

Remarque introductive

Le Touring Club Suisse (TCS) s'insurge contre le rapport du Conseil fédéral sur la possibilité d'introduire un péage routier en Suisse, rapport donnant suite au postulat 04.3619 de la Commission des transports du Conseil national. Le TCS relève d'emblée que ce rapport avait pour objectif d'exposer "dans quelles conditions et sous quelle forme il serait opportun d'instaurer un péage routier". Ce travail d'information aurait dû conduire à une mise en évidence objective des avantages et des inconvénients des systèmes de péage par rapport aux instruments actuels de financement et de gestion des transports. Or, au lieu de présenter impartialement les effets pratiques de l'instauration de péages, les auteurs du rapport se sont bornés à développer leurs avantages sans analyser sérieusement les faiblesses et les risques liés aux péages.

Le rapport, qui se propose d'évaluer les péages dans une perspective économique, sur la base du principe de la vérité des coûts, ne fait qu'insister sur les coûts externes du trafic routier (coûts non couverts par les usagers) sans parler des coûts externes des transports publics. Or, une récente étude intitulée "Compte des transports" a montré que les usagers de la route couvraient leurs coûts à hauteur de 90% contre 46% pour ceux du rail, ceci sans parler des avantages économiques liés aux transports. Le TCS rappelle à cet égard que l'idée d'introduire le principe de la vérité des coûts dans la constitution a été abandonnée, notamment, parce qu'il était question d'appliquer ce principe au seul trafic motorisé privé.

La notion de vérité des coûts contient en germe deux questions centrales. D'abord, il s'agit de déterminer si le trafic est bien dimensionné (quantité de trafic) et, ensuite, s'il est bien structuré (répartition du trafic sur les différents modes de transport).

Pour répondre sérieusement à ces questions, il faut éviter de mélanger la théorie économique avec la défense d'intérêts politiques, comme le fait le rapport avec sa proposition de subventionnement transversal des transports publics à l'aide des recettes tirées des taxes routières. D'un point de vue économique, il est absurde de continuer à subventionner des transports publics d'agglomérations ou des lignes ferroviaires très fréquentées, qui font déjà face à une demande excessive.

Quant au passage à un système de financement des infrastructures lié à la prestation (mobility pricing), il ne manquera pas d'avoir de lourdes conséquences sur tous les domaines des transports. Or, ces conséquences, dans la mesure où elles sont jugées négatives, n'apparaissent pas dans le rapport du Conseil fédéral. Le TCS demande par conséquent que ce rapport soit examiné à l'aune des dernières statistiques relatives aux transports terrestres, et que l'on expose de manière complète les différents effets de l'introduction d'un road pricing. Ce n'est que sur cette base d'objectivité que pourra s'amorcer la discussion politique.

Effets du road pricing

Effets sur le trafic

En matière de trafic, les péages permettent certes de réguler le trafic de manière ciblée en modulant les prix en fonction de l'horaire de passage. Mais cet atout est en partie annulé par un effet de report du trafic, aussi bien dans le temps que dans l'espace, particulièrement fort dès que l'on intègre au péage des tronçons d'autoroutes (bretelles de contournement)¹.

Conclusion: les péages peuvent s'avérer efficaces dans le cas particulier de la lutte contre les engorgements, mais n'induisent aucune baisse significative des kilométrages et du volume de trafic régional. Il convient en outre de relever que la situation du trafic en Suisse s'avère peu problématique en comparaison internationale². De plus, il est notoire que les problèmes de trafic se situent moins dans les centres-villes ou sur les axes transversaux qui y conduisent, que sur les périphériques de contournement (axes tangentiels) de ces mêmes villes. En bouclant les centres par des péages, on ne manquerait certainement pas d'accroître les difficultés aux abords de la zone payante.

Effets sur l'économie

Le TCS dénonce formellement l'absence de toute information sérieuse, dans le rapport du Conseil fédéral, sur les conséquences économiques de l'instauration de péages. Il déplore notamment le fait qu'aucune recherche n'ait été menée dans le cadre du paquet "Mobility Pricing" pour tenter d'évaluer concrètement l'impact du road pricing sur l'économie locale.

Conclusion: notre Club demande par conséquent que soit menée une étude sérieuse, indépendante, sur l'impact d'un éventuel péage de congestion sur l'artisanat et le commerce (75% des emplois en Suisse).

Cette requête s'impose au vu de l'importance du sujet et des constats effectués dans le cadre d'une récente étude suisse³, selon laquelle: "Les commerces et les personnes dépendantes de la voiture et/ou de la clientèle motorisée doivent s'attendre à voir baisser leur chiffre d'affaires."

Effets sur les transports

Les experts s'accordent à dire que dans le cas des péages de financement norvégiens, à redevance raisonnable, l'effet de transfert sur les transports publics est nul. Quant aux péages de congestion (Londres, Stockholm), accompagnés d'une redevance élevée, ils induisent au mieux un report modal de 5 à 10%.

¹ M. Keller, R. Frick, "Road Pricing für den Wirtschaftsraum Zürich", Schlussbericht, INFRAS, 2000, pp. 18-33

² W. Schade, C. Doll, M. Maibach, M. Peter, F. Crespo, D. carvalho, G. Caiado, M. Conti, A. Lilico, N. Afraz, "COMPETE Final Report: Analysis of the contribution of transport policies to the competitiveness of the EU economy and comparison with the United States", Funded by European Commission – DG TREN, Karlsruhe, Germany, 179 p.

³ M. Nufer, U. Zurbriggen, "Road User Charging in der Schweiz", IBM Schweiz/Swiss Governmental Programs, August 2005

Conclusion: au-delà de ces chiffres, qui témoignent de la faible élasticité de la demande en matière de transport motorisé, il faut se demander si les transports publics et notamment le rail ont réellement la capacité d'absorber ces quelques pour cent de voyageurs supplémentaires aux heures de pointe.

L'autre question porte sur l'aptitude des transports publics à répondre à la demande de transport. En effet, les grands axes de transports publics répondent de moins en moins à la demande réelle et les pendulaires habitant et/ ou travaillant en périphérie doivent renoncer aux transports publics pour des questions de perte de temps.

Effets territoriaux

Comme le chapitre sur les effets économiques, l'analyse des incidences territoriales du road pricing s'avère très sommaire. En substance, on se borne à affirmer "que les effets territoriaux d'un péage routier aussi bien urbain que généralisé sont faibles."

Conclusion: le TCS demande à la Confédération de vérifier l'impact d'un péage urbain sur l'activité sociale et économique (travail, achats, loisirs, etc.). Il demande également si l'éventuelle instauration de péages est réellement compatible avec la nouvelle vision de l'administration en matière de développement territorial. En clair: n'est-il pas contradictoire de penser que l'on parviendra à développer les activités économiques et sociales dans nos villes, de manière à y attirer la population, tout en imposant parallèlement des péages urbains?

Effets de répartition

Les taxes de péage, lorsqu'elles ne sont pas compensées par des réductions d'autres redevances, ont toujours un effet régressif sur le plan social. Les experts du paquet "Mobility Pricing" ont estimé dans leurs études qu'il était possible d'envisager une suppression de la taxe cantonale sur les véhicules à moteur, de la vignette autoroutière ou d'une partie ou de la totalité de la surtaxe sur les carburants, afin de compenser la charge liée au péage.

Conclusion: avec un péage urbain de zone, par exemple, "compensé" par la suppression de la taxe automobile cantonale, les grands perdants sont les habitants de l'agglomération et de sa zone d'attraction, comme d'ailleurs la population suisse en général. Quant aux habitants de la ville-centre bouclée par le péage, ils sont aussi perdants à moins qu'on les exonère massivement du péage. Seuls les habitants du canton (arrière-pays) bénéficieraient globalement de la suppression de la taxe cantonale sur les véhicules à moteur. Cette nouvelle répartition peu équitable des charges ne manquerait pas de poser problème au niveau de la compétence et de la redistribution fiscales, la perception et les recettes étant liées à la propriété des routes concernées (Confédération, cantons, communes).

Finalement, il est évident qu'un système de péage peut tendre à la neutralité de la quote-part fiscale. Par contre, s'agissant d'un système qui régule le trafic au moyen du prix (pricing), il est impossible d'éviter l'exclusion des plus démunis du trafic motorisé (caractère antisocial des péages).

Rapport coûts-bénéfices

Les péages urbains de congestion, comme celui de Londres, se distinguent à la fois par un taux de taxation élevé et des revenus nets faibles. Cette réalité résulte essentiellement de frais d'installation et d'exploitation extrêmement élevés, dus notamment au systèmes de saisie retenus.

Conclusion: le TCS regrette que l'on ait soigneusement évité, tant dans le cadre des recherches "Mobility Pricing" que dans le rapport du Conseil fédéral, toute comparaison systématique des avantages et des inconvénients entre le péage et la taxe sur les huiles minérales. Force est de constater que le bilan financier des péages de congestion est très mauvais, principalement à Londres, où près de 50% des recettes sont absorbées par l'exploitation du péage. A cela, il faut encore ajouter les frais d'implémentation des péages, qui s'élèvent rapidement à plusieurs centaines de millions de francs (600 millions à Stockholm).

Face à ces montres administratifs, la taxe sur les huiles minérales, qui revêt également dimension incitative du point de vue environnemental, fait figure de poids plume. En effet, seul 1.5% de ses recettes est affecté à l'administration du système.

Remarque finale

Les auteurs du rapport de la Confédération constatent qu'en matière de finances, la situation est saine, tant au niveau de la Confédération que des cantons (solde global positif). Ils relèvent par contre un problème du côté des villes et agglomérations, qui ont dans certains cas dû reporter des projets d'infrastructures. Le TCS rappelle à ce propos qu'une solution de compromis a été trouvée avec le Fonds d'infrastructure, qui va allouer quelque 6 milliards de francs au trafic d'agglomération.

Quant au subventionnement transversal des transports publics au moyen des fonds affectés à la route, il ne s'inscrit absolument pas dans une logique économique et ne respecte pas le principe de la vérité des coûts. Force est de constater que l'on ne semble vouloir appliquer ce dernier qu'à la route, à ses coûts externes, mais pas au subventionnement des transports publics. Comment se fait-il que l'on ne cesse de réclamer des conditions-cadres plus favorables pour les transports publics et le rail, alors que ce dernier offre déjà des prestations de transport moins chères, tant pour les personnes que pour les marchandises (voir étude "Compte des transports/TRAKOS" de l'OFS)? A cela, il convient d'ajouter que les transports publics connaissent eux aussi des problèmes de capacités.

Finalement, le TCS tient à souligner que la constitution fédérale interdit tout road pricing, en dehors des péages d'ouvrages (Objektpricing). Il conteste ainsi l'affirmation du rapport fédéral, selon laquelle les bases constitutionnelles en vue de l'introduction d'un péage autoroutier lié à la prestation seraient données. Notre Club estime au contraire que le passage d'une taxe forfaitaire (vignette autoroutière actuelle) à un péage kilométrique impliquerait obligatoirement une modification de la constitution, à l'image de ce qui s'est produit lors du passage de la taxe poids lourds forfaitaire à celle liée aux prestations.

TCS, GME