



Touring Club Suisse
Chemin de Blandonnet 4
Case postale 820
1214 Vernier GE
www.tcs.ch

Peter Goetschi
Président central
Tél +41 58 827 34 07
Fax +41 58 827 50 26
peter.goetschi@tcs.ch

Touring Club Suisse, Case postale 820, 1214 Vernier GE

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC

3003 Berne

Vernier/Genève, le 11 septembre 2015
OFA / GME / PGO

Procédure de consultation

Projet de rapport stratégique sur la tarification de la mobilité (*mobility pricing*)

Madame la Conseillère fédérale,

Le Touring Club Suisse (TCS), organisation de consommateurs active dans le domaine de la mobilité, vous remercie pour la possibilité donnée de se prononcer sur le projet de rapport susmentionné et vous prie de trouver ci-après sa prise de position.

Prise de position du TCS

Remarques générales

A titre de remarque préliminaire, il sied de souligner que le TCS est tout à fait conscient qu'un changement de système de financement des infrastructures sera – tôt ou tard – inévitable. En effet, les progrès technologiques – résultant notamment dans une diminution de la consommation des véhicules, mais aussi dans le développement de modes de propulsion alternatifs – ne permettront pas à terme de maintenir un financement suffisant et équitable moyennant le système actuel.

Le TCS estime cependant que ce n'est actuellement pas le moment pour ouvrir la discussion sur le *mobility pricing* alors que le financement de l'ensemble des infrastructures de transports est en cours de définition. Du côté du rail, la mise en œuvre complète du projet FAIF n'est pas encore terminée et du côté de la route, le second tube au St-Gothard, l'initiative pour un financement équitable des transports et le projet FORTA sont des objets décisifs actuellement en voie de délibération ou d'être soumis au peuple.

Par ailleurs, et en ce qui concerne un éventuel *mobility pricing* lui-même, le TCS estime qu'il devrait avoir un objectif de financement uniquement, et non un but incitatif tel que proposé dans le rapport de la Confédération. En effet, l'objectif prioritaire doit être de garantir le financement des infrastructures, sans engendrer des coûts supplémentaires pour les usagers. Or, l'ensemble des variantes proposées pour la route feront augmenter les coûts, sans offrir de plus-value pour l'utilisateur-contribuable. Pour réduire les problèmes d'embouteillages, l'Etat doit investir pour développer rapidement les réseaux de transport avec les recettes disponibles.

Enfin, le TCS réitère sa revendication d'un financement équitable du rail et de la route (« Gleich lange Spiesse für Schiene und Strasse »), nécessitant l'introduction simultanée pour le rail et la route d'un éventuel *mobility pricing*.

Fort de ces remarques préliminaires, le TCS se prononce comme suit sur le rapport soumis à la consultation, étant précisé que ce dernier présente de nombreuses possibilités en matière de tarification de la mobilité. Il soulève ainsi davantage de questions qu'il ne donne véritablement la vision de la Confédération sur ce sujet. En particulier, les questions liées à la gouvernance d'un tel système de tarification de la mobilité nécessitent d'être clarifiées de manière transparente. Si chaque ville ou chaque quartier peut décider librement des tarifs imposés aux usagers venant de l'extérieur, il faudra s'attendre à de graves problèmes socio-économiques.

Remarques sur les principes en matière de tarification de la mobilité

I. Garantir la sécurité du financement des infrastructures

Le TCS estime que l'objectif prioritaire est de garantir le financement des infrastructures. Or, une taxe incitative n'est par définition pas un instrument sûr pour garantir durablement le financement. Les exemples au niveau international (Londres, Stockholm) montrent que lorsque l'effet incitatif fonctionne, les recettes diminuent de manière problématique. En effet, il n'est tout simplement pas possible de financer et d'inciter avec le même instrument.

Le TCS demande que la sécurité du financement des infrastructures de transports constitue l'objectif principal de la Confédération. Il doit être pris en considération dans le cadre des discussions relatives à la tarification de la mobilité. Le véritable défi est de savoir comment garantir le financement de la mobilité à l'avenir.

II. Définir un cadre de financement équitable

Le TCS demande que les usagers de la route et du rail soient traités de manière équitable en matière de financement. Ce principe implique de définir quels coûts doivent être couverts par qui et par quels moyens. En particulier, il ne serait pas équitable d'augmenter les tarifs pour la route sans améliorer les prestations dont bénéficient les usagers, alors que ces derniers couvrent déjà la totalité des coûts. En effet, les coûts d'exploitation d'un système de *mobility pricing* sont potentiellement élevés, ce qui impliquerait un renchérissement pour l'utilisateur. Le principe de l'équité du financement implique également que les subventions transversales doivent être limitées au strict minimum.

III. Garantir le respect de la protection des données

Le TCS estime que le système de *mobility pricing* pose de grands défis en matière de protection des données et de la sphère privée. Avec l'enregistrement systématique de tous les déplacements, l'utilisateur n'aura aucun moyen d'échapper à l'enregistrement électronique qui, une fois opéré, existe pratiquement pour l'éternité et peut donc théoriquement être utilisé à d'autres fins. Il est indispensable de garantir la protection des données pour les usagers de la route.

IV. Garantir l'accès à la mobilité pour tous

Le TCS demande que l'accès à la mobilité soit garanti pour tous. Les personnes les plus démunies et les familles nombreuses sont généralement les premières victimes d'un renchérissement de la mobilité. Ce sont aussi les personnes pour qui il est difficile d'adapter leur comportement en matière de mobilité, n'ayant pas le choix en matière de logement, d'emploi et d'horaires de travail (p.ex. travail de nuit), ainsi que de moyens de transport (p.ex. avec les enfants).

V. Choisir un instrument adapté aux objectifs

Outre le fait que le TCS ne peut s'imaginer une *mobility pricing* qu'avec un objectif de financement, il soulève que l'introduction d'un système de *mobility pricing* fondé sur l'incitation risquerait de reporter le problème de congestion ailleurs. Le TCS s'oppose à un tel report du trafic sur le réseau inférieur et demande d'intervenir sur les déterminants de la mobilité plutôt que sur la mobilité elle-même. Les facteurs qui influencent la demande de mobilité aux heures de pointes sont notamment les suivants : Le clivage géographique entre les lieux d'habitat et d'activité, les horaires de travail ou d'école, la croissance démographique et la croissance économique.

Si le TCS salue l'objectif de combattre la congestion, il demande de privilégier les mesures les plus efficaces pour faire cela et atténuer les pics de trafic. Or, le *mobility pricing* n'est, à son avis, pas le remède. Au contraire, la Confédération devrait commencer par adapter les infrastructures et exploiter pleinement les capacités disponibles, en éliminant notamment les restrictions de trafic artificielles et en intervenant sur les facteurs déterminants de la mobilité, par exemple en flexibilisant les horaires de travail.

Remarques détaillées sur les modèles routiers

Tout en rappelant qu'il s'oppose à une réforme de la fiscalité routière fondée sur l'incitation, le TCS prend position de la manière suivante sur les instruments de financement examinés dans le rapport.

A) Péage de réseau (routes nationales) ;

Une redevance kilométrique différenciée selon l'horaire ne s'appliquant qu'aux routes nationales entraînerait un report du trafic sur le réseau secondaire, ce que le TCS ne peut accepter. En matière de compensation, les recettes tirées de la vignette sont trop faibles pour couvrir les coûts du système. Quant à la suppression de la surtaxe sur les carburants, cette proposition paraît irréaliste à l'heure actuelle, aussi bien pour des motifs de politique étrangère et de politique climatique.

B) Péage réseau-zone (routes nationales et agglomérations) ;

Le remplacement de la taxation des véhicules à moteur, relevant des compétences cantonales, soulève d'emblée des questions en matière de gouvernance et de souveraineté. Or, le rapport ne traite pas ces thématiques. Concernant les péages urbains dans les agglomérations, ceux-ci soulèvent les mêmes questions en matière de compétences décisionnelles. En outre, les expériences internationales montrent que les péages urbains ne constituent pas un instrument de gestion du trafic efficace dans la durée et qu'ils présentent des problèmes d'efficacité importants.

C) Péage territorial (routes publiques) ;

Ce modèle remettrait en question le système financement des infrastructures de transport dans son ensemble, aussi bien du côté de la route que du côté du rail. Il constituerait ainsi un changement de paradigme trop brutal. La réforme du système de financement doit se faire progressivement, en introduisant petit à petit de nouveaux instruments.

Avant d'envisager un péage routier, les instruments suivants doivent être étudiés :

- Elimination des mesures de restriction du trafic dans les agglomérations ;
- Flexibilisation des horaires de travail et encouragement du travail à domicile ;
- Développement de l'offre des alternatives (transports publics et mobilité douce) sans introduire de péage routier.

Le TCS demande de faire une analyse précise de l'impact sur la fluidité du trafic routier des mesures financées jusqu'à présent dans le cadre des programmes d'agglomérations et d'évaluer les conséquences de la densification voulue dans le cadre de l'aménagement du territoire sur la demande de mobilité.

Remarques conclusives

Une réforme de la fiscalité dans le domaine de la mobilité ne peut être conçue que dans le but de garantir le financement de l'infrastructure et sur une base intermodale, afin d'assurer le traitement équitable des usagers des différents modes de transports. Cependant, il est trop tôt pour envisager un tel changement de paradigme, alors que les bases du financement des infrastructures routières et ferroviaires sont en pleine redéfinition.

A l'heure actuelle, les taxes affectées constituent un moyen efficient et conforme au principe de causalité (« pay as you use ») de financer les infrastructures routières. Dans cette optique, le TCS rappelle qu'il convient de limiter les subventions transversales et d'améliorer la couverture des coûts pris en charge par les usagers des transports publics. Finalement, le TCS combattra tout essai-pilote, qui serait, de facto, non plus un *mobility pricing*, mais un *road pricing*, en rappelant qu'il n'y a aucune base constitutionnelle pour effectuer ce type de tests très coûteux.

En vous remerciant d'avance pour l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, nos salutations distinguées.

Touring Club Suisse



Peter Goetschi
Président central

Annexe : questionnaire rempli

ANNEXE : Réponses au questionnaire

1. Que pensez-vous de l'objectif de la tarification de la mobilité consistant à « réduire les pics d'affluence sur l'ensemble des modes de transport et à parvenir à une utilisation plus homogène des infrastructures de transport » ?

a. Cet objectif est-il bien choisi (cf. ch. 2.1 du rapport) ?

La véritable question n'est pas de trouver un objectif à un instrument, mais de choisir le bon instrument en fonction du problème que l'on souhaite résoudre.

Le TCS est favorable à une intervention de l'Etat pour réduire la congestion, mais il considère que, dans le contexte actuel, les modèles de péage proposés ne sont ni adaptés ni efficaces pour atteindre ce but de manière durable dans le domaine du trafic routier.

b. Dans le cas contraire, quel autre objectif faudrait-il poursuivre (cf. ch. 2.2 du rapport) ?

Pour le TCS, le seul objectif envisageable est de garantir durablement le financement de l'infrastructure, dans le respect du principe de l'utilisateur-payeur et en limitant au minimum le financement transversal.

2. Dans quelle mesure trouvez-vous que les sept principes de base définis pour la tarification de la mobilité sont pertinents et complets (cf. ch. 3 du rapport) ?

Causalité (« pay as you use ») : Le TCS est favorable au principe de causalité, qui est déjà largement respecté du côté de la route (taxes sur les carburants) qui couvre entièrement ses coûts. En revanche, ce n'est pas le cas des transports publics, qui ne couvrent que 48% des coûts qu'ils génèrent.

Compensation : Pour la route, le TCS n'approuve pas le remplacement des prélèvements servant à financer l'infrastructure par des taxes incitatives. L'incitation est sensée entraîner une baisse des recettes, qui est par définition contraire à la sécurité du financement.

Redistribution et modalités socio-économiques : Dans le cas de la route, un système de *mobility pricing* serait source d'inégalités et d'injustices sociales. L'efficacité d'un péage pour réduire le trafic dépend principalement de l'utilisation des recettes (p.ex. pour développer les alternatives). Or, on ne peut pas en même temps utiliser les recettes pour la redistribution et pour le financement. Un système juste et efficace n'est donc pas possible.

Intermodalité : Le TCS estime que le TIM et les TP doivent être soumis à des tarifs comparables, en tenant compte du degré de couverture des coûts (part de l'utilisateur).

Conception modulaire : Le TCS s'oppose à l'introduction du système proposé pour la route. Par ailleurs, et de manière générale, il estime que les modifications de tarifs doivent s'effectuer de manière progressive.

Protection des données : La création de bases légales est indispensable, mais dès lors que les données existent, une loi ne suffit pas à garantir qu'il n'y aura aucune utilisation abusive ni piratage. La sécurité des données ne pourra pas être assurée à 100% avec l'enregistrement systématique inhérent au système proposé.

Transparence : La transparence de tout système de tarification est essentielle pour que l'utilisateur puisse optimiser sa consommation.

Finalement, le TCS demande de compléter la liste avec l'ajout des principes suivants :

Sécurité du financement des infrastructures : Il est essentiel de garantir à long terme la couverture des coûts des infrastructures de transports.

Financement équitable : Une juste participation des usagers doit être définie en fonction des coûts qu'ils génèrent et des prestations dont ils bénéficient.

- 3. Pensez-vous que le tableau matriciel pour :**
a. la route (cf. ch. 5.1 du rapport)
b. le rail (cf. ch. 5.3 du rapport) est complet ?

Le TCS constate que le rapport envisage de nombreuses possibilités et orientations, dont certaines semblent irréalistes (suppression de la surtaxe sur les carburants). Ainsi, ce dernier soulève plus de questions qu'il ne clarifie le concept et la vision de la Confédération.

- 4. Que pensez-vous de la systématique des modèles (du plus simple au plus complexe) pour**
a. la route (cf. ch. 6.1 du rapport) ?
b. le rail (cf. ch. 6.2 du rapport) ?

- 5. Que pensez-vous des modèles proposés pour**

- a. la route (cf. ch. 6.1 du rapport [solutions principales et secondaires]) ?**

A) Péage de réseau (routes nationales) ;

Une redevance kilométrique différenciée selon l'horaire ne s'appliquant qu'aux routes nationales entraînerait un report du trafic sur le réseau secondaire, ce que le TCS ne peut accepter. En matière de compensation, les recettes tirées de la vignette sont trop faibles pour couvrir les coûts du système. Quant à la suppression de la surtaxe sur les carburants, cette proposition paraît irréaliste à l'heure actuelle, aussi bien pour des motifs de politique étrangère et de politique climatique.

B) Péage réseau-zone (routes nationales et agglomérations) ;

Le remplacement de la taxation des véhicules à moteur relevant des compétences cantonales, soulève d'emblée des questions en matière de gouvernance et de souveraineté. Or, le rapport ne traite pas ces thématiques. Concernant les péages urbains dans les agglomérations, ceux-ci soulèvent les mêmes questions en matière de compétences décisionnelles. En outre, les expériences internationales montrent que les péages urbains ne constituent pas un instrument de gestion du trafic efficace dans la durée et qu'ils présentent des problèmes d'efficacité importants. En outre, le management du trafic par le prix aurait causé des dommages socio-économiques.

C) Péage territorial (routes publiques) ;

Ce modèle remettrait en question le système de financement des infrastructures de transport dans son ensemble. Il constituerait ainsi un changement de paradigme trop brutal. La réforme du système de financement doit se faire progressivement, en introduisant petit à petit de nouveaux instruments. En outre, il soulève les mêmes problèmes que les modèles précédents (efficacité, protection des données, impacts socio-économiques, efficacité, gouvernance et souveraineté).

b. le rail (cf. ch. 6.2 du rapport) ?

-

6. Quel modèle vous semble le plus approprié pour

a. la route ?

Aucun.

b. le rail ?

-

7. Quelles sont les forces et les faiblesses du modèle selon vous le plus approprié à votre environnement (cf. question 6) ?

-

8. Quels sont, selon vous, les défis que pose une éventuelle introduction de la tarification de la mobilité et quels en sont les risques? A quoi faut-il prêter particulièrement attention ?

Le principal défi est la garantie du financement durable des infrastructures. L'introduction d'un système de tarification de la mobilité risque de renchérir la mobilité, alors qu'il ne permettra vraisemblablement pas de réguler les problèmes de congestion routière de manière durable et efficace. En outre, une vision claire de la gouvernance des systèmes proposés est nécessaire.

9. Que pensez-vous de l'idée de projets pilotes pour la tarification de la mobilité ?

Il n'existe aucune base constitutionnelle pour mener de tels essais. Aussi, de tels projets pilotes seraient, de facto, des projets de *road pricing*, et non plus de *mobility pricing*, ce qui va à l'encontre de la demande depuis longue date du TCS d'un traitement équitable du rail et de la route. Vu l'existence de systèmes de péages à l'étranger qui montrent notamment des problèmes en matière d'efficacité, le TCS s'oppose à la réalisation d'essais pilotes coûteux à l'installation et à l'exploitation. Il combattra toute tentative dans ce sens.

Le TCS estime que le financement des transports doit être garanti par les projets FAIF et FORTA. Il s'oppose à une remise en question immédiate de ces instruments et combattra par conséquent toute proposition d'essai pilote en matière de tarification de la mobilité.

10. Le rapport prévoit, en contrepartie de l'introduction d'une redevance liée au kilométrage, de remplacer progressivement les redevances existantes (compensation). Il serait également envisageable d'introduire une redevance liée au kilométrage en plus des redevances existantes, et de la rembourser à titre de mesure incitative (remboursement forfaitaire, par ex. via une réduction des primes d'assurance-maladie). Que pensez-vous de cette idée ?

Le TCS s'oppose fermement à cette proposition, qui aurait pour conséquence d'augmenter la charge fiscale sur l'utilisateur de la route de manière injustifiée.

11. Avez-vous d'autres remarques ?

Dans son rapport, la Confédération se réfère largement aux différentes expériences en matière de péages et tarification de la mobilité qui existent au niveau international afin de justifier l'introduction d'un système de *mobility pricing*. Une mise à jour de ces connaissances est nécessaire. Pour ancrer la discussion sur la tarification de la mobilité sur des bases solides, il faut prendre en considération les éléments suivants :

- a) L'effet de réduction du trafic et de la congestion suivant l'introduction d'un péage urbain n'est pas durable. L'impact sur la réduction du trafic à court terme est rapidement annulé par la démographie et la croissance économique. Malgré des hausses de tarifs conséquentes, le péage de Londres n'a permis de réduire la congestion que pendant 5 ans.¹
- b) L'impact d'un péage urbain sur le trafic dépend notamment de l'utilisation des recettes dans le but d'offrir des alternatives. La réduction des problèmes de congestion observée à Londres est liée au développement des services de bus grâce aux recettes du péage, pas à l'incitation provoquée par le péage.²
- c) Le développement des transports publics peut avoir un impact négatif sur l'efficacité globale du système, car il entraîne parfois des coûts plus élevés que les bénéfices liés à celui-ci. En outre, dans le cas d'une amélioration de l'offre de transports publics, le péage n'accroît que marginalement la hausse de fréquentation par rapport à la situation sans péage.³
- d) Le péage urbain à lui seul ne permet pas d'atténuer les pics d'affluence. Il tend plutôt à reporter le problème de congestion d'un itinéraire vers un autre, ou d'un mode de transport vers un autre mode transport, sans forcément aboutir à une répartition géographique et horaire optimale.⁴

¹ VAN REEVEN, Peran, « On the Effectiveness of Pricing Urban Car Usage », Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 45, No. 3 (Sept. 2011), pp. 367-381.

² SANTOS, Georgina, FRASER, Gordon et NEWBERRY, David, « Road Pricing : Lessons from London », Economic Policy, Vol. 21, No. 46, (Avr. 2006), pp.263+265-310.

³ KILANI, Moez, PROOST, Stef et VAN DER LOO, Saskia, « Road pricing and public transport pricing reform in Paris: Complements or substitutes? », Economics of Transportation, Vol. 3 (2014), pp. 175-187.

⁴ SANTOS, Georgina, FRASER, Gordon et NEWBERRY, David, « Road Pricing : Lessons from London », Economic Policy, Vol. 21, No. 46, (Avr. 2006), pp.263+265-310.

- e) La coordination avec les autres mesures est déterminante pour influencer sur le choix des horaires de déplacements.⁵
- f) Les mesures de restriction des capacités routières ne sont pas compatibles avec les péages visant à réduire la congestion, car elles produisent justement l'effet inverse en augmentant les embouteillages.⁶
- g) Les coûts de fonctionnement élevés rendent le péage urbain inefficace d'un point de vue économique (impact total négatif) : Les coûts induits par le système de Londres dépassent les gains générés par la réduction de la congestion, l'augmentation de la vitesse des bus et la réduction de l'impact sur l'environnement.⁷

⁵ H. Armelius, *An Integrated Approach to Urban Road Pricing* in Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 39, No. 1 (jan. 2005), pp. 75-92.

⁶ RAUX, Charles et ANDAN, Odile, « Comment es péages peuvent-ils satisfaire une politique d'agglomération ? », Recherche Transports Sécurité, Vol. 75 (2002), pp. 115-130.

⁷ PRUD'HOMME, Rémy et BOCAJERO, Juan Pablo, "The London Congestion Charge: A Tentative Economic Appraisal", Transport Policy, Vol. 12, Issue 3 (2005), pp. 279-287.