteur de la vente au détail. Anecdotiques, les résultats ont trait à toute la gamme possible des observations positives et négatives. Dans le meilleur des cas, certains observateurs sont d'avis que le péage stimule l'activité de certains détaillants, lorsque ceux-ci partagent des locaux avec un comptoir aménagé pour la perception du péage. Dans le pire des cas, certains détaillants envisagent la fermeture de certains établissements en raison de l'effritement de la clientèle. (Comme on l'a indiqué dans la partie 5, les raisons du ralentissement économique sont multiples.)

Leçon six : *Il est important de comprendre le marché de la vente au détail au niveau local. On doit évaluer la nature et l'importance de l'activité de ce secteur au centre-ville par rapport à l'activité commerciale en banlieue ou dans la région. Quelle importance revêt le secteur du commerce de détail pour l'économie générale du centre-ville ? Si l'économie locale est aussi diversifiée que celle de Londres, la ville pourra peut-être absorber une petite diminution de l'activité dans le secteur de la vente au détail, à condition que l'efficience économique générale s'améliore. Pendant les heures normales d'ouverture, combien de clients utilisent leur voiture pour se rendre au centre-ville (à savoir les heures les plus probables pour l'imposition du péage urbain) ? Combien d'entre eux seraient dissuadés par l'imposition d'un droit ?*

5.6 Conditions sociopolitiques

Le projet de péage urbain de Londres, aux dimensions hautement politiques, s'est attiré les foudres d'organisations locales et nationales, y compris des partis politiques et leurs porte-parole. Indépendamment des caractéristiques uniques à la politique londonienne, l'atmosphère lourdement chargée imputable à la proposition du maire Livingstone risque fort de se reproduire dans de nombreuses villes canadiennes. Il ne fait aucun doute que le projet a été controversé et qu'il a survécu (et réussit) grâce au leadership politique dont le maire a fait preuve. Ce dernier a été inébranlable dans sa volonté de mettre un système en place au cours de son premier mandat et il a compris l'importance de l'information et d'une bonne stratégie de communication. Dès le départ,

il a présenté le péage urbain comme un outil susceptible d'assurer la réussite de la stratégie générale des transports de la GLA. Il a pris conscience de la nécessité de recueillir des appuis pour le projet de péage urbain ; à ce titre, il a investi de façon stratégique dans une campagne d'information du public et de relations publiques. Le fait qu'il ait réussi à mobiliser les principales organisations commerciales (London First, Confederation of British Industry) a revêtu une importance critique.

> « Personne n'a intérêt à ce que le péage urbain échoue. Le principe est valable. Des routes embouteillées entraînent des coûts énormes pour les entreprises. Cependant, le projet du maire doit tenir ses promesses.»
>
> - Mary Rance, directrice. CBI Londres www.cbi.org

Le leadership politique ne s'est pas démenti au stade de la mise en œuvre du programme. Le maire a compris que la crédibilité du système et la confiance à son égard doivent se poursuivre tout au long de la première année d'application (et au-delà). L'appui des Londoniens a été surprenant : en effet, un sondage effectué en mai fait état d'un taux d'approbation de 67 p. cent de la part du public[xix]. Néanmoins, nombreux sont ceux qui s'inquiètent de l'application et de l'efficacité à long terme du système, si les administrateurs continuent de commettre des erreurs techniques (p. ex. les récidivistes non pénalisés tandis que des non-contrevenants se voient imposer des amendes).

Leçon sept : *Le leadership politique au niveau local revêt une importance critique. On doit compter sur une personne déterminée et animée d'une vision pour faire cheminer le dossier et lutter pour la mise en place du programme avec une conviction inébranlable, surtout qu'il est plus que probable qu'un projet de péage urbain au Canada ne serait pas populaire. On aura besoin de ressources pour mettre sur pied un programme exhaustif de consultation et de sensibilisation du public. On doit dès le départ identifier des alliés clés.*

5.7 Considérations financières

On a parfois considéré (à tort) le péage urbain comme une solution au problème du sous-financement de l'infrastructure de Londres. En dépit des déclarations sans ambiguïté du maire concernant les objectifs du système, nombreux sont ceux qui ont continué de présenter le péage urbain comme un système visant d'abord et avant tout à générer des revenus. Dans ce contexte, certains concluent à l'échec du péage urbain dans la mesure où le nombre de véhicules qui pénètrent dans la zone est inférieur aux attentes initiales. Même les prévisionnistes londoniens les plus optimistes admettent que les revenus optimaux du péage ne représenteraient qu'une fraction de ce dont Londres a besoin pour répondre à ses besoins en matière de transport.

Leçon huit : *Il importe que les partisans du péage urbain fassent preuve de réalisme et modèrent les attentes vis-à-vis des recettes futures et du financement de l'infrastructure des transports. Si, sur le plan politique, il est tentant de faire la promotion du péage urbain comme source de revenu pour l'infrastructure des transports, c'est la réduction marquée du nombre de véhicules payants qui entrent dans la zone payante qui sera le plus important gage de réussite. Toute ville envisageant l'imposition d'un péage urbain doit être consciente de ce paradoxe inhérent.*

Par ailleurs, la réussite du système londonien s'explique en partie par les investissements consentis au préalable. Transport de Londres a consacré des millions de livres à l'amélioration des services d'autobus dans le cadre de sa stratégie de préparation. Les investissements ont porté fruit, le nombre de navetteurs s'étant convertis au transport en commun étant plus élevé que prévu.

Leçon neuf : *Les villes canadiennes doivent investir maintenant dans leurs réseaux de transport en commun. Le péage urbain ne donnera de bons résultats que lorsque les usagers auront la certitude que les autobus ou le métro constituent une solution de rechange fiable et efficiente à l'automobile. On doit mobiliser les ressources financières requises d'entrée de jeu, c'est-à-dire avant que les avantages (même limités) liés aux recettes générées par le péage ne soient réalisés.*

À l'instar de bon nombre d'autres services publics, Londres mise désormais sur les partenariats public-privé pour assurer le fonctionnement du système de péage urbain. Dans le contrat conclu avec la société Capita pour certaines fonctions précises liées aux services à la clientèle, le paiement est lié au rendement, et on autorise Capita à conserver un petit pourcentage du droit de 5 £. Malgré tout, on s'est récemment inquiété de la capacité de Capita de convertir un rendement insuffisant en fonds additionnels. À la fin juillet, TDL a été contraint de renégocier le contrat de 280 millions de livres conclu avec la société Capita pour une période de cinq ans, à qui on a concédé un incitatif additionnel de 31 millions de livres[xx]. Comme dans le cadre de tout partenariat public-privé, il importe que le secteur privé définisse clairement le rôle du secteur privé et prévoie les incitatifs nécessaires pour que le travail soit bien fait.

Leçon 10 : *À la lumière de l'expérience de Londres, on doit faire preuve de prudence dans la mise en place de partenariats entre les secteurs public et privé. On doit dès le départ définir les attentes relatives aux risques et aux avantages. On doit en outre informer le public de la nature de la participation du secteur privé pour réduire au minimum le nombre de fausses informations qui circulent. Avec prudence, des villes canadiennes ont fait l'expérience de diverses formes de partenariats public-privé comme moyen de gérer les coûts et de partager les risques (et les avantages) liées à la prestation de services (dans les domaines de la collecte des ordures, de l'entretien des routes et de la gestion des logements sociaux, par exemple). Cependant, la plupart des villes canadiennes ne font que s'initier à la conception et à la gestion de partenariats public-privé.*

5.8 Questions pratiques

On a fixé les heures d'application du système à la suite de consultations menées auprès des Londoniens. Le maire s'est notamment montré sensible aux préoccupations du secteur du divertissement et de l'accueil, qui a fait valoir avec succès que la période d'application devait prendre fin avant que les gens ne commencent à arriver en ville pour se rendre au cinéma et au restaurant. En fin de compte, on a ramené la clôture de la période d'application de 19 heures à 18 h 30. Dès le départ, TDL et le maire ont proposé que le péage ne s'applique pas le week-end, étant donné qu'il convient d'encourager (et non de décourager) les visites à Londres pendant le week-end[15].

Leçon onze : O*n doit définir les heures d'application du péage urbain en fonction de la période de pointe, sans pour autant nuire aux activités commerciales et aux loisirs le reste du temps.*

Par ailleurs, l'administration du système de péage urbain semble moins favorable. Les employés de TDL et leurs experts-conseils ont passé en revue une diversité de systèmes technologiques pour administrer et appliquer le système. Les mécanismes permettant l'imposition de droits différenciés (en fonction de la distance) ou des lecteurs automatisés installés dans les véhicules bénéficiaient d'une faveur considérable, mais on les a finalement rejetés en raison du délai de préparation requis pour l'installation et la mise en œuvre. Au bout du compte, c'est l'engagement pris par le maire d'introduire le péage urbain pendant son premier mandat (d'une durée de trois ans) qui a été à l'origine de la décision de recourir à un système plus simple.

15 En plus, les niveaux de congestion le week-end ne justifiaient pas l'imposition d'un péage.

Ainsi, tout conducteur qui entre dans la zone de péage urbain a la responsabilité d'acquitter le droit le jour même du déplacement. Pour les navetteurs, les exploitants de parcs automobiles et les conducteurs de véhicules de livraison, des prépaiements ou encore des cartes mensuelles ou annuelles simplifient les choses. En ce qui concerne les utilisateurs occasionnels, la responsabilité de payer à temps, sous peine de se voir imposer de sévères amendes, est parfois déroutante, accablante ou, pire encore, inconnue. Certains opposants considèrent qu'il s'agit d'un système non convivial qui freine l'accès au centre de Londres.

Leçon douze : *Étant donné l'hostilité initiale que le péage urbain ne manquera pas de susciter, le système doit être convivial. Les conducteurs, les navetteurs tout autant que les consommateurs occasionnels, doivent juger qu'il est facile de payer. On ne doit pas dissuader l'utilisateur occasionnel de se rendre au centre-ville ni le convaincre d'aller faire sa course ou d'aller se divertir ailleurs. Dans les villes canadiennes, où des solutions de rechange aux achats et aux loisirs au centre-ville existent déjà, on doit impérativement se garder de ne pas créer d'obstacle systémique à la fréquentation du centre-ville.*

5.9 Quel est l'intérêt du gouvernement du Canada ?

Le gouvernement du Canada a intérêt à favoriser des environnements urbains durables au sein d'une ville qui demeure attrayante et concurrentielle. Le péage urbain est un outil unique, mais important, ayant le potentiel de soulager la congestion dans des zones urbaines et d'augmenter la clientèle des transports en commun. À Londres, où le péage urbain n'est en application que depuis six mois, on note déjà des avantages économiques, sociaux et environnementaux.

À la fin de l'année dernière, le Groupe de travail du Premier ministre sur les questions urbaines a déposé son rapport au terme de consultations de 16 mois menées partout au pays. La « Stratégie urbaine du Canada : un cadre d'action » (2002) marque une nouvelle phase du débat sur l'avenir des régions urbaines du Canada. Le rapport fournit également des preuves convaincantes de la nécessité pour le gouvernement fédéral de jouer un rôle accru dans les régions urbaines au moyen de nouveaux partenariats avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. De façon plus précise, le Cadre d'action souligne trois secteurs prioritaires, y compris le besoin d'un programme national des transports. S'appuyant sur des données du Toronto Board of Trade, les auteurs du rapport plaident en faveur d'un investissement dans les transports urbains :

> *Il ne fait aucun doute que nos routes sont congestionnées, que la qualité de l'air se détériore et que l'étalement urbain empiète sur les zones rurales. La congestion causée par la circulation devient une charge financière de plus en plus lourde et une menace pour l'environnement. Les coûts de la circulation automobile ne cessent d'augmenter. On estime que dans la seule région métropolitaine de Toronto, les embouteillages coûtent 2 milliards de dollars par an en pertes de productivité. (page 14)*

Juste avant la publication du rapport du Groupe de travail, Transports Canada a publié un rapport d'expert-conseil sur les transports en commun au Canada (« Vision nationale des transports en commun jusqu'en 2020 »)[xxi]. Conscients des obstacles liés aux problèmes de compétence, les auteurs n'en fournissent pas moins des preuves convaincantes du rôle que le fédéral peut jouer dans le domaine des transports en commun. Parallèlement aux questions touchant l'équité, l'accès et la santé, on retrouve les enjeux familiers que représentent la viabilité et la compétitivité. D'un point de vue pratique, on doit absolument offrir des services de transport en commun plus nombreux et de meilleure qualité pour répondre aux besoins en transport des résidents des milieux urbains. L'expansion du réseau routier constitue une solution de moins en moins probable,

non seulement du point de vue des impacts environnementaux, mais aussi en raison des importants groupes sociaux qui n'ont pas accès aux voitures (les personnes handicapées, les aînés et les personnes à faible revenu). À l'instar des auteurs du rapport du Groupe de travail, les auteurs de la « Vision nationale » en viennent à la conclusion qu'il est nécessaire de réduire les niveaux de congestion routière pour préserver et améliorer la compétitivité des économies urbaines, et ce faisant, de l'économie nationale. On considère les améliorations du réseau de transport en commun de nature à accroître le nombre d'usagers des services de transport en commun comme une condition essentielle à remplir pour aider le Canada à atteindre ses objectifs en matière d'émission de gaz à effet de serre et à améliorer la qualité de l'air.

De toute évidence, ce n'est pas au gouvernement du Canada qu'il incombera de décider s'il y a lieu d'introduire le péage dans les zones urbaines les plus achalandées du pays. C'est aux administrations locales qu'incombe légitimement la décision, sous réserve d'une autorisation de la part du gouvernement provincial. Cependant, le gouvernement fédéral peut jouer un rôle en encourageant et en soutenant le recours à des outils novateurs de gestion des transports, par exemple le péage urbain, de même qu'en fournissant des renseignements permettant de prendre des décisions éclairées. Fait plus important encore, le gouvernement fédéral peut aujourd'hui faciliter l'investissement dans les transports urbains comme condition préalable à la réussite d'un futur système de péage urbain. S'inspirant de l'exemple du Royaume-Uni, le gouvernement du Canada pourrait assortir de conditions le financement fédéral des services de transport en commun et exiger des plans locaux de transport ainsi que des stratégies locales de gestion de la demande.

Les avantages socioéconomiques et environnementaux du péage urbain risquent fort de surpasser les avantages financiers. Comme on l'a constaté à Londres, la réussite du système comme outil de réduction de la circulation a nui aux rentrées importantes escomptées de la perception des droits quotidiens. Le péage urbain n'est pas la réponse au déficit de l'infrastructure urbaine canadienne. Néanmoins, après des années de sous-investissement, des avantages financiers, même modestes, se révéleraient utiles.

Bibliographie

AA Motoring Trust, « Congestion Charging in London: The Story So Far », juin 2003.

Site Web du BRC (British Retail Consortium), www.brc.org.uk.

Ville de Toronto, 2001 Cordon Count Program, décembre 2002.

Clark, Andrew, « The tube since congestion charging », *The Guardian*, le 17 mai 2003.

Confederation of British Industry (CBI), « Proposed Central London Congestion Charging Scheme, Consultation », le 30 janvier 2002.

Site Web de la Confederation of British Industry (CBI), www.cbi.org.

Crawford, Ian, « The Distributional Effects of the Proposed London Congestion Charging Scheme », Institute for Fiscal Studies, octobre 2000.

Dix, Michele, directrice adjointe, gestion des rues, TDL, « The Central London Congestion Charge Scheme -From Conception to Implementation », communication présentée à l'IMPRINT-EUROPE Thematic Network, Bruxelles, les 14 et 15 mai 2002.

Fairholme, Nick, « Central London Congestion Charging », Division du péage urbain, TDL, communication présentée en 2003.

Glaister, Stephen et Dan Graham, Independent Transport Commission, « Transport Pricing and Investment in England », le 31 mai 2003.

Greater London Authority, *Draft London Plan - Draft Spatial Development Strategy*, juin 2002.

Greater London Authority, bureau du maire, « Improvements on the way for congestion charge customers », communiqué de presse, le 29 juillet 2003.

Greater London Authority, « The Mayor's Transport Strategy », juillet 2001.

Government Office for London, « Road Charging Options for London Report (ROCOL) », mars 2000.

Hall, Sir Peter, *Cities in Civilization*, Weidenfeld & Nicolson, 1998.

IBI Group en association avec Richard M. Soberman, *Vision nationale des transports en commun jusqu'en* 2020, le 30 octobre 2001.

London First, *Getting the Best from London's Roads*, décembre 2002.

London First, *Transport Update 2002*, septembre 2002.

Site Web de London First, www.london-first.co.uk.

Muir, Hugh, « Livingstone in the Fast Lane », *The Guardian*, le 17 mai 2003.

Groupe de travail du Premier ministre sur les questions urbaines, rapport final, *Stratégie urbaine du Canada : un cadre d'action*, novembre 2002.

Transport de Londres, *Report to the Mayor on the Readiness of Public Transport for Central London Congestion Charging*, septembre 2002.

Transport de Londres, *Central London Congestion Charging Scheme Three Months On*, juin 2003.

Transport de Londres, *Impacts Monitoring Programme: Preview of First Annual Report*, février 2003.

Transport de Londres, *Impacts Monitoring Programme*, juin 2003.

Transport de Londres, *The Greater London Congestion Charging Order 2001*, rapport au maire, février 2002.

Site Web de Transport de Londres, www.tfl.gov.uk/tfl.

The Waterfront Company, *Proceedings from "The Future of Congestion Charging"*, juillet 2003.

Webster, Ben, « Mayor's £31 bail-out for traffic charges », *The Times*, le 30 juillet 2003.

Notes de fin de document

i Sir Peter Hull, Cities in Civilisation, 1998, p. 657.

ii Greater London Authority (GLA), « The Mayor's Transport Strategy », 2001, p. 26.

iii GLA, Draft London Plan, juin 2002, section 1A.4 et 1A.5.

iv TDL, « Preview of Impacts Monitoring - First Annual Report », févr. 2003, p. 13-14 et « Impacts Monitoring - First Annual Report », juin 2003, p. 12.

v Michele Dix, « The Central London Congestion Charging Scheme », document préparé pour l'IMPRINT-EUROPE Thematic Network: « Implementing Reform on Transport Pricing: Identifying Mode-Specific Issues », Bruxelles, du 14 au 14 mai 2002.

vi GLA, « The Mayor's Transport Strategy », 2001, Annexe 5.

vii Site Web de TDL, http://www.tfl.gov.uk/tfl/cc_benefits.shtml.

viii TfL Report to the Mayor on the Readiness of Public Transport, p. 6.

ix Derek Turner, « Impact of the Central London Congestion Charging Scheme So Far », transcription complète de la Future of Congestion Charging Conference, The Waterfront Conference Company, juin 2003.

x Andrew Clark, « The tube since congestion charging », The Guardian, le 17 mai 2003.

xi Sue Moody, « The HGV congestion Charging Scheme », transcription complète de la Future of Congestion Charging Conference, The Waterfront Conference Company, juin 2003.

xii Hugh Muir, « Livingstone in the Fast Lane », The Guardian, le 17 mai 2003 et interview du 16 juillet 2003.

xiii London First, Communiqué(s) de presse sur le péage urbain, le 17 mars 2003 et le 17 mai 2003.

xiv Greater London Authority, bureau du maire, « Improvements on the way for congestion charge customers », communiqué de presse, le 29 juillet 2003.

xv The Greater London Congestion Charging Order 2001: Rapport au maire, février 2002, p. 14-3.

xvi Hugh Muir, « Livingstone Rides High in New Poll », The Guardian, le 9 juillet 2003.

xvii TDL, « Impacts Monitoring First Annual Report - Overview », juin 2003, p. 16.

xviii Greater London Authority, Draft London Plan, juin 2002, p. 12 (résumé).

xix Hugh Muir, « Livingstone in the Fast Lane », The Guardian, le 17 mai 2003.

xx Ben Webster, « Mayor's £31 bail-out for traffic charges », The Times, le 30 juillet 2003.

xxi IBI Group, en association avec Richard Soberman, « Vision nationale des transports en commun jusqu'en 2020 », le 30 octobre 2001.