

## Péage routier : inadapté, cher et peu efficace

En 2005, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de présenter un rapport sur le péage routier. Sur cette base, le Conseil fédéral a autorisé, fin 2007, les essais de péage routier dans les villes et les agglomérations. Cependant, l'introduction de taxes routières pose des problèmes juridiques, puisque la Constitution stipule que l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. Le Conseil fédéral souhaite adopter une loi fédérale limitée dans le temps pour contourner cet obstacle.

### **Position d'economiesuisse**

Pour que le péage routier ait un sens, ses coûts élevés doivent produire des résultats eux aussi importants. Aujourd'hui, ni la densité du trafic, ni le financement des infrastructures ne justifient d'autoriser des essais de péage routier. Les péages routiers risquent de provoquer une hausse des impôts et des taxes pour le trafic individuel motorisé, et ce sans contrepartie. Il convient en conséquence d'exploiter entièrement le potentiel des mesures de gestion du trafic avant d'envisager des solutions dont le rapport coût-utilité est moins favorable.

26 janvier 2008

Numéro 3

# dossierpolitique



## Péage routier : coûteux et inadapté en Suisse

Le Conseil fédéral favorable à des essais de péage routier

### 1 Situation actuelle

La question des péages routiers est l'objet de débats depuis quelques années. En 2005, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de présenter un rapport sur le sujet qui devait indiquer dans quelle mesure l'introduction de péages routiers aurait du sens en Suisse. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a autorisé, fin 2007, des essais de péages dans les villes et les agglomérations. Le DETEC a été chargé d'élaborer un projet de loi dans ce sens. Bien que le Parlement ait biffé ce mandat dans le programme de la législature, le DETEC n'a pas changé de cap.

Problème constitutionnel

L'introduction de « *péaged routierd* » en Suisse pose problème sur le plan juridique. Conformément à l'article 82 de la Constitution, l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. Les exceptions à ce principe doivent être autorisées explicitement par le Parlement. Le Conseil fédéral souhaite contourner cette difficulté en adoptant une loi limitée dans le temps qui autoriserait les essais dans les villes et les agglomérations. Cette loi réglerait les principales conditions-cadre (but, cercles des personnes assujetties, objet et montant de la taxe, etc.). Pour autoriser définitivement les taxes routières, il faudrait modifier la Constitution.

Il y a trois ans environ, economiesuisse a publié une prise de position intitulée « Gestion du trafic en vue de fluidifier la circulation routière », dans laquelle elle examinait les mesures permettant d'améliorer la fluidité du trafic. Les péages routiers n'avaient pas été exclus a priori, mais surtout en tant que derniers recours pour mieux gérer la circulation. Le Conseil fédéral et plusieurs villes ayant désormais manifesté leur intérêt pour l'introduction de péages routiers à titre d'essai, economiesuisse se doit d'examiner de plus près les différents modèles et d'évaluer en particulier leur pertinence dans le contexte de la politique des transports et de la politique financière. Les expériences faites dans d'autres pays d'Europe ainsi que les conclusions d'études récentes permettent d'évaluer les différents modèles de péage routier.

### 2 Diversité des modèles

Pour en débattre objectivement, il faut distinguer les différentes formules de taxes routières et leurs effets. En fonction du but visé, les experts préconisent différentes solutions.

#### **Péage routier**

Le péage routier consiste à introduire une taxe d'utilisation pour le trafic individuel motorisé. Il existe plusieurs modèles :

- *Object pricing* : Il s'agit d'une taxe permettant d'emprunter un ouvrage particulier comme un pont, un tunnel ou un tronçon de route. Les recettes servent généralement à financer l'infrastructure concernée. Les coûts d'investissement et d'exploitation de l'objet déterminent le montant de la taxe.
- *Cordon pricing (système de péage urbain)* : Taxe perçue à l'entrée ou à de la sortie d'une zone déterminée. L'objectif est en règle générale incitatif, de sorte que la taxe est généralement élevée. La « Congestion Charge » perçue à Londres en est un exemple.
- *Area pricing* : Ce système prévoit en outre la perception d'une taxe pour les trajets effectués au sein d'une zone, ce qui tend à maximiser l'effet d'incitation. Une taxe nationale calculée en fonction de la distance parcourue en constitue une variante.
- *Value pricing* : Taxe pour l'utilisation privilégiée de certaines routes ou voies.
- *Congestion pricing* : Les tarifs sont adaptés en fonction de la densité du trafic afin de parvenir à un effet d'incitation supérieur.

Réguler le trafic grâce à des mesures pécuniaires supplémentaires dans les transports publics

**Tarification de la mobilité**  
Contrairement aux péages routiers, la tarification de la mobilité prévoit des mesures pécuniaires dans les transports publics, ceci à des fins de gestion du trafic. Ainsi, les tarifs des transports publics peuvent être plus élevés pendant les heures de pointe.

On ignore encore quel modèle serait retenu pour des essais en Suisse. Le Conseil fédéral souhaite proposer une solution uniforme dans la loi fédérale à durée limitée. Comme ce sont avant tout les villes qui s'intéressent à ces instruments de gestion du trafic, on peut penser que les modèles de péage cordon seront privilégiés.

### 3 Analyse et évaluation

Quels sont les objectifs ? Les besoins relatifs à l'introduction de nouvelles taxes routières en Suisse doivent être évalués en fonction des objectifs visés. Les raisons le plus souvent évoquées pour justifier l'introduction de péages routiers sont la gestion du trafic, le financement des infrastructures et l'environnement.

#### a) L'objectif de la gestion du trafic et de la suppression des embouteillages

Réduire la circulation sur certains axes routiers

La perception de péages routiers vise à réduire la circulation sur certains axes routiers ou dans certaines zones. L'objectif est d'influencer la demande par le montant de la taxe. Les experts recommandent ces modèles pour des villes présentant une surcharge de trafic. Les essais proposés par le Conseil fédéral dans le rapport mentionné visent principalement cet objectif. De par le monde, seules quelques villes ont introduit de telles taxes d'incitation. L'exemple le plus connu est Londres qui perçoit un péage de congestion dans le centre-ville depuis 2003.

Lorsqu'on évalue l'efficacité des modèles, il faut éviter de les examiner isolément, c'est-à-dire séparément des autres instruments de gestion du trafic. Ensuite, il faut privilégier les mesures présentant le meilleur rapport coût-utilité macroéconomique. Les péages routiers ont un certain effet d'incitation. Cela a été démontré de façon théorique et partiellement de façon empirique. Les critiques dénoncent toutefois les inconvénients suivants :

Mise en place et exploitation coûteuse, pour les projets-pilote aussi

**Rapport coût-utilité peu avantageux :** Les experts s'accordent à dire que l'exploitation et la mise en place d'un système de péage routier est coûteuse. Les coûts se montent en général à 30 %, voire 40 %, du produit. Les coûts sont d'autant plus élevés que le nombre de véhicules assujettis est faible (exemple de nombreux tronçons routiers en Norvège) ou quand les coûts du système sont très élevés (exemple de Londres). En comparaison, le coût de perception de l'impôt sur les huiles minérales se monte à 1,5 % du produit de l'impôt brut. A Londres, une partie substantielle du produit (27 %) est couverte par les amendes.

A Londres, les coûts d'exploitation, de communication et d'exécution représentent un tiers du produit total. Sans les amendes qui en génèrent 27 %, le produit net serait inférieur de moitié.

#### Rapport coût-revenu peu avantageux : exemple de Londres

Chiffres détaillés du système mis en place à Londres, 2007/2008

	En mio. GBP	En %
Coûts d'exploitation, de communication et d'exploitation	91	69 %
Autres coûts	40	31 %
<b>Coûts totaux</b>	<b>131</b>	<b>100 %</b>
Taxe journalière standard pour un véhicule (8 livres)	146	54 %
Flotte de véhicules, taxe journalière (7 livres)	37	14 %
Véhicules des résidents (4 livres par semaine)	12	4 %
Amendes	73	27 %
<b>Produit</b>	<b>268</b>	<b>100 %</b>
<b>Produit net en livres et en % du produit total</b>	<b>137</b>	<b>51 %</b>

Source : Transport for London, 2008, Congestion Charging – Impacts monitoring – Sixth Annual Report, July 2008, page 220

En Suisse aussi on s'attend à des coûts élevés. Le système de perception existe, mais les coûts d'installation et d'entretien sont très élevés par rapport aux recettes attendues. Pour que l'introduction d'un péage routier ait un sens du point de vue économique, les coûts devraient être compensés par une utilité d'un niveau équivalent. Une étude de la banque cantonale de Zurich<sup>1</sup> arrive à la conclusion qu'un péage routier pourrait éventuellement avoir un sens dans la ville de Zurich à partir de 2025. A l'heure actuelle, la ville connaît certes des embouteillages, mais leur ampleur ne permet pas de justifier les coûts d'un tel dispositif. L'étude montre en outre que dans de petites villes, comme Winterthur, les ralentissements sont insuffisants pour justifier les coûts de perception élevés d'un péage routier – même après 2025.

Chercher des solutions plus avantageuses

Dans ce contexte, on peut se demander si des solutions plus avantageuses existent. Cette piste est souvent négligée dans les débats. Le législateur dispose de nombreuses possibilités pour fluidifier le trafic : gestion de la circulation par les informations routières, signalisation dynamique, autorisations de circuler, systèmes de régulation, etc. De telles mesures sont mises en œuvre avec succès dans de nombreuses localités. Avant d'envisager des solutions coûteuses, il convient d'examiner en détail les instruments existants et en épuiser les possibilités. En ce qui concerne le péage routier, même les projets-pilotes nécessitent des investissements importants. Les coûts sont si élevés qu'on ne peut guère faire marche arrière une fois qu'un projet-pilote est en place. Enfin, le développement des infrastructures routières allègerait certains axes. Le contournement de la ville de Zurich par l'ouest en est un exemple. Il vaut la peine d'attendre de connaître l'impact de tels investissements avant d'introduire de nouvelles taxes.

Les expériences réalisées jusqu'ici n'ont pas eu beaucoup de succès

**Effet d'incitation discutable :** La plupart des experts considèrent que le péage routier possède un effet incitatif. Dans la réalité, les résultats sont contrastés. L'effet dépend en grande partie du montant de la taxe. Le nombre de trajets a reculé de 5 % à 7 % seulement dans les villes d'Oslo, de Bergen et de Trondheim, en Norvège, alors que Londres est parvenue à diminuer le trafic de 20 % environ. Le montant de la taxe perçue dans la capitale britannique est environ trois fois supérieur : il faut déboursier 8 livres sterling (17 francs environ) pour se rendre au centre-ville. Les scénarios examinés dans différentes études suisses travaillaient avec l'hypothèse d'une taxe inférieure à 5 francs.

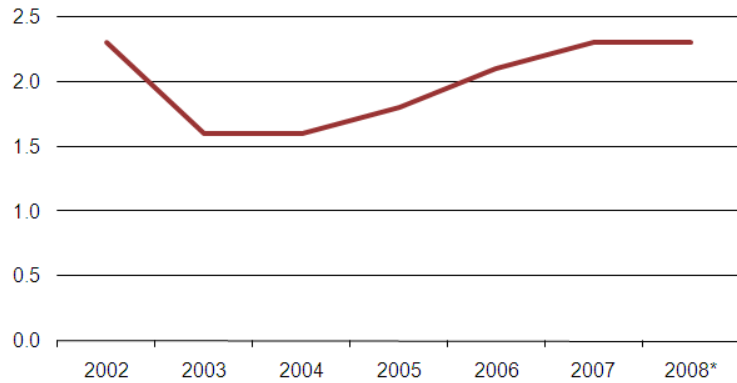
Pas de diminution des embouteillages à Londres

Le nombre de courses a sensiblement reculé à Londres, toutefois l'objectif d'une diminution des embouteillages n'a pas été atteint. Cinq ans après l'introduction de la « Congestion Charge », la densité du trafic est aussi élevée qu'avant la mise en place du dispositif, même si elle a temporairement diminué. Ni le relèvement de la taxe (augmentation de 5 à 8 livres en 2005) ni l'extension de la zone assujettie (en 2007) n'ont influencé cette évolution.

<sup>1</sup> ZKB, 2008, Wie weiter mit dem Verkehr – Strategien zur Verbesserung der Züricher Mobilität, April 2008, Züricher Kantonalbank

La situation s'est à nouveau détériorée dans le centre-ville de Londres, alors que la fluidité s'était améliorée les deux premières années. A partir de 2007, la zone assujettie comptait autant d'embouteillages qu'avant la mise en place du dispositif.

**Évolution de la surcharge de trafic à Londres après l'introduction de la taxe**  
Mesure des retards moyens dans la zone assujettie, en minutes par kilomètres



\* De janvier à avril

Source : Transport for London, 2008, Congestion Charging – Impacts monitoring – Sixth Annual Report, July 2008, page 57

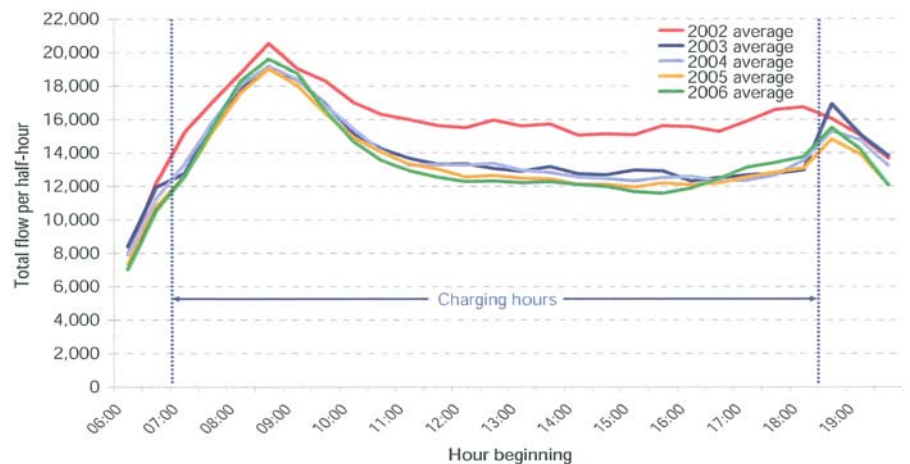
Nombre de véhicules presque équivalent aux heures de pointe

Les autorités londonniennes attribuent cette évolution négative principalement aux nombreux chantiers du centre-ville. Le nombre d'entrées dans la zone assujettie en fonction de l'heure suggère une autre explication (cf. graphique ci-après). L'effet d'incitation semble le plus faible pendant l'heure de pointe du matin (entre 8 h 00 et 9 h 00) quand l'encombrement du trafic est le plus important. Les véhicules qui entrent en ville sont presque aussi nombreux qu'avant l'introduction du péage. En revanche, on observe une modification nette des comportements plus tard dans la journée. Les statistiques montrent également que la circulation s'est encore détériorée à l'extérieur de la zone assujettie. Le retard subi par kilomètre a augmenté de 23 % entre 2002 et 2006. Dans une étude de cas, l'Office fédéral des routes arrive à la conclusion qu'instaurer un péage pour réguler la circulation dans le centre-ville de Zurich aurait pour effet de reporter une partie des véhicules vers les routes de contournement et de transit de l'agglomération qui sont déjà surchargées. Il apparaît clairement que la gestion du trafic via des mesures pécuniaires n'atteint pas son but ou seulement partiellement, même à Londres, pourtant citée en exemple.

L'effet d'incitation du péage routier semble le plus faible pendant les heures de pointe, quand l'encombrement du trafic est le plus important. Le dispositif a induit une nette modification des comportements seulement à partir de 9 heures.

**Londres : nombre de véhicules entrant dans la zone soumise au péage routier en fonction de l'heure du jour**

Jours de semaine, pour 2002 (avant le péage), 2003, 2004, 2005, 2006



Source : Transport for London, Fifth Annual Report, July 2007

Inefficiency du péage routier en raison des coûts de perception

### b) Objectif de financement du trafic

En général, les recettes des péages routiers financent la construction et l'exploitation d'infrastructures et de services de transport. C'est le cas de la France, où les péages autoroutiers financent la construction et l'exploitation des autoroutes et de Londres, où les recettes servent à promouvoir les transports publics. Un accroissement des subventions croisées des transports publics par le trafic routier n'est pas souhaité en Suisse et serait contraire au principe de causalité. La question se pose donc de savoir à quoi les recettes supplémentaires issues de la mise en place d'un péage routier seraient affectées. L'économie estime que ces recettes devraient être intégralement compensées par le biais d'une réduction correspondante des taxes existantes ou affectées obligatoirement au financement des infrastructures routières. Compte tenu du manque d'efficacité des systèmes (hauteur des coûts d'exploitation), le péage routier se révèle inefficace même dans l'éventualité peu probable d'une compensation totale.

#### **Besoins en termes de ressources supplémentaires :**

— *Pour les routes :*

Aujourd'hui, les taxes routières couvrent entièrement les coûts des infrastructures routières

Au niveau fédéral, les coûts des routes sont couverts. Bien que la moitié du produit de l'impôt sur les huiles minérales alimente la caisse générale de la Confédération et qu'une part importante des ressources consacrées aux routes soient utilisées pour le développement des infrastructures ferroviaires (RPLP, impôt sur les huiles minérales), les derniers exercices étaient excédentaires : fin 2007, le financement spécial pour la circulation routière affichait un excédent de près de 4,6 mrd fr. Les impôts sur les véhicules à moteur ainsi que la part des cantons aux taxes routières couvrent entièrement les coûts des routes au niveau cantonal. De plus, le fonds d'infrastructure fournit des ressources supplémentaires pour financer des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Si on tient compte de la totalité du produit des taxes routières, les usagers de la route couvrent entièrement les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des infrastructures routières. Ainsi, les infrastructures routières sont financées selon le principe de causalité. C'est vrai aujourd'hui et cela le restera ces prochaines années. Par conséquent, l'aspect financier ne parle pas non plus en faveur du péage routier. Cependant, cela n'exclut pas explicitement que la construction d'infrastructures coûteuses isolées (un tunnel, par exemple), qui apportent une valeur ajoutée directe aux usagers, soit financée un jour par des taxes routières, c'est-à-dire par les usagers. L'instauration d'un péage pour l'utilisation d'une infrastructure doit être examinée au cas par cas.

L'impôt sur les huiles minérales continuera de couvrir les besoins financiers ces prochaines années

Enfin, la baisse annoncée de la consommation de carburants fossiles est invoquée pour justifier l'introduction d'un péage routier, ceci en vue de financer des infrastructures. En cas de réduction de la consommation des carburants et de mobilité inchangée, ou en cas d'utilisation croissante de nouvelles énergies exonérées fiscalement, le produit de l'impôt sur les huiles minérales, principale source de financement des routes, pourrait devenir insuffisant. A cela il faut objecter que jusqu'ici, ni les processus de substitution ni l'amélioration de l'efficacité énergétique n'ont menacé les recettes. Le plan financier de la Confédération prévoit également des recettes stables pour ces prochaines années. La Suisse ne devrait envisager l'introduction d'un nouvel instrument de financement des infrastructures routières que si les recettes de l'impôt sur les huiles minérales se réduisent substantiellement ou si le financement des routes n'est plus garanti. Et cet instrument de financement devrait mettre à contribution les usagers. Ainsi, compte tenu de leurs nombreux inconvénients, les péages routiers motivés par des objectifs financiers ne sont pas à l'ordre du jour et ne le seront pas ces prochaines années.

Pas de nouvelle entorse au financement selon le principe de causalité	<p>— <i>Pour les transports publics :</i></p> <p>Les recettes générées par les péages routiers pourraient également servir à subventionner les transports publics. Mais à l'heure actuelle, les pouvoirs publics et les usagers de la route financent déjà une part substantielle des transports publics (en particulier les grands projets ferroviaires). Dans le canton de Zurich par exemple, près de 40 % des ressources dont dispose le Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) viennent des pouvoirs publics. Un renforcement des subventions croisées, via les impôts ou les taxes routières, équivaldrait à s'éloigner encore du principe de causalité en matière de financement.</p>
Possibilités de compensations limitées	<p><b><i>L'introduction de nouvelles redevances et taxes est problématique</i></b></p> <p>Un péage routier représente une nouvelle taxe. Si les nouvelles recettes ainsi obtenues ne font pas l'objet d'une compensation sous forme de diminution des impôts et taxes existants, il en résulte un alourdissement de la charge fiscale totale, en particulier pour les usagers, qui voient les coûts de la mobilité prendre l'ascenseur. Il n'y a qu'une façon d'éviter ce développement : il faut baisser de manière ciblée d'autres taxes routières. Sachant que le gros des taxes routières est perçu au niveau de la Confédération, c'est là que se situent les principales possibilités de compensation. L'éventualité d'une compensation par le biais d'une réduction de l'impôt sur les huiles minérales se pose aussi. Cet impôt exerce déjà un effet d'incitation fort. On peut donc partir du principe que le remplacement de l'impôt sur les huiles minérales par une taxe liée à la distance parcourue n'aurait guère d'incidence sur les kilomètres parcourus. Un tel changement de système permettrait toutefois de réguler la circulation dans l'espace et dans le temps. Cet avantage serait contrebalancé par une hausse nette des coûts de perception par rapport à aujourd'hui. De plus, une réduction ou même la suppression de ces taxes, serait aujourd'hui contraire à la politique fédérale en matière de CO<sub>2</sub>. Il n'est donc pas indiqué de trouver une compensation par ce biais. Une diminution ou la suppression de taxes forfaitaires serait plus appropriée. En raison de son montant modeste, la vignette, la redevance pour l'utilisation des autoroutes, n'est pas à même d'influencer sensiblement le trafic. Les impôts cantonaux sur les véhicules motorisés se prêteraient le mieux à une compensation. Le remplacement des taxes fixes de la vignette autoroutière et de l'impôt sur les véhicules motorisés par une taxe liée aux prestations pour toutes les routes pourrait se traduire par une réduction de 4 % à 6 % des distances parcourues. Enfin, dans ce domaine, il est rare que des taxes soient perçues par les communes. Des compensations sont donc exclues à ce niveau. Or comme les essais de péage routier envisagés sont prévus avant tout au niveau communal (villes), une compensation partielle, voire complète, semble illusoire.</p>
L'effet positif sur l'environnement n'est pas certain	<p><b><i>c) Effets sur la pollution</i></b></p> <p>Les experts sont d'accord pour dire que le péage routier n'a pas nécessairement un effet positif sur l'environnement. Selon le rapport du Conseil fédéral, le péage routier peut avoir des effets positifs dans une région délimitée – selon la façon dont le système est aménagé. Quand la zone est plus étendue, les effets sur l'environnement sont peu importants. La gauche et les Verts avancent un autre argument : ils estiment qu'au delà de la construction et de l'exploitation des routes, le trafic routier occasionne des coûts externes considérables qui doivent être compensés. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) estime les coûts externes occasionnés par le trafic routier de marchandises et le trafic individuel motorisé à 7,3 mrd fr. environ. La gauche et les Verts considèrent qu'il faut prendre des mesures principalement à l'encontre du trafic individuel motorisé. En effet, les coûts externes du trafic routier de marchandises sont couverts via la RPLP. Les scénarios de péage routier examinés jusqu'ici ne couvriraient pas, même partiellement, les coûts externes du trafic routier. La question de l'affectation de ces recettes substantielles reste également sans réponse.</p>



Le péage routier ne remporterait pas l'adhésion de la majorité au Parlement

#### 4 Situation politique

Jusqu'ici, le Parlement n'a pas soutenu de mesures concrètes en vue de l'introduction de modèles de péage routier. Le Conseil national a rejeté un projet en 2005. La tentative du Conseil fédéral d'ancrer des essais de péage routier dans le programme de la législature 2007-2011 a aussi échoué devant le Parlement. Au cours de la session spéciale d'avril 2008, le Conseil des États a biffé une proposition dans ce sens grâce à la voix prépondérante du président, la jugeant inadéquate. Le Conseil national a fait de même par 109 voix contre 68 au cours de la session d'été. Le DETEC a maintenu, malgré le verdict du Parlement, qu'il ne voyait pas de raison de renoncer aux essais de péage routier et comptait sur le soutien des villes à cette fin.

Plusieurs représentants importants de l'économie ont déjà pris position sur la question. Ainsi, l'Union suisse des arts et métiers, le Centre Patronal et la communauté d'intérêt pour le trafic des centres-villes ont annoncé un référendum. Le degré d'acceptation des taxes pour l'utilisation des routes dans les villes et les agglomérations tend à augmenter, mais des projets dans ce sens ne passeraient pas aujourd'hui, car seuls 40 % de la population les soutiennent.

En septembre 2008, le Conseil municipal de la ville de Zurich a chargé le conseil administratif de présenter un rapport sur la faisabilité d'un péage routier à Zurich. Ce sont plus particulièrement le PS, les Verts et le PDC qui montrent un intérêt pour l'instauration d'une taxe dans le centre-ville de Zurich. Le PRD et l'UDC rejettent cette idée. Les villes de Bâle, de Genève, de Berne et de Lausanne ont aussi manifesté un intérêt pour des modèles de péage routier.

L'introduction d'un péage routier entraînerait une hausse des taxes sans contrepartie

#### 5 Conclusion

En conclusion, il est inutile d'introduire de nouvelles taxes routières en Suisse aujourd'hui. Ni la densité du trafic ni le financement du trafic ne justifieraient que des essais de péage routier soient autorisés. Au contraire, le risque serait grand qu'ils induisent tout une hausse des impôts et des taxes à la charge du trafic individuel motorisé, sans contrepartie. Si, à long terme, l'impôt sur les huiles minérales ne devait plus suffire à financer les routes ou si la circulation se détériorait sensiblement dans les villes, l'introduction d'autres taxes routières pourrait être examinée ultérieurement. Il est trop tôt pour effectuer des essais de péage routier. Il convient donc de rejeter fermement les propositions dans ce sens. Pour l'heure, il n'y a aucune raison de remplacer la base légale actuelle par une loi limitée dans le temps. Plutôt que d'envisager des solutions présentant aujourd'hui un rapport coût-utilité moins favorable, il convient d'exploiter entièrement le potentiel des mesures de gestion du trafic. De plus, il reste suffisamment de temps pour obtenir les autorisations nécessaires à des essais de péage routier par la voie démocratique ordinaire. Cela n'exclut pas que de nouvelles infrastructures routières ou certains objets ayant une utilité concrète pour les usagers de la route pourraient être financés par des taxes d'utilisation dans certaines circonstances. L'élaboration d'une base légale spécifique serait nécessaire le cas échéant.

#### Pour toute question :

jan.perret-gentil@economiesuisse.ch  
martin.kaiser@economiesuisse.ch