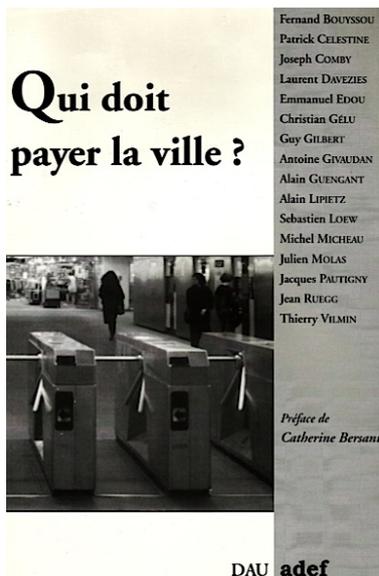


<http://lipietz.net/Vers-une-ville-a-peage>

Vers une ville à péage ?

- Économiste, auteur - Économie urbaine -



Publication date: mardi 24 octobre 1995

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

[1995p] " Vers une ville à péage ? Un point de vue écologiste ", Colloque *Qui doit payer la ville ?*, ADEF, Paris, 24 Octobre. Publié dans C. Deléglise (éd) *Qui doit payer la ville ?*, DAU-Coll. Adef 1996, Paris.

Avant de traiter le sujet "qui doit payer la ville ?" je voudrais faire deux remarques préalables.

Première remarque : à bien y réfléchir, la ville est le seul endroit où l'on paie son environnement. C'est presque sa définition historique : on peut dire, depuis Sumer, que la ville, c'est là où l'on paie son environnement, et ailleurs, c'est gratuit.

Vous voulez vous débarrasser de vos ordures ? Si vous êtes à la campagne, vous les jetez. Quand vous êtes dans une ville, vous devez avoir un système de ramassage et vous devez payer pour cela. Vous voulez boire de l'eau ? A la campagne - je parle de la campagne avant qu'elle ne soit complètement urbanisée, évidemment ! - à la campagne, vous pouvez boire de l'eau "naturelle" en quelque sorte. A la ville, vous devez boire de l'eau qui est un service, au robinet, ou une marchandise, en bouteille. Vous voulez vous installer quelque part ? Dans le domaine de la "sauvagerie", vous pouvez camper où vous voulez. A la ville, vous devez payer.

Deuxième remarque : je crois que c'est cela, "payer pour s'installer", qui constitue quand même la "tarification urbaine" numéro un. Tout ce qui est impôt local, ou péage de service public, est dérisoire par rapport à cette tarification fabuleuse du droit à l'urbain, qui est soit le loyer, soit le prix du sol : ce que j'ai appelé d'un terme plus générique le *tribut foncier urbain* [1]. Et c'est d'ailleurs, en pratique, le tribut foncier urbain qui a cette particularité immense d'être directement et consciemment indexé sur la "qualité de l'environnement".

Le prix de la ville

Pourquoi un terrain est-il cher, ou pourquoi le loyer est-il cher dans tel quartier ? Parce que le quartier est "bien". En quoi est-ce qu'il est "bien" ? Soit parce qu'il n'y a que des blancs, soit parce qu'il y a, tout près, des transports en commun, soit parce qu'il y a, tout près, un parc, etc... Il y a bien des raisons possibles. Ce peut être un effet purement social : l'effet de la discrimination raciale, le fait que, le quartier étant déjà réputé "bien", il n'y a que des gens "bien" qui peuvent y habiter et cela reproduit cette division sociale. Ou bien c'est un travail humain qui a produit le "bon environnement" : c'est à côté d'une bouche de métro. Ou bien ce sont les traces de la nature, subsistant aux limites ou dans la ville, qui font qu'évidemment, à Rio de Janeiro, le quartier est beaucoup plus cher en front de mer (à Paris aussi, c'est plus cher en front de Seine qu'un peu plus loin). Le vent joue un rôle très important aussi : pratiquement le gradient du prix du sol en Ile de France, c'est d'Ouest en Est, comme dans beaucoup de villes de l'Europe Atlantique ; à Téhéran, c'est du Nord au Sud pour la même raison. Bref, il y a un poids de l'environnement, humain et non humain, dans la division sociale de l'espace, et il y a une tarification spontanée de l'accès à cette division de l'espace, qui s'opère par le biais du tribut foncier.

Le problème fondamental, ce n'est pas de savoir si "on doit payer la ville", mais que les trois façons de payer la ville (tribut, péage, impôts) ne sont pas idéales par rapport aux théories économiques, toutes tendances confondues. La combinaison du tribut foncier urbain, du péage des services (que ce soit "prix" ou "tarif" peu importe : je dis "péage" quand c'est l'usager qui paie) et du financement des services publics par le biais des impôts : on n'arrive jamais à en

trouver une pondération satisfaisante.

Je crois que la première difficulté n'est pas l'arbitrage entre l'impôt et le péage, mais d'abord la bataille entre, d'une part, l'impôt et le péage, et d'autre part, le tribut foncier urbain, qui a cette propriété assez désastreuse que son bénéficiaire (le propriétaire foncier) n'est généralement pas l'agent économique qui est à l'origine de la "qualité" du terrain. C'est cela le problème le plus fondamental, par rapport auquel la querelle *péage versus impôt* est une petite querelle entre cousins. Mais il y a vraiment un problème fondamental avec le tribut foncier, avec la rente. Pourquoi ?

Quelle que soit la théorie économique à laquelle on se réfère, tout le monde admet que dans le prix il y a deux choses. Il y a d'abord un signal adressé aux consommateurs éventuels, une "*oeillade amoureuse de la marchandise à son client*" dit Marx - mais la théorie du "*signal- prix*" de Marshall est exactement la même. D'une certaine façon, cela sert à transmettre de l'information, cela sert à réguler. D'autre part, à un certain moment, il faut bien "payer", après l'échange des oeillades amoureuses, il faut "régler", et, avec ce règlement, celui qui a vendu a la possibilité financière de recommencer à produire (éventuellement) quelque chose du même genre.

Cette double fonction du prix de retrouve aussi bien, pour l'impôt ou le péage. D'abord, cela fait sentir à l'usager le coût de ce qu'il utilise et peut l'induire à modérer sa demande, ou au contraire à préférer tel service (socialement ou écologiquement préférable) à tel autre. Par ailleurs, on paie des impôts à une collectivité locale pour qu'elle produise des services urbains, ou on paie des redevances à un service privatisé, une régie quelconque, de façon à ce qu'elle puisse continuer à produire ces services. Mais dans le cas du tribut foncier, pas du tout. Si le tribut foncier joue effectivement un rôle de régulateur de l'allocation de l'espace, il ne sert pas, en général, à financer sa production. Le propriétaire foncier bénéficie de l'environnement de son terrain, c'est-à-dire qu'il fait payer à l'habitant le droit de participer à "l'atmosphère urbaine (en quelque sorte) dans tel quartier, mais en échange il n'apporte presque rien.

Ce problème est à l'origine de toute une série de réformes, qui ont eu lieu plus spectaculairement dans les années 1960 en France. Avant, un promoteur qui voulait faire quelque chose d'un terrain urbain, il payait un tribut foncier à un propriétaire et il payait une taxe locale d'équipement à une collectivité locale. C'était la collectivité locale qui veillait à ce que l'environnement s'améliore aux environs du terrain, mais si l'amélioration du terrain était notable et en plus prévisible, c'était le propriétaire foncier qui empochait la différence.

Internaliser le prix du foncier

D'où l'idée un peu folle, mais qui a abouti à des résultats pas négligeables, d'essayer d'internaliser complètement, dans le prix du foncier, les dépenses en infrastructures publiques qui bonifiaient le quartier, par la procédure de ZAC. Dans la procédure de ZAC, l'aménageur achète au plus bas prix un terrain qui, idéalement, n'a pas encore la fonction urbaine qu'on va lui donner, que plus précisément l'*aménageur* va lui donner. Par exemple, c'est une rénovation totale, ou c'est la construction totale d'une ville en plein champ. C'est lui, l'aménageur, qui construit les réseaux divers, les routes, les écoles, etc., jusqu'à ce qu'il amène le quartier de ville potentiel à un niveau tel qu'on sache exactement quel type de logement on va bâtir dedans. Après il n'a plus qu'à vendre les droits à construire à un prix correspondant exactement à la qualité du quartier qu'il a produit.

Dans ce cas-là, on a parfaitement tarifé, il y a une répercussion intégrale des dépenses de l'aménageur sur le promoteur, du promoteur sur l'acheteur final. Ce rêve s'est réalisé jusqu'à un certain point dans certaines ZAC, où l'on pourrait dire que sont vendus avec la ZAC absolument tous les services, la sécurité, le boulanger, la poste, les jardins, etc. C'était, au début des années 1970, l'un des rêves possibles pour l'avenir des ZAC.

En réalité, on s'est aperçu que c'était beaucoup trop intégré, que cela correspondait à une vision trop fonctionnaliste, assez contestée là où elle était réalisée de façon trop spectaculaire. Et on a rendu de la souplesse, et on a reconnu que la ville évolue de façon plus compliquée, et que donc se repose la question du financement par divers biais, et j'en viens aux deux autres possibles : ou le tarif payé par l'utilisateur, ou l'impôt payé par le résident. Et j'arrive ainsi au débat "entre cousins", une fois qu'on a renoncé à tout intégrer dans le prix foncier (avec notamment la procédure de ZAC).

Soyons clairs. Pour moi, il y a *impôt* quand une administration fait payer tous les usagers potentiels, c'est-à-dire les résidents d'un territoire, en fonction de leur capacité à payer, qui se servent finalement de ce qu'il leur est proposé ou pas. C'est le principe "de chacun selon ses capacités". Il y a *péage* (tarification ou prix) dès l'instant où on fait payer l'utilisateur en fonction de ce qu'il consomme. C'est le principe : "à chacun selon ses besoins". Les deux ont leurs avantages et leurs inconvénients. Comme les organisateurs de ce colloque m'ont présenté comme porteur du point de vue écologiste, c'est sous l'angle de l'amélioration de l'environnement et de la solidarité (la convivialité) que je vais peser avantages et inconvénients.

D'abord, le financement par l'impôt. Il a comme caractéristique théorique (je dis bien *théorique*) de permettre l'application du principe de : chacun selon ses capacités. Je crois que c'est un bon principe pour payer les villes, c'est d'une façon générale un bon principe pour payer du "paysage". Pourquoi ?

Quand il s'agit de produire une "valeur d'existence", une disponibilité que l'on n'actualisera pas nécessairement, c'est bien le principe "de chacun selon ses capacités" qui doit s'appliquer. Ce qui nous intéresse dans la ville, c'est qu'il y ait des cinémas, des bureaux pas loin, des transports en commun denses, un marché du travail intense, tous les avantages qui viennent d'être évoqués. Si l'on va en ville, si l'on est prêt à payer la ville, c'est parce qu'être en ville, cela paye. La ville, cela paye avant même d'avoir commencé, et en plus tout le monde peut en profiter en même temps, du moins dans certaines limites au delà desquelles apparaissent les "déséconomies externes". Bref, la ville est un bien collectif. Il est donc normal que, même si vous ne vous en servez pas à chaque moment, vous payiez en fonction de vos capacités, car vos capacités (votre pouvoir d'achat, votre capacité de financement) vont vous permettre d'actualiser plus ou moins intensément les potentialités de la ville.

Même chose d'ailleurs pour les réseaux routiers. Notre problème n'est pas à tout moment d'aller d'Avallon à Vézelay par exemple, mais ce dont on doit avoir la possibilité, si on veut, un jour, c'est de sortir de l'autoroute à Avallon, et, de là, aller à Vézelay. Donc il faut payer pour que cette route existe : on ne sait pas encore quand on ira, on ne sait pas si on ira l'an prochain, dans deux ans, si on y retournera tous les six mois, etc., mais on veut que cela existe.

Bref, le système "de chacun selon ses capacités" est particulièrement adapté quand il s'agit de créer et reproduire un bien collectif et la ville est vraiment par excellence un bien collectif. Cela dit, un impôt n'est pas, par essence, solidaire ni "juste", il n'est pas forcément la réalisation du principe "de chacun selon ses capacités". Il y a des impôts locaux barbares, et même des impôts sur les portes et fenêtres. Il n'y a qu'à améliorer les impôts s'ils ne sont pas justes ? Oui, d'accord, mais tout le monde connaît la formule : "un bon impôt est un vieil impôt". C'est un grand problème.

Deuxième problème, à quel niveau spatial paiera-t-on l'impôt urbain ? Et là on s'aperçoit qu'il y a effectivement un effet de péage, même sur l'impôt. Un intervenant vient de dire que "si la ville est payée par l'impôt [national], cela veut dire que les autres payent la ville". Dans le cas de l'Île de France, c'est en effet le cas assez largement. On pourrait pourtant très bien internaliser, au niveau de l'Île de France, absolument tous les coûts de l'Île de France : refuser toute subvention de l'Etat National à l'Opéra de Paris, au Syndicat des Transports Parisiens, etc. C'est la stratégie qu'adoptent par exemple les écologistes au Conseil Régional d'Île de France. Comme eux ne souhaitent pas l'agrandissement de l'agglomération parisienne, parce qu'ils jugent qu'elle est déjà sur-encombrée, alors ils se tournent vers l'Etat central : "Merci bien, nous ne voulons plus être subventionnés. Que les chefs d'entreprises qui

veulent s'installer en Ile de France payent intégralement leur ville. Nous ne demandons pas aux habitants de Lyon, de Clermont, d'Avallon ou de Vézelay d'y contribuer. Augmentons les impôts locaux en Ile de France. Que cet aspect "tarification" de l'accès à l'Ile de France joue comme un signal pour les entreprises : si vous n'avez pas vraiment besoin d'aller en Ile de France, allez donc à Lyon, et si même Lyon vous paraît trop cher, allez donc à Clermont, ou ailleurs".

Donc, il n'y a pas une muraille de Chine entre l'impôt et le péage, dès l'instant que l'impôt local est convenablement spatialisé.

Maintenant, voyons le financement par le péage tarification.

Je suis aussi tout à fait pour la tarification, parce que c'est effectivement un des moyens de lutter contre les engorgements, par son effet signal : "A chacun de payer selon ses besoins", et si c'est trop cher, que chacun réfreine ses besoins. Attention toutefois : dans la ville, qui est quand même largement un système, ne faisons pas de la tarification trop étroite, en tarifant "au coût d'engorgement" le service très précis qu'on est en train de tarifier. Car beaucoup de services sont substituables les uns aux autres.

Je pense, par exemple, qu'il est tout à fait légitime de tarifier l'accès routier au centre de Paris. Il serait très bien de mettre un système de péage électronique à l'entrée de l'hypercentre (du 8ème au 4ème arrondissement). Cela servirait à financer quoi ? non pas "de la rue" mais des transports en commun. Aujourd'hui, il faut l'expliquer très clairement, si l'on fait payer l'automobiliste qui rentre dans Paris, on lui fait payer le fait qu'il n'y ait pas trop de voiture dans les rues, et pour cela il faut qu'il paye la construction de transports en commun, car ceux qui prennent les transports en commun "se sacrifient" pour que lui, automobiliste, puisse encore rouler assez rapidement (on le voit, *a contrario*, quand il y a grève des transports en commun).

Donc, d'accord pour la tarification, mais, comme il a été remarqué par un autre intervenant, le "coût marginal", c'est complètement théorique. Fixons les prix de façon à ce qu'avec une bonne tarification de la rue, on puisse financer des transports en commun agréables, rapides, fréquents, etc., de façon à ce que les rues soient libres... puisque tout le monde prendra les transports en commun !

Second point : la question de l'arbitrage "efficacité, justice". Cela m'énerve profondément que, dans cette société où tout se vend et s'achète, on se mette à dire : "oui, mais la tarification ce n'est pas bien, c'est anti-social, c'est réserver la ville à ceux qui en ont les moyens, etc", et cela, au moment précis où il est question de défense de l'environnement. S'il faut attendre qu'on soulève la question de l'environnement pour s'apercevoir qu'il y a des injustices dans la société, je ne marche pas. Si vraiment vous trouvez qu'il y a des problèmes d'injustice dans la société, réformez la distribution des revenus (et l'impôt est l'une des solutions les plus rapides) et ensuite, faites payer chacun en fonction de ses consommations, polluantes ou encombrantes.

Dernier point : faut-il tarifier l'accès à la ville dans ce qu'elle a de rare et d'urbain par excellence : ses aspects festifs ou monumentaux ? Je crois qu'avec ce bien collectif par excellence qu'est la fête, on touche à ce qui est par excellence non tarifiable, on touche au "produit net absolu" de la société. Le produit vraiment "net", c'est ce qui reste quand on a dépensé tout ce qui est nécessaire pour que la société se perpétue. C'est le surplus absolu, c'est la fête ou les monuments, les oeuvres d'art publiques, et tout le reste n'est qu'un détour de production. Le produit net d'une société est la quantité de fêtes qu'elle est capable de produire d'année en année, ou d'oeuvres d'art qu'elle est capable de léguer à la génération suivante. Et je ne vois pas d'autre définition possible d'un vrai produit net (et contrairement à Georges Bataille je ne pense pas que ce soit une part maudite).

Vers une ville à péage ?

Je crois que ce produit net doit être par essence gratuit, c'est-à-dire financé "de chacun selon ses capacités", parce que c'est là vraiment la fête par définition. Mais je crois aussi que l'accès aux beaux monuments publics doit être par essence gratuit, avec peut-être une "tarification d'entrée" par la fatigue, l'accès par la marche à pied. C'est d'ailleurs la façon dont on protège actuellement Venise, ou le coeur de Sienne : en rendant leur accès de plus en plus difficile aux voitures.

[1] Voir mon livre [Le Tribut Foncier Urbain](#). Circulation du Capital et problème foncier dans la production du cadre bâti, F. Maspéro, Paris, 1974.