



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **Introduction d'un péage routier**

Rapport du Conseil fédéral sur la  
possibilité d'introduire un péage  
routier en Suisse, donnant suite au  
postulat 04.3619 déposé le 16.11.2004  
par la CTT – Conseil national

**Impressum****Editeur**

Office fédéral du développement territorial (ARE)

**Auteurs**

Ueli Balmer (auteur principal)

Andrea Lanz (co-auteure)

Alexandra Bachmann (co-auteure)

**Groupe d'accompagnement**

Christian Albrecht

Ueli Balmer

Andrea Lanz

Alexandra Bachmann

Manfred Zbinden (OFROU)

Amira Ayoubi (OFEV)

**Production**

Rudolf Menzi, état-major de l'information, ARE

**Commandes**

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

03.2007

## **Introduction d'un péage routier**

Rapport du Conseil fédéral sur la  
possibilité d'introduire un péage  
routier en Suisse, donnant suite au  
postulat 04.3619 déposé le 16.11.2004  
par la CTT – Conseil national

# Structure générale de l'étude

1. Résumé
2. La situation de référence

## *Section A : La situation actuelle en Suisse et à l'étranger*

3. La situation en Suisse
4. Le contexte international
5. Bilan intermédiaire

## *Section B : Les options de la Suisse*

6. La régulation du trafic
7. L'instrument de financement des transports
8. Les options
9. L'adaptation de la Constitution fédérale

## *Section C: Réponses aux questions*

10. Conclusions; réponses aux questions

Annexes

# Table des matières

<b>1. RESUME .....</b>	<b>1</b>
LA SITUATION EN SUISSE.....	1
LA SITUATION EN EUROPE.....	2
LES OBJECTIFS ET LES EFFETS .....	3
A PROPOS DE L'ACCEPTATION .....	4
LES CONSEQUENCES POLITIQUES ET JURIDIQUES EN SUISSE.....	4
LA QUESTION DE LA COMPENSATION .....	4
A PROPOS DES ESSAIS .....	5
<b>2. LA SITUATION DE REFERENCE .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 LE POINT DE DEPART DU PRESENT RAPPORT .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 L'OBJECTIF DU PRESENT RAPPORT.....</b>	<b>6</b>
<b>2.3 A PROPOS DE LA NOTION DE PEAGE ROUTIER.....</b>	<b>6</b>
<b>SECTION A : LA SITUATION ACTUELLE EN SUISSE ET A L'ETRANGER.....</b>	<b>7</b>
<b>3. LA SITUATION EN SUISSE .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1 LE POINT DE DEPART: LE « PRINCIPE D'EXEMPTION DE TAXES ».....</b>	<b>7</b>
3.1.1 L'HISTORIQUE .....	7
3.1.1.1 La genèse.....	7
3.1.1.2 Les développements ultérieurs .....	8
3.1.2 LA NATURE JURIDIQUE DU PRINCIPE D'EXEMPTION DE TAXES .....	9
3.1.2.1 La délimitation par rapport à d'autres notions .....	10
3.1.2.2 La nature juridique de la disposition d'exception .....	10
<b>3.2 LES REDEVANCES EN VIGUEUR: VUE D'ENSEMBLE.....</b>	<b>11</b>
3.2.1 LE TUNNEL ROUTIER DU GRAND-SAINT-BERNARD .....	11
3.2.2 LA REDEVANCE POUR L'UTILISATION DES ROUTES NATIONALES (ART. 86, AL. 2, CST) .....	11
3.2.2.1 La forme de la redevance .....	11
3.2.2.2 Les effets .....	12
3.2.2.3 Les perspectives .....	12
3.2.3 LA REDEVANCE SUR LE TRAFIC DES POIDS LOURDS LIEE AUX PRESTATIONS (RPLP).....	13
3.2.3.1 Définition .....	13
3.2.3.2 Les effets .....	15
3.2.3.3 Les perspectives .....	16
<b>3.3 LES PROJETS RESTES EN RADE .....</b>	<b>16</b>
3.3.1 LA TRAVERSEE DE LA RADE ET LE SCHANZENTUNNEL .....	16
3.3.2 SAAS FEE .....	16
3.3.3 LE PROJET « SEEDAMM RAPPERSWIL ».....	16
3.3.4 LE PROJET « SEETUNNEL ZÜRICH ».....	17
<b>3.4 LES SUBSIDES POUR LA RECHERCHE .....</b>	<b>17</b>
3.4.1 LES MODELES DE PEAGES ROUTIERS SUR LES AUTOROUTES ET DANS LES REGIONS URBAINES	17
3.4.1.1 Un péage de plus-value dans la région bâloise.....	17
3.4.1.2 Un péage de surface dans l'agglomération zurichoise .....	18
3.4.1.3 Un péage routier généralisé pour les voitures de tourisme.....	19
3.4.2 LES REPERCUSSIONS SUR LE TRAFIC, SUR L'ECONOMIE ET SUR L'ESPACE (ARE) .....	20
3.4.3 LE PROGRAMME DE RECHERCHE « TARIFICATION DE LA MOBILITE » (MOBILITY PRICING) DE L'OFROU .....	22
3.4.4 COMPLEMENTS D'INFORMATION.....	23

<b>4.</b>	<b>LE CONTEXTE INTERNATIONAL.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1</b>	<b>LE PEAGE ROUTIER DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE (Y COMPRIS L'EEE) .....</b>	<b>24</b>
4.1.1	LE CADRE LEGAL .....	24
4.1.2	LE PEAGE ROUTIER: LA SITUATION DANS QUELQUES PAYS CHOISIS .....	24
4.1.2.1	La France.....	24
4.1.2.2	L'Italie.....	25
4.1.2.3	L'Allemagne.....	26
4.1.2.4	L'Autriche .....	27
4.1.2.5	La Norvège.....	28
4.1.2.6	La Grande-Bretagne .....	30
4.1.2.7	La Suède.....	31
4.1.2.8	Les pays tiers.....	32
4.1.3	LES SUBSIDES POUR LA RECHERCHE .....	32
<b>4.2</b>	<b>DES EXEMPLES EXTRA-EUROPEENS.....</b>	<b>34</b>
4.2.1	SINGAPOUR.....	34
4.2.2	LES ETATS-UNIS.....	35
4.2.2.1	Le péage de plus-value .....	35
4.2.2.2	En Oregon: essai pilote de péage routier de surface.....	36
<b>5.</b>	<b>BILAN INTERMEDIAIRE .....</b>	<b>37</b>
<b>5.1</b>	<b>LES OBJECTIFS ET LES APPLICATIONS.....</b>	<b>37</b>
5.1.1	LES OBJECTIFS .....	37
5.1.2	LA MISE EN ŒUVRE.....	38
5.1.3	LA FIXATION DU PRIX .....	38
<b>5.2</b>	<b>LES EFFETS .....</b>	<b>39</b>
5.2.1	LES EFFETS SUR LE TRAFIC.....	39
5.2.2	LES EFFETS SUR L'ECONOMIE.....	39
5.2.3	LES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT.....	40
5.2.4	LES EFFETS SUR LES TRANSPORTS PUBLICS.....	40
5.2.5	LES EFFETS TERRITORIAUX .....	42
5.2.6	LES EFFETS DE REPARTITION .....	43
<b>5.3</b>	<b>LE RAPPORT COUTS - BENEFICES.....</b>	<b>44</b>
5.3.1	GENERALITES .....	44
5.3.2	L'ANALYSE COUTS – BENEFICES INTEGRALE, A L'EXEMPLE DE STOCKHOLM .....	45
5.3.3	LE RAPPORT COUTS-BENEFICES SPECIFIQUE .....	45
<b>5.4</b>	<b>L'EVOLUTION DE LA TECHNOLOGIE.....</b>	<b>46</b>
<b>5.5</b>	<b>LA QUESTION DE L'ACCEPTATION .....</b>	<b>47</b>
<b>5.6</b>	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>48</b>
	<b>SECTION B: LES OPTIONS DE LA SUISSE.....</b>	<b>50</b>
<b>6</b>	<b>LA REGULATION DU TRAFIC.....</b>	<b>50</b>
<b>6.1</b>	<b>LA SITUATION ACTUELLE.....</b>	<b>50</b>
<b>6.2</b>	<b>LES PERSPECTIVES.....</b>	<b>51</b>
<b>6.3</b>	<b>LE ROLE DU PEAGE ROUTIER .....</b>	<b>52</b>
<b>7.</b>	<b>L'INSTRUMENT DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS .....</b>	<b>54</b>
<b>7.1</b>	<b>LA SITUATION ACTUELLE .....</b>	<b>54</b>
7.1.1	AU NIVEAU DE LA CONFEDERATION .....	55
7.1.2	AU NIVEAU DES CANTONS .....	57

7.1.3	AU NIVEAU DES COMMUNES.....	57
7.1.4	LA VISION AGREGEE .....	57
<b>7.2</b>	<b>  LES PERSPECTIVES.....</b>	<b>58</b>
<b>7.3</b>	<b>  LE ROLE DU PEAGE ROUTIER .....</b>	<b>60</b>
<b>8</b>	<b>  LES OPTIONS .....</b>	<b>61</b>
<b>8.1</b>	<b>    LES DOMAINES D'APPLICATION .....</b>	<b>61</b>
<b>8.2</b>	<b>    LA QUESTION DE LA COMPENSATION .....</b>	<b>61</b>
8.2.1	PEAGE ROUTIER DANS UNE VILLE OU DANS UNE AGGLOMERATION .....	61
8.2.2	PEAGE ROUTIER DANS L'ENSEMBLE DU PAYS .....	62
<b>8.3</b>	<b>    A PROPOS D'ESSAIS SUR LE TERRAIN.....</b>	<b>62</b>
8.3.1	PEUT-ON RENONCER A UNE BASE LEGALE EXPLICITE? .....	63
8.3.2	L'ANALYSE DES EFFETS.....	63
8.3.3	L'ANALYSE DE FAISABILITE TECHNIQUE.....	64
8.3.4	LA QUESTION DE L'ACCEPTATION .....	64
8.3.5	CONCLUSIONS .....	64
<b>9</b>	<b>  L'ADAPTATION DE LA CONSTITUTION FEDERALE.....</b>	<b>66</b>
<b>9.1</b>	<b>    LA SITUATION ACTUELLE.....</b>	<b>66</b>
<b>9.2</b>	<b>    EXTENSION DE LA DISPOSITION D'EXCEPTION .....</b>	<b>67</b>
9.2.1	A PROPOS DU PERIMETRE DE LA REDEVANCE .....	67
9.2.2	LA COMPETENCE DE LEGIFERER.....	68
<b>9.3</b>	<b>    UNE AUTORISATION GENERALISEE POUR LA PERCEPTION DE REDEVANCES ROUTIERES .</b>	<b>68</b>
9.3.1	A PROPOS DU PERIMETRE SOUMIS A REDEVANCE .....	68
9.3.2	LA COMPETENCE DE LEGIFERER.....	69
9.3.3	LE RAPPORT AUX DISPOSITIONS D'EXCEPTION EXISTANTES .....	69
<b>9.4</b>	<b>    CONCLUSION .....</b>	<b>70</b>
	<b>SECTION C: REPONSES AUX QUESTIONS.....</b>	<b>71</b>
<b>10</b>	<b>  CONCLUSIONS; REPONSES AUX QUESTIONS.....</b>	<b>71</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>73</b>
	<b>ANNEXE NO 1: DOCUMENT DE TRAVAIL OFJ 1996.....</b>	<b>74</b>
	<b>ANNEXE NO 2: DOCUMENT DE TRAVAIL OFJ 2005.....</b>	<b>78</b>
	<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>83</b>
	<b>SOURCES, BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>85</b>

# 1. Résumé

Le 17 mars 2005, le Conseil national a transmis un postulat (04.3619) qui invite le Conseil fédéral à élaborer un rapport exposant dans quelles conditions et sous quelle forme il serait opportun d'instaurer un péage routier. Le présent rapport doit en particulier répondre aux questions suivantes soulevées par le postulat :

- a. L'introduction du péage routier nécessite-t-elle une modification de la Constitution fédérale ?
- b. Pour quelles parties du réseau routier, à quelles fins, et en fonction de quelles bases d'évaluation un péage routier pourrait-il être judicieux et comment pourrait s'effectuer, le cas échéant, une compensation par rapport aux autres redevances liées aux transports ?
- c. A quelles conditions serait-il opportun et possible d'instaurer le péage routier à titre d'essai ?

Le présent rapport a pour vocation de répondre aux questions posées dans ce postulat. Ces réponses se fondent sur les résultats de recherches et sur les expériences effectuées en Suisse et à l'étranger. Le programme de recherche « Tarification de la mobilité » (Mobility Pricing), lancé en 2005 par l'OFROU, constitue une ressource importante à cet égard. Il traite les questions de l'impact, de l'acceptation et de la forme des péages routiers dans le contexte de la tarification de la mobilité. Au moment d'achever le présent rapport, les projets sectoriels étaient presque terminés. Les résultats ont été pris en compte dans le présent rapport.

## Que signifie la notion de péage routier ?

Par péage routier, on entend la perception d'une redevance pour l'utilisation de routes. On trouve aussi les termes de « taxe d'utilisation des routes » ou, plus judicieusement, de « redevance routière ».

## La situation en Suisse

Conformément à l'art. 82, al. 3 de la Constitution fédérale, l'utilisation des routes suisses est exempte de taxes. Le Parlement peut toutefois autoriser des exceptions. Il ne l'a fait qu'une fois jusqu'à présent, dans le cas du **tunnel du Grand-St-Bernard**. Hormis ce cas particulier, deux autres applications de péages routiers, d'une toute autre portée, se fondent des dispositions spéciales introduites dans la Constitution: la redevance pour l'utilisation des routes nationales (« vignette autoroutière ») et la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP).

La **redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière)** est prélevée sous la forme d'un forfait annuel de 40 francs. Sont soumis à la vignette les détenteurs et les détenteurs de véhicules à moteur d'un poids total inférieur ou égal à 3,5 tonnes. Le produit de la redevance sert à financer la construction, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de transport. La mise à contribution des utilisateurs étrangers aux dépenses routières constituait un élément de poids en faveur de l'introduction de cette redevance.

La **RPLP** dépend des prestations, comme son nom l'indique. Elle est perçue sur les véhicules d'un poids total autorisé de plus de 3,5 tonnes. Les critères de tarification sont le kilométrage parcouru, le poids total autorisé et la catégorie d'émissions. Selon la loi, l'objectif principal de cette redevance est d'assurer la couverture des coûts non couverts du trafic des poids lourds, coûts externes y compris. Par ailleurs, la RPLP vise à la régulation du trafic; elle doit en particulier contribuer au transfert du trafic

lourd vers le rail. La RPLP a été introduite en 2001. Le taux de redevance initial, de 1,68 centime par tonne-kilomètre, a été porté à 2,44 centimes début 2005. Dès le 1er janvier 2008, soit peu après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, une hausse supplémentaire d'environ 10 pour cent est prévue, portant le taux à 2,7 centimes. La RPLP et le relèvement conjoint de la limite de poids total de 28 à 40 tonnes ont marqué de manière significative la branche des transports routiers. Elle a en particulier contribué à rendre le trafic routier de marchandises plus efficace et a conduit à une réduction de la charge polluante.

## La situation en Europe

Un regard sur le reste de l'Europe montre que ni la répartition des péages routiers, ni leur forme ne sont homogènes. Cette situation s'explique entre autres par le fait que l'Union européenne n'ait émis de prescriptions obligatoires pour la perception de redevances que dans le domaine du trafic lourd de marchandises. Dans les autres domaines, les Etats membres sont libres, dans la limite du respect des principes généraux, tels que celui de la non-discrimination. Il est frappant de constater que dans la plupart des pays qui entrent dans la comparaison, les conditions-cadres qui s'appliquent à des projets de péages routiers, même limités au niveau local, soient régies par le droit national.

Dans les **pays méditerranéens** - Portugal, Espagne, Italie, mais aussi France et Slovénie – l'utilisation de la plupart des **autoroutes** est soumise à péage. Les redevances sont le plus souvent perçues par tronçons et servent à financer des projets routiers. Divers pays de l'Est européen perçoivent eux aussi des redevances sur leurs autoroutes, sous la forme de forfaits.

Dans le reste de l'Europe, les redevances concernent surtout le trafic lourd. Initialement, les Etats choisissaient essentiellement des redevances forfaitaires calquées sur les directives de l'UE pour l'utilisation des routes à grand débit. Entre-temps, la tarification en fonction du kilométrage a gagné en importance. L'Allemagne et l'Autriche ont mis en œuvre de tels modèles pour l'utilisation de leurs autoroutes. La République tchèque prévoit d'emboîter le pas, en étendant la redevance à l'intégralité du réseau routier d'ordre supérieur. La Suède prévoit d'introduire une redevance poids lourds liée aux prestations, sur le modèle suisse, applicable à toutes les catégories de routes. A côté de cette tendance qui vise à tarifier spécifiquement le trafic lourd, on en distingue une autre, qui va dans le sens de la mise en place de péages routiers pour tous les véhicules à moteur dans les **villes, respectivement dans les agglomérations**. A cet égard, les villes de Londres et de Stockholm fournissent les exemples les plus connus de ces dernières années. A Londres, la circulation dans une zone d'environ 20 kilomètres carrés est soumise, les jours ouvrables entre 7h00 et 18h30, à une taxe journalière fixée à 11 francs initialement, et qui atteint aujourd'hui environ 18 francs. Cette forme de perception de la redevance se distingue nettement de la méthode retenue à Stockholm : dans le cadre d'un essai limité à sept mois, on a défini un cordon enserrant la ville. Lors du franchissement de cette barrière, dans un sens comme dans l'autre, une redevance était perçue, dont le taux variait selon le créneau horaire, le montant maximal par jour et par véhicule ayant été fixé à environ 10 francs. La phase d'essai s'est achevée fin juillet 2006. Six semaines plus tard, l'électorat de Stockholm et de nombreuses communes avoisinantes ont eu l'occasion de se prononcer, lors d'un vote consultatif, sur l'introduction définitive de la redevance. La ville était favorable à la redevance, mais une majorité des communes suburbaines se sont prononcées contre.

La **Norvège** connaît une longue tradition de péages urbains qui lui est propre. Il y a en effet des décennies que, sur la base de la législation nationale, des redevances

sont perçues au niveau local pour financer des infrastructures spécifiques. Les conditions sont définies par le Parlement national. Peu à peu, le système du péage routier a également gagné les villes, sa forme s'apparentant à celle retenue à Stockholm. L'aspect du financement des routes était prépondérant également en Norvège, du moins dans les débuts. Plus récemment, le transfert du produit des péages vers d'autres modes de transport, en particulier vers les transports publics, est admis. Il est en outre prévu d'autoriser l'utilisation de ces redevances pour réguler le trafic.

### **Les objectifs et les effets**

Le péage routier a principalement deux objectifs, comme le montrent les exemples ci-avant : **le financement des transports et la régulation du trafic**. Dans la pratique, ces deux fonctions se complètent fréquemment, par exemple lorsque le produit d'une redevance destinée à réguler le trafic est utilisé pour financer des mesures visant à améliorer la fluidité de la circulation. L'avantage du péage routier par rapport à d'autres mesures à caractère incitatif est qu'il n'est pas seulement dépendant du kilométrage, mais aussi du lieu et du créneau horaire. Les expériences faites à Londres et à Stockholm le démontrent : un tel échelonnement des tarifs peut conduire à la fois à une utilisation plus efficace de l'espace routier et à une fluidification du trafic. Une compensation du côté des redevances largement ou complètement dépourvues d'effet incitatif peut réduire la charge due aux péages routiers, voire même la neutraliser entièrement. On pense en premier lieu à une suppression partielle ou totale des impôts sur les véhicules à moteur et de la vignette autoroutière. Si la redevance n'est pas compensée, l'autofinancement est plus facile à assurer, et peut même conduire à un surfinancement si seuls les coûts directs sont pris en compte, ce qui décharge les finances publiques aux frais des utilisatrices et des utilisateurs de la route. Au passif des péages routiers, il faut mentionner les coûts de perception élevés en comparaison des coûts occasionnés par les redevances actuelles.

Les péages routiers ont des effets induits sur l'économie, l'environnement, l'espace et d'autres domaines. Ces effets sont toutefois généralement surestimés. Au niveau local, il arrive effectivement qu'on puisse enregistrer une diminution des atteintes à l'environnement; à plus large échelle cependant cette diminution, tout comme celle du volume de circulation, est peu significative. Quant à l'impact sur l'économie et sur le territoire, il convient de remarquer que des redevances plus élevées peuvent aussi avoir des effets positifs : une meilleure accessibilité due à un volume de circulation moindre, ou une meilleure desserte par les transports publics et la mobilité douce, ainsi qu'un gain d'attrait du centre des villes. De surcroît, lors du choix d'un site pour y exercer une activité commerciale ou y élire domicile, l'aspect relatif aux frais de transport entre certes en ligne de compte, mais il n'est pas le seul. D'autres facteurs doivent être pris en considération comme le mode de vie, l'accessibilité, les mesures d'organisation du territoire, la fiscalité, l'insécurité, la proximité de la nature, etc. Central du point de vue de l'économie et de la politique financière, le péage routier est en outre un moyen de lutte contre les coûts liés aux embouteillages. Ces coûts, qui sont un frein à la croissance économique, s'élèvent annuellement à 1.2 milliards de francs environ. En utilisant des tarifs calculés selon le créneau horaire on pourrait, le cas échéant, éviter de devoir dimensionner les infrastructures de transports en fonction des heures de pointe.

## A propos de l'acceptation

L'acceptation nécessaire pour introduire avec succès un péage routier demande que les exigences suivantes soient remplies:

- Les usagers de la route doivent être convaincus qu'il existe un problème de circulation et que ce dernier ne peut pas être résolu de manière simple, par exemple en aménageant l'infrastructure routière.
- Le projet doit être soigneusement élaboré, planifié et communiqué aux personnes concernées.
- Les recettes de la redevance doivent être utilisées pour financer des mesures ciblées aptes à résoudre les problèmes de transport invoqués et/ou pour compenser des redevances existantes.

## Les conséquences politiques et juridiques en Suisse

Si l'on considère les possibilités d'**applications de péages routiers** en Suisse, on constate que c'est dans les villes et les agglomérations qu'une telle solution est la plus adaptée, principalement pour trois raisons :

1. Les problèmes de circulation se concentrent dans les villes et les agglomérations, où apparaissent entre 85 et 90 pour cent des engorgements.
2. Les communes concernées ne bénéficient guère des recettes générées par les redevances; elles n'ont donc souvent pas les moyens de contribuer au financement des infrastructures requises.
3. Le projet d'agglomération est l'instrument qui permet aux collectivités d'intégrer les redevances pour l'utilisation de routes dans une stratégie plus vaste.

Des travaux menés dans l'administration ont permis de conclure que les péages routiers dans les villes et les agglomérations ne pourront pas être autorisés par le biais de la compétence dont dispose le Parlement pour accorder des dérogations. Il faudrait par conséquent assouplir l'art. 8, alinéa 3, de la Constitution, en y ajoutant une disposition ad hoc qui prévoit que l'Assemblée fédérale (ou, le cas échéant, le Conseil fédéral) puisse **autoriser des exceptions pour des tronçons routiers spécifiques, ainsi que dans des zones localisées, en particulier dans les villes et dans les agglomérations**. Le maintien de la compétence parlementaire permet d'assurer un traitement homogène des requêtes, qui serait également garanti dans le cas d'une éventuelle délégation de compétence au Conseil fédéral.

Quant à l'opportunité de prévoir un assouplissement supplémentaire du principe interdisant les péages par la suite, elle dépend de l'évolution de la situation. Un tel assouplissement constitue toutefois une option, à deux titres: premièrement en vue de l'internalisation des coûts non couverts dus aux véhicules à moteur d'un poids inférieur ou égal à 3,5 tonnes, par analogie à la RPLP; deuxièmement, en cas de changement des conditions-cadres qui régissent le financement des transports, comme le recul des produits de l'imposition des huiles minérales suite à une baisse de consommation et à une diversification des carburants. Les solutions évoquées ne seront probablement pas prêtes à être mises en œuvre avant une vingtaine d'années, en raison de barrières technologiques : la saisie d'une redevance kilométrique sur l'ensemble du territoire national exige l'équipement systématique des véhicules avec la technologie requise pour effectuer cette saisie.

## La question de la compensation

L'introduction de péages routiers doit-elle être compensée intégralement ou du moins partiellement par la réduction ou la suppression d'autres redevances liées aux

transports ? La réponse à cette question dépend, entre autres, des objectifs de la politique économique et de la politique des transports, de même que de l'évolution des recettes générées par les redevances actuelles. Il s'agirait essentiellement du remplacement partiel ou total de redevances non liées aux prestations, telles que les impôts sur les véhicules à moteur et la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Rappelons toutefois que l'imposition des véhicules à moteur relève de la compétence des cantons. Une éventuelle intervention de la Confédération dans ce domaine nécessiterait une modification préalable de la Constitution.

### **A propos des essais**

Dans certaines circonstances, il peut être opportun d'introduire un péage routier à titre d'essai. Traditionnellement, les essais visaient avant tout à vérifier les effets escomptés et à analyser la faisabilité technique des systèmes de saisie. Toutefois, et le cas de Stockholm le montre, un essai peut aussi permettre de démontrer concrètement les aspects positifs du péage routier, et par là, à contribuer à améliorer l'acceptation au moment d'introduire définitivement la mesure. Quant à l'opinion que les exigences en matière de base juridique sont moins sévères dans le cas d'un essai que lors d'une introduction définitive, elle n'est que partiellement juste. Renseignement pris auprès de nos services internes, il serait possible d'édicter une loi fédérale limitée dans le temps, qui prévoit une dérogation partielle et réversible du principe de l'exemption de taxes pour l'utilisation des routes, à titre expérimental. Une telle réglementation d'essai devrait toutefois être adoptée par l'Assemblée fédérale et serait soumise au référendum facultatif. En cas d'introduction définitive du péage routier, cette procédure nécessiterait elle aussi une modification de la Constitution.

## **2. La situation de référence**

### **2.1 Le point de départ du présent rapport**

Le 17 mars 2005, le Conseil national adoptait, avec 74 voix contre 64, le postulat de sa Commission des transports et des télécommunications (CTT-CN) intitulé « Instaurer le péage urbain » (04.3619), dont l'énoncé est le suivant :

« Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport dans lequel il explique dans quelles conditions et sous quelle forme il serait opportun d'instaurer un péage routier en Suisse. Le rapport fournira notamment des réponses aux questions suivantes:

- a. L'introduction du péage routier nécessite-t-elle une modification de la Constitution fédérale?
- b. Pour quelles parties du réseau routier, à quelles fins et en fonction de quelles bases d'évaluation un péage routier pourrait-il être judicieux et comment pourrait s'effectuer, le cas échéant, une compensation par rapport aux autres redevances liées aux transports?
- c. A quelles conditions serait-il opportun et possible d'instaurer le péage routier à titre d'essai? »

Lors de la même session, une intervention qui va au-delà de ce postulat fut rejetée avec 84 voix contre 58: l'initiative parlementaire Allemann « Simplifier l'introduction de péages urbains » (03.471). Cette intervention demandait que « la levée d'une taxe pour l'utilisation des routes selon le principe de causalité (péage routier) devienne possible par des moyens simples et rapides et sur une base constitutionnelle ».

### **2.2 L'objectif du présent rapport**

Le présent rapport veut répondre aux questions soulevées par le postulat de la CTT-CN. Ces réponses se basent sur les expériences pratiques faites en Suisse et à l'étranger et sur les résultats des recherches effectuées dans ce domaine. Les résultats les plus récents devront être pris en considération lors d'une éventuelle mise en œuvre des propositions faites dans ce rapport. C'est en particulier le cas du programme de recherche « Tarification de la mobilité » lancé en 2005 par l'OFROU, qui traite de questions relatives à l'effet, à l'acceptation et à la forme effective des péages routiers. Au moment d'achever le présent rapport, les projets sectoriels étaient presque terminés. Les résultats disponibles ont été pris en compte.

### **2.3 A propos de la notion de péage routier**

La notion de péage routier s'inspire du terme anglais de « Road Pricing » et se réfère aux redevances perçues pour l'utilisation de routes<sup>1</sup>. Dans le cas de figure, on emploie aussi fréquemment le terme de taxe d'utilisation routière, même s'il ne s'agit pas d'une taxe au sens juridique du terme. Ces redevances servent en premier lieu à financer le trafic et à le gérer. La forme de la redevance peut différer fortement selon les objectifs visés : forfaitaire ou dépendante d'une prestation, elle peut concerner un tronçon, une zone prédéfinie ou un tout pays; fixe dans certains cas, elle peut aussi varier en fonction de critères tels que le créneau horaire, le lieu et l'état du trafic. Des termes spécifiques tels que « péage anti-congestion » ou « péage de plus-value » ont ainsi fait leur apparition.

---

<sup>1</sup> A l'origine, le terme de péage se rapportait explicitement à certains ouvrages d'art. Entre-temps, l'utilisation s'est élargie.

## Section A : La situation actuelle en Suisse et à l'étranger

### 3. La situation en Suisse

#### 3.1 Le point de départ: le « principe d'exemption de taxes »

Le droit suisse en vigueur ne permet pas d'introduire un péage routier. La disposition correspondante à l'article 82, alinéa 3, de la Constitution fédérale est la suivante: « L'utilisation des routes publiques est exempte de taxes. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions. » Le chapitre ci-après retrace l'histoire du principe d'exemption de taxes jusqu'à ce jour.

##### 3.1.1 L'historique

###### 3.1.1.1 La genèse

L'exigence constitutionnelle restrictive remonte à l'époque de la création de l'Etat fédéral, au milieu du 19<sup>e</sup> siècle. La suppression des droits de chaussée et du pontonnage, perçus par les communes et par les cantons, constitue l'un des objectifs centraux de la Constitution de 1848. On n'envisageait toutefois pas la suppression immédiate de ces recettes sans compensation. L'article 24 de la constitution de 1848 prévoyait par conséquent de supprimer entièrement ou partiellement contre indemnisation les péages et les pontonnages autorisés ou reconnus par la Diète.

La Constitution de 1874 supprima cette obligation de la Confédération, à l'exception des indemnités qu'elle versait aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais pour les routes alpines et le déneigement. Toutefois, le texte de 1874 ne mentionne pas explicitement l'exemption de taxes. Cette dernière était considérée comme implicite dans les articles 28 et suivants, puisque la Confédération avait réussi à supprimer les droits de chaussée et les pontonnages subsistants après 1848<sup>2</sup>. Ainsi, la constitution de 1874 contenait un droit implicite à l'utilisation gratuite de la route.

Cette interprétation était celle qui prévalait pendant plusieurs décennies dans la réalité juridique. Cette réalité changea brusquement avec l'apparition de l'automobile : des péages furent perçus sur de nombreux tronçons de montagne (p. ex. sur les routes du Grimsel, du Saint-Gothard et du Lucmanier), mais aussi sur la route de l'Axen; un droit d'utilisation était par ailleurs perçu à l'entrée des cantons d'Obwald et de Nidwald et ce n'est qu'au terme de nombreuses expertises et contre-expertises des spécialistes du droit public d'alors que la réalité juridique fut alignée sur le principe constitutionnel d'exemption de taxes.

En 1957, le Conseil fédéral proposa l'ancrage explicite du principe d'exemption de taxes dans la constitution en rapport avec l'élaboration d'un contre-projet d'initiative constitutionnelle qui demandait la construction d'un réseau de routes nationales. Voici comment le Conseil fédéral justifia la nouvelle disposition sur le fond :

*« Il ne peut être question de rétablir les droits de chaussée et de pontonnage définitivement supprimés lors de la révision constitutionnelle de 1874. La construction d'autoroutes vise à alléger autant que possible le trafic sur le reste du réseau routier suisse et à accroître aussi la sécurité de la circulation. Si l'on percevait des taxes pour l'usage des autoroutes, une grande partie du trafic se déplacerait de nouveau, en raison des distances relativement courtes, sur le reste du réseau routier, de sorte que le but visé par la construction d'autoroutes ne serait pas atteint. Enfin, il ne faut*

<sup>2</sup> cité d'après Walther Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3e édition, Berne 1931, p. 221

*pas oublier qu'en raison de la densité de la population de notre pays, il y aura lieu d'envisager la construction d'un grand nombre de voies débouchant sur les autoroutes. La perception des taxes exigerait ainsi la création de nombreux postes dotés du personnel que nécessite un service de 24 heures par jour. Les dépenses seraient par conséquent si élevées qu'elles absorberaient une grande partie des recettes. »<sup>3</sup>*

Les considérants du message montrent qu'au motif principal d'utilisation gratuite des routes, à savoir un développement économique avec un minimum de barrières dans le cadre d'une société libérale, des considérations inédites sont venues s'ajouter, qui relèvent de la planification des transports. Il fallait qu'un minimum d'obstacles retienne les automobilistes d'utiliser le réseau de routes nationales prévu.

En adoptant l'article sur les routes nationales en 1958, le peuple approuvait également un nouvel article sur l'utilisation sans taxes du réseau routier (cf. l'art. 37, al. 2 cst de l'époque). On a tenu compte des craintes quant au caractère restrictif de cette disposition en déléguant au Parlement la compétence d'accorder des dérogations. Ancré depuis près de 50 ans dans la constitution, ce principe de l'exemption de taxes n'en a pas moins été remis en cause à plusieurs reprises. Si les débats menés au sujet de ce principe ne l'ont pas assoupli, des dispositions constitutionnelles additionnelles l'ont néanmoins relativisé.

### **3.1.1.2 Les développements ultérieurs**

La première remise en cause du principe d'exemption de taxes remonte aux années 1970, lorsque des études ont été menées en vue d'une conception globale suisse des transports (CGST). On avait alors proposé d'assurer le financement des transports en créant deux fonds, l'un consacré aux transports privés, l'autre aux transports publics. Le fonds pour les transports privés devait être alimenté notamment par des droits d'utilisation. Initialement, il avait été prévu de soumettre en bloc au scrutin populaire toutes les propositions adoptées dans le cadre de la CGST, y compris la perception de droits d'utilisation de la route. Finalement, le Parlement a soumis séparément au peuple deux éléments particulièrement attrayants quant au financement : la redevance pour l'utilisation des routes nationales et la redevance forfaitaire sur les poids lourds. Cette manière de procéder a été justifiée en premier lieu par la nécessité de fournir des recettes supplémentaires aux pouvoirs publics en vue de financer des projets de constructions routières. Un autre argument de taille invoqué dans ce contexte est que les utilisateurs étrangers de la route sont mis à contribution dans tous les cas<sup>4</sup>.

Le peuple a approuvé ces redevances en 1984; elles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985. L'adoption de ces redevances représente une restriction quant au principe constitutionnel d'exemption de taxes. Les deux types de redevances étaient, dans un premier temps, limitées à dix ans, car une réorganisation complète des redevances sur le trafic routier était prévue dans le cadre du projet de mise en œuvre des propositions de la conception globale suisse des transports. Ce projet, appelé « pour une politique coordonnée des transports », prévoyait notamment d'accorder la compétence pour percevoir des redevances d'utilisation. Si cette disposition visait en premier lieu l'introduction d'une redevance sur le trafic des poids lourds (RTPL), sa formulation était ouverte et aurait permis d'étendre la perception de redevances à d'autres segments du trafic. Son statut n'était d'ailleurs que celui d'une source de revenu subsidiaire, à utiliser si les redevances sur les carburants se révélaient

---

<sup>3</sup> FF 1957 863

<sup>4</sup>cf. Message du Conseil fédéral sur les votations du 26 février 1984

insuffisantes. Il était en outre prévu de limiter la compétence à la Confédération, les cantons n'ayant compétence ni pour prélever, ni pour promulguer de telles redevances.

Le projet de politique coordonnée des transports fut rejeté en votation populaire le 12 juin 1988. Ce désaveu populaire eut deux effets : d'une part, il contribua à maintenir le principe de l'exemption de taxes; d'autre part, il nécessita le remplacement des bases de la redevance pour l'utilisation des autoroutes et de la redevance sur les poids lourds, limitées dans le temps, par des dispositions à durée illimitée. Le projet d'introduction d'une redevance sur les poids lourds non limitée dans le temps intégra en outre la base constitutionnelle qui permet de transformer la redevance forfaitaire sur les poids lourds en redevance liée aux prestations. Le peuple et les cantons adoptèrent les deux propositions correspondantes en 1994. Quatre ans plus tard, le souverain approuva la transformation en redevance liée aux prestations puisqu'il souscrivit à la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP), qui entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Après le rejet du projet de politique coordonnée des transports, le principe de l'exemption de taxes fut remis en cause à deux reprises :

- Dans le cadre de la consultation relative à la nouvelle Constitution fédérale. Le Conseil fédéral soumit au débat la proposition d'abroger purement et simplement la disposition sur l'exemption de taxes et de ses exceptions, au sens d'une vision nouvelle, ainsi que d'une approche qui vise à appliquer le principe du pollueur-payeur dans le trafic routier<sup>5</sup>. L'opinion négative recueillie en cours de consultation lui fit abandonner ce projet.
- Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le Conseil fédéral prévoyait la possibilité d'introduire un péage routier et tout particulièrement un péage urbain dans les villes et les agglomérations. De plus, le message du Conseil fédéral proposait d'accorder désormais la compétence pour accorder des dérogations au principe de l'exemption de taxes au Conseil fédéral et non plus à l'Assemblée fédérale. Quant à la possibilité d'introduire des péages, elle était motivée par la volonté de procurer aux communes concernées des moyens qui leur permettraient de gérer et de financer leur trafic. Aujourd'hui, les ressources des communes pour financer leurs dépenses en matière de transports se limitent pratiquement aux recettes fiscales générales. Le Parlement rejeta cette proposition du Conseil fédéral, arguant que la thématique du péage routier ne devait plus être débattue dans le cadre du projet RPT. Indépendamment de cette décision, la commission du Conseil des Etats chargée de l'examen préalable a conclu que la compétence de décision en matière d'autorisations d'exception ne devait pas être déléguée au Conseil fédéral.

### **3.1.2 La nature juridique du principe d'exemption de taxes**

Il en va de l'exemption de taxes comme de toutes les exemptions: elle vaut tant qu'aucune autre disposition ne s'y oppose. Les dérogations basées sur des dispositions constitutionnelles spéciales (redevance pour l'utilisation des routes nationales, RPLP) viennent d'être mentionnées. Il reste encore à commenter plus précisément deux aspects du libellé de l'article constitutionnel à proprement parler : d'une part la délimitation par rapport à d'autres notions et d'autre part la nature de la disposition d'exception.

---

<sup>5</sup> cf. FF 1997 I 264

### 3.1.2.1 La délimitation par rapport à d'autres notions

La notion de taxe: l'historique du principe d'exemption de taxes montre clairement que dans ce contexte, la notion de taxe ne recouvre pas strictement la définition actuelle de la taxe, mais qu'elle désigne en premier lieu l'absence totale de contre-prestation pour l'utilisation d'une route. Cette précision est d'autant plus importante que, selon la doctrine du moins, une redevance sur le trafic routier peut prendre la nature d'un impôt. L'impôt dû sur le véhicule, quant à lui, échappe complètement au régime de l'exemption de taxes : il ne s'agit pas d'une redevance pour l'utilisation d'une infrastructure, mais d'une contribution publique inconditionnelle, de nature fiscale.

La notion de route publique: selon la Constitution, le principe de l'exemption de taxes se limite aux routes publiques. La portée pratique de cette restriction est faible, car dans la définition du caractère public d'une route, ce ne sont pas les relations de propriété qui sont déterminantes, mais l'accessibilité de cette route au public. Cette condition étant réalisée pour la quasi totalité des routes, le domaine d'application de la Constitution s'étend pratiquement à la totalité du réseau routier.

La notion de taxe de stationnement: selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'exemption de taxes pour l'usage des routes s'étend non seulement au trafic en mouvement, mais aussi, dans une certaine mesure, au trafic au repos<sup>6</sup>. C'est le cas uniquement pour ce qu'on appelle « l'usage commun de la route », c'est-à-dire pour les périodes d'arrêt et le stationnement de courte durée. Le stationnement de longue durée est en effet considéré comme un « usage commun accru », et dans ce cas, la perception d'une taxe est autorisée. La frontière entre « usage commun » et « usage commun accru » est toutefois floue et dépend des circonstances, en l'occurrence du rapport entre offre et demande de places de stationnement.

### 3.1.2.2 La nature juridique de la disposition d'exception

Si on se réfère à nouveau à l'historique de l'article 83, alinéa 2, on voit que l'existence d'une disposition d'exception permet d'assumer que la possibilité est ainsi réservée de financer certains projets routiers non réalisables sans percevoir une redevance pour leur utilisation. L'Office fédéral de la justice souscrit à une telle interprétation lorsque, préalablement à une éventuelle application de la disposition d'exception, il propose les repères suivants pour une mise en œuvre<sup>7</sup> :

- Il s'agit d'un investissement conséquent dans un ouvrage spécifique ou dans une route tout entière, dont le financement n'est que difficilement envisageable sans redevance;
- l'ouvrage ou la route représente un raccourci qui procure un avantage notable aux utilisatrices et aux utilisateurs (gain de temps, resp. de productivité);
- la destination est également accessible par un autre itinéraire (gratuit), mais le déplacement serait nettement plus fastidieux;
- un projet prêt à être exécuté est disponible, muni de toutes les autres autorisations nécessaires.

Ces conditions ne signifient pas que toute localité, en Suisse, doit nécessairement être desservie par une route d'accès gratuite. Lorsque les conditions géographiques, notamment dans les Alpes, excluent des flux de trafic relativement importants, on

---

<sup>6</sup> ATF 122 I 279 ss

<sup>7</sup> Rapport OFJ (1996) sur les projets routiers cofinancés par un péage à Berne et à Genève (cf. annexe); uniquement en allemand

peut exceptionnellement percevoir une redevance. Chaque cas doit donc faire l'objet d'une appréciation individuelle.

Certaines conditions doivent être respectées pour qu'une autorisation de percevoir une telle redevance soit délivrée :

- Elle est limitée dans le temps, généralement à 30 ans à compter depuis la date d'ouverture, soit la durée d'amortissement moyenne d'une route.
- Elle est délivrée pour un ouvrage particulier ou pour une route, et non pour un territoire (ville, village). Un péage généralisé dans une ville n'est guère compatible avec les dispositions constitutionnelles en vigueur. Les cantons et les communes sont toutefois libres de prendre des mesures pour piloter le trafic et éviter le trafic de contournement.
- La dérogation ne peut être accordée qu'à une personne morale déterminée, relevant du droit public ou du droit privé.

## **3.2 Les redevances en vigueur: vue d'ensemble**

Actuellement, la Suisse connaît trois cas de péages: un cas concerne celui qui est perçu pour la traversée du tunnel du Grand-Saint-Bernard, qui s'appuie sur une dérogation votée par le Parlement; dans deux autres cas, à savoir l'utilisation des routes nationales et la RPLP, la redevance a été introduite en vertu d'une disposition spéciale de la Constitution.

### **3.2.1 Le tunnel routier du Grand-Saint-Bernard**

La disposition spéciale de l'article 82, alinéa 3, de la Constitution n'a été appliquée qu'une fois jusqu'à présent, qui plus est dans une situation spéciale, à savoir sous la forme d'une redevance pour l'utilisation du tunnel du Grand-Saint-Bernard. Cette redevance s'applique en effet à un tronçon routier transfrontalier, qui relie la Suisse et l'Italie. En Italie, le financement de projets d'infrastructure routière à l'aide de redevances ne constitue pas une exception (cf. chap. 4.1.2.2). En l'occurrence, la perception de la redevance se fonde sur une convention signée avec l'Italie en 1959<sup>8</sup>. La construction et l'exploitation ont été confiées à une société anonyme, qui s'est vu accorder la concession. Côté suisse, les cantons de Vaud et du Valais, ainsi que la Ville de Lausanne, sont les actionnaires principaux. Après expiration de la concession, le tunnel tombera dans le domaine public des deux Etats. Pour mener à bien ce projet, aucune démarche législative n'a été nécessaire dans les cantons et les communes concernés.

### **3.2.2 La redevance pour l'utilisation des routes nationales (art. 86, al. 2, Cst)**

#### **3.2.2.1 La forme de la redevance**

Jusqu'en 1999, la forme de la redevance pour l'utilisation des routes nationales était définie directement et de manière relativement détaillée dans la Constitution. Lors de la révision totale de cette dernière, ces dispositions ont été résumées à l'énoncé suivant, plus conforme au niveau constitutionnel (art. 86, al. 2) : « *Elle [la Confédération] prélève une redevance pour l'utilisation des routes nationales par les véhicules à moteur et leurs remorques qui ne sont pas soumis à la redevance sur la circulation des poids lourds.* » Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi d'application correspondante, les dispositions de l'ancienne constitution non reprises par la

---

<sup>8</sup> RS 0.725.151

nouvelle figureront dans les dispositions finales de la nouvelle Constitution<sup>9</sup>, alors que les autres réglementations figurent dans l'Ordonnance relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales (RS 741.72).

La perception de cette redevance intervient moyennant l'achat d'une vignette, à coller directement sur le pare-brise. La vignette annuelle est valable jusqu'au 31 janvier de l'année suivante. L'administration fédérale des douanes et des points de vente situés en Suisse et à l'étranger assurent la diffusion de cette vignette.

### **3.2.2.2 Les effets**

La redevance pour l'utilisation des routes nationales a donc été introduite à titre d'instrument de financement, nous l'avons vu au chapitre 3.1.1.2. En cette qualité, elle a sans doute fait ses preuves :

- Elle génère chaque année des recettes nettes liées de quelque 280 millions de francs, qui contribuent à financer la construction, l'exploitation et l'entretien du réseau des routes nationales.
- Sa mise en œuvre est relativement simple et efficace; les frais de perception s'élèvent actuellement à 11 pour cent des recettes.
- L'objectif qui visait à faire contribuer les automobilistes étrangers au financement de notre réseau routier a été atteint; quelque 40 pour cent des recettes proviennent d'usagers et d'usagères de la route en provenance de pays tiers.

La redevance pour l'utilisation des routes nationales, de par sa nature de forfait annuel, ne se prête par contre pas comme instrument de régulation, l'un des autres objectifs envisagés par le péage routier (cf. chap. 5.1.1); dans ce domaine, l'effet de la redevance tend même à être négatif, pour deux raisons : tout d'abord, limitée au réseau des routes nationales, elle incite à contourner ces dernières; ensuite, cette redevance est proportionnellement moins élevée pour les personnes qui font beaucoup de kilomètres sur les routes nationales que pour celles qui en font peu. Toutefois, vu le montant relativement peu élevé de cette redevance, la portée de ces inconvénients est relativement faible. Les personnes les plus touchées sont celles qui utilisent rarement notre réseau de routes nationales, en particulier les personnes qui viennent passer leurs vacances en Suisse. Il n'en demeure pas moins qu'un certain potentiel d'abus existe malgré tout. Par conséquent, le projet « Pour une nouvelle vignette autoroutière » (cf. chap. 3.2.2.3) intègre une réflexion sur une application plus rigoureuse de l'obligation fiscale. Que la redevance pour l'utilisation des routes nationales ait échoué comme instrument de régulation du trafic constitue toutefois un inconvénient bien plus grave que les autres inconvénients cités.

### **3.2.2.3 Les perspectives**

La simplification de l'article sur la redevance pour l'utilisation des routes nationales intervenue dans le cadre de la révision de la Constitution était soumise à la condition que les réglementations plus détaillées soient transférées dans une loi à créer à cet effet. La Direction générale des douanes a été chargée de la rédaction de ce texte; elle a lancé à cet effet le projet « Pour une nouvelle vignette autoroutière ». Des raisons importantes s'opposent à une hausse du montant de la redevance qui est théoriquement possible. Dans ce projet, les travaux portent donc avant tout sur les aspects techniques. On a par exemple envisagé une redevance exclusivement liée à

---

<sup>9</sup>L'obligation de verser la redevance pour l'utilisation des routes nationales ne s'étend donc pas à la totalité des véhicules qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations selon la Constitution, mais seulement à ceux dont le poids total est inférieur à 3,5 tonnes.

la plaque de contrôle et non au porteur, plus particulièrement une « vignette électronique ». Il ne s'agit plus d'une vignette matérielle, mais de l'enregistrement de la plaque de contrôle dans un système électronique contre paiement. Cette méthode évite la diffusion de la vignette et facilite le paiement et son contrôle. Ce contrôle pourrait désormais intervenir au moyen d'appareils installés sur les routes nationales, soumises à paiement; ces appareils reconnaissent les plaques de contrôle des véhicules en transit et sont en mesure de comparer l'information de la plaque avec les données mémorisées. Un tel système est utilisable non seulement sur les routes nationales, mais pour toute saisie de redevances routières forfaitaires. Pour diverses raisons (la fiabilité du système actuel, la difficulté de poursuivre les étrangers qui ne se sont pas acquittés de la redevance, le coût de l'investissement), cette option a été abandonnée entre-temps; on a plutôt décidé de proposer au Parlement de conserver le système de la vignette actuelle. Les infractions seront combattues par des contrôles accrus.

### **3.2.3 La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)**

#### **3.2.3.1 Définition**

La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) a été introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2001, en remplacement d'une redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds perçue entre 1985 et 2000, comparable à l'« Eurovignette » perçue sur le territoire de l'UE d'alors. La RPLP est perçue sur tous les véhicules d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes. Conformément à la Constitution et à la loi, la RPLP a pour but premier de mettre en œuvre le principe de causalité. Parallèlement, elle doit encourager le transfert du trafic marchandises sur le rail. La forme de la redevance et l'affectation des recettes s'orientent rigoureusement vers ces objectifs.

**La forme de la redevance:** le montant de la redevance se calcule sur la base de trois facteurs :

- la distance parcourue sur le territoire suisse
- le poids total autorisé
- les émissions du véhicule.

Conformément au principe du pollueur payeur, le tarif est défini de manière à ce que les recettes couvrent les coûts provoqués par le trafic routier lourd, ces coûts comprenant les coûts externes tels que le bruit et la pollution atmosphérique. Selon les calculs effectués lors de la conception de la redevance, 2,5 centimes par kilomètre parcouru et par tonne de poids total autorisé étaient alors nécessaires à cette fin. L'introduction de la redevance a été progressive, pour tenir compte des intérêts de l'économie et plus particulièrement du secteur des transports. Lors de l'introduction de la RPLP, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, le tarif s'élevait en moyenne à 1,68 centime par tonne-kilomètre; début 2005, ce tarif a augmenté de quelque 50 pour cent pour passer à 2,44 centimes. Deux obstacles juridiques s'opposent à une hausse supplémentaire de ce tarif : premièrement, selon la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, le tarif maximal admis est de 3 centimes par tonne-kilomètre; deuxièmement, au niveau international, l'accord bilatéral sur les transports terrestres limite le tarif à 2,70 centimes par tonne kilomètre. Ce tarif porte le prix maximal d'un déplacement avec un poids lourd de 40 tonnes de Bâle à

Chiasso à 325 francs. Un dépassement de ce montant n'est envisageable que sur la base de nouvelles négociations avec l'Union européenne.

**Utilisation des recettes:** les recettes nettes générées par la redevance reviennent à la Confédération à raison de deux tiers et aux cantons à raison d'un tiers; l'article 19, alinéa 3 de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds prévoit que les cantons utilisent en priorité ces recettes pour payer les autres frais, non couverts par ailleurs, qui leur sont imputés en rapport avec le trafic routier. Quant à la part qui revient à la Confédération, elle alimente essentiellement le Fonds de financement des projets d'infrastructure des transports publics et soutient ainsi le transfert vers le rail du transport de marchandises à travers les Alpes.

**La solution technique adoptée:** la mise en œuvre pratique de la RPLP relève – comme celle de la vignette autoroutière – de la compétence de la Direction générale des douanes; les modalités de mise en œuvre dépendent de la présence ou non d'un appareil de saisie à bord du véhicule.

Véhicules équipés d'un appareil de saisie: les véhicules immatriculés en Suisse doivent nécessairement être équipés d'un appareil de saisie. Ce dernier est fixé dans le véhicule et mémorise les paramètres déterminants pour la facturation de la redevance. Une liaison par câble avec le tachygraphe enregistre la distance parcourue. Au passage d'une frontière nationale, la saisie est interrompue, respectivement rétablie au moyen de la transmission radio à courte portée (DSRC); il s'agit du même système qui est utilisé pour percevoir les péages autoroutiers en France et en Italie. Plusieurs mécanismes de contrôle permettent d'assurer une saisie correcte des paramètres : des diodes lumineuses fixées à l'extérieur de l'appareil de saisie renseignent sur la condition du véhicule (p. ex. pour savoir si la remorque a été déclarée); un système logique intégré équipé d'un GPS contrôle pour sa part le kilométrage et les passages de frontières nationales. De plus, les stations de contrôle créées entre-temps vérifient le bon fonctionnement de l'appareil, ainsi que la concordance entre les données déclarées et les enregistrements effectués par l'appareil. La lecture des données intervient mensuellement par carte à puce; les données sont ensuite transmises à la Direction générale des douanes par voie électronique ou par la poste.

Véhicules sans appareil de saisie: rien ne permet d'obliger d'équiper les véhicules non immatriculés en Suisse d'un appareil de saisie; l'équipement peut néanmoins se faire sur une base volontaire, ce qui permet aux détenteurs de ces véhicules de s'adapter au système suisse. Quant aux véhicules étrangers non équipés d'un appareil, ils reçoivent une « carte d'identification » lors de leur première entrée en Suisse; cette carte contient les données essentielles pour le calcul de la redevance. Le conducteur introduit ensuite la carte dans un appareil appelé terminal de taxation des véhicules et déclare la distance parcourue. Le personnel des douanes procède à des contrôles ponctuels de ces déclarations. En plus, le kilométrage déclaré est soumis à une comparaison automatique avec la somme des distances parcourues entre l'entrée en Suisse, les bornes de contrôle passées et la sortie de Suisse. Le paiement de la redevance est dû au plus tard au moment de quitter la Suisse, soit en argent liquide, soit au moyen de la carte de carburant, soit par une autre carte de crédit.

Interopérabilité: tout a été entrepris d'emblée pour trouver une solution technique qui permette d'étendre l'utilisation de l'appareil de saisie à des systèmes étrangers. Cet objectif est déjà partiellement atteint : se basant sur des normes techniques identiques à celles du péage autrichien et suite à une convention passée avec l'exploitant de ce dernier, l'appareil RPLP fonctionne en Autriche (l'interopérabilité ne se limite pas aux aspects techniques, mais dépend aussi d'accords contractuels

entre les entreprises exploitantes des systèmes de saisie). Plusieurs pays de l'aire d'influence alpine mènent actuellement un projet commun qui vise à rendre interoperables les systèmes de saisie existants et prévus pour le trafic lourd<sup>10</sup>.

**Degré de couverture des coûts:** la RPLP fait état d'un excellent rapport coût/revenu. En tenant compte de l'amortissement des investissements préalables, le coût, pour la Confédération, s'élève actuellement à 8 pour cent du revenu. Ce coût devrait baisser à 5 pour cent dès 2009, lorsque les investissements préalables seront complètement amortis et lorsqu'une nouvelle génération d'appareils de saisie, moins coûteuse, sera opérationnelle.

### 3.2.3.2 Les effets

En évaluant les effets de la RPLP, il faut se rappeler qu'il ne s'agit pas d'une mesure isolée : parallèlement, on a procédé à une hausse progressive de la limite de poids des véhicules. Cette hausse a permis au secteur des transports de réaliser des gains de productivité qui compensent – du moins partiellement – le renchérissement des transports dus à l'introduction de la RPLP. Depuis l'introduction de cette mesure, on a constaté une augmentation de l'utilisation de la capacité des véhicules, ce qui prouve que le relèvement de la limite de poids est un avantage qui est effectivement utilisé. C'est donc sans surprise qu'on apprend que l'évolution des distances parcourues par le trafic routier lourd a massivement changé depuis l'introduction de la RPLP: alors qu'avant la redevance, on enregistrait une augmentation sensible de 5 à 6 pour cent par année, les kilométrages ont reculé de 8 pour cent au total durant les deux premières années d'exploitation du système. Fin 2004, les kilométrages avaient légèrement progressé, mais restaient 6 pour cent en dessous de ceux qui prévalaient avant l'introduction de la RPLP. Une étude mandatée par la Confédération<sup>11</sup> le montre : cette évolution est la conséquence directe du nouveau régime des transports, l'influence de la RPLP étant légèrement plus importante que celle de la hausse de la limite de poids des véhicules. Le léger repli conjoncturel, quant à lui, n'a eu que peu d'effets et on n'a pas enregistré de transfert vers des véhicules non soumis à la RPLP. Dans la perspective de l'introduction d'un éventuel péage routier, il faut encore préciser que le doublement du montant de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds, l'année avant l'introduction de la RPLP, est resté sans effet sur le volume du trafic. Le revirement de tendance est intervenu seulement après l'introduction du régime de la redevance liée aux prestations.

Les effets positifs de ce nouveau régime se font aussi sentir du point de vue écologique. Selon les calculs effectués par l'OFEV, les émissions de CO<sub>2</sub>, de NO<sub>x</sub> et de PM<sub>10</sub> seront, en 2007, inférieures de 6 à 8 pour cent à celles qu'on aurait enregistrées sans RPLP et en conservant le régime des poids lourds de 28 tonnes.

**Les effets sur le secteur des transports:** le nouveau système tend à privilégier les grandes entreprises. Un parc de véhicules plus grand et une logistique généralement plus performante permettent d'utiliser les véhicules les mieux adaptés (c'est-à-dire non pas surdimensionnés) à chaque situation et de combiner les déplacements, réduisant ainsi le nombre, ou du moins le kilométrage, des déplacements à vide. Ce n'est qu'après l'évaluation du recensement d'entreprises effectué en 2005 que l'on connaîtra le réel impact du nouveau régime sur le nombre des entreprises.

**Le taux de renchérissement:** l'effet de la RPLP sur le taux de renchérissement est resté faible, pour deux raisons: premièrement, les frais de transport ne pèsent que

<sup>10</sup> Media: Management of Electronic Fee Collection by DSRC Interoperability

<sup>11</sup> Office fédéral du développement territorial, Office fédéral des routes 2004: Entwicklung des Strassengüterverkehrs nach Einführung von LSWA und 34t-Limite, Analyse wichtiger Einflussfaktoren (résumé en français)

peu dans le calcul du prix final d'un bien; deuxièmement, les gains de productivité dus à la hausse de la limitation de poids ont pour une grande part compensé le renchérissement du transport dû à la RPLP.

### **3.2.3.3 Les perspectives**

Après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, c'est-à-dire début 2008, le taux de la RPLP sera augmenté en moyenne à 2,70 centimes par tonne-kilomètre, soit d'environ 10 pour cent. Parallèlement, les critères de classification des véhicules seront révisés en fonction des émissions polluantes, qui détermineront l'affectation à une classe.

## **3.3 Les projets restés en rade**

Plusieurs communes ont lancé des projets de péage routier dont la réalisation aurait nécessité le feu vert du Parlement. En général, ces projets étaient motivés par le manque de ressources disponibles pour financer de nouvelles infrastructures. Seuls trois projets ont atteint un stade relativement concret : le tunnel urbain Schanzentunnel à Berne, la Traversée de la Rade à Genève et un projet de limitation du trafic à Saas Fee.

### **3.3.1 La Traversée de la Rade et le Schanzentunnel**

Indépendamment l'une de l'autre, les villes de Berne et de Genève prévoyaient des liaisons routières souterraines pour désengorger leurs centres respectifs: le « Schanzentunnel » dans le premier cas, la Traversée de la Rade dans le second. Faute de ressources financières suffisantes, ces projets devaient être financés en partie par des redevances d'utilisation. Cet aspect ne figurait toutefois pas dans les propositions soumises au scrutin dans les deux villes, pas plus que n'existait de projet précisant la nature ou le montant du péage urbain. Le Conseil fédéral s'est montré disposé à répondre aux requêtes des deux villes; au printemps 1996, il chargeait le département compétent d'élaborer un message destiné au Parlement. Ce mandat est toutefois devenu caduc suite au rejet massif des deux projets en votation populaire. Un aspect qui n'a jamais été analysé jusqu'ici à cet égard est le suivant: l'éventuel effet, sur l'issue de la votation, du couplage d'un projet d'infrastructure et de l'instrument de financement qu'est le péage routier.

### **3.3.2 Saas Fee**

La station valaisanne de Saas Fee, localité de villégiature sans trafic motorisé, entendait endiguer la circulation de véhicules électriques au moyen d'un péage routier. Avec 57 pour cent de oui, le souverain a donné la préférence à ce système par rapport à des réglementations au moyen de routes à sens unique ou d'interdictions de circuler, le 28 avril 1998. Ultérieurement, le Conseil d'Etat valaisan a toutefois invalidé ce scrutin pour des raisons formelles. Le projet, qui prévoyait une redevance de 2 francs par véhicule électrique pour avoir été autorisé à circuler sur les axes principaux pendant certains créneaux horaires, été abandonné par la suite.

### **3.3.3 Le projet « Seedamm Rapperswil »**

L'idée d'instaurer un péage routier entre Rapperswil et Pfäffikon avait surgi en rapport avec une initiative cantonale saint-galloise, qui demandait l'intégration du tronçon routier qui relie ces deux localités au réseau des routes nationales. La perception d'une redevance semblait particulièrement intéressante sur ce tronçon situé sur la digue entre la partie haute et la partie basse du lac de Zurich, puisque le contournement n'est pas attrayant. Ce projet a néanmoins été abandonné suite au rejet de l'initiative par le Parlement en 1998.

### **3.3.4 Le projet « Seetunnel Zürich »**

Le « Seetunnel » constituait un élément de la stratégie du canton de Zurich en matière de routes à grande capacité, qui prévoyait par exemple la construction d'une route de ceinture autour de la ville. Dans le cadre d'une expertise du projet, le débat portait aussi sur l'option du financement privé du tunnel au moyen d'un péage. Le montant de la redevance et les recettes escomptées avaient été évalués à cette fin. Le résultat négatif de l'examen d'opportunité a conduit à l'abandon du projet.

## **3.4 Les subsides pour la recherche**

Le péage routier a fait l'objet d'études qui portaient sur une mise en œuvre concrète, mais aussi de recherches d'ordre plus général. Dans les années nonante déjà, un modèle avait été mis au point pour l'agglomération bernoise. Plus récemment, une étude intitulée « Modèles de péages routiers sur les autoroutes et dans les régions urbaines » a été mandatée par l'Association suisse des ingénieurs en transports et l'OFROU; elle porte sur un péage au Saint-Gothard<sup>12</sup>, sur un péage de plus-value dans la région bâloise, sur un péage urbain dans l'agglomération zurichoise, ainsi que sur un péage routier généralisé en Suisse. Ces recherches sont complétées par deux mandats : l'un, lancé par l'ARE, cherche à connaître les répercussions territoriales du péage routier, en se fondant sur les répercussions sur les transports et sur l'économie; l'autre, lancé par l'OFROU, est intitulé « Tarification de la mobilité » (Mobility Pricing).

### **3.4.1 Les modèles de péages routiers sur les autoroutes et dans les régions urbaines**

#### **3.4.1.1 Un péage de plus-value dans la région bâloise**

Par péage de plus-value, on entend la perception d'une redevance qui donne droit à l'utilisation privilégiée de routes ou de voies de circulation, réservées exclusivement aux usagers qui se sont acquittés de ce droit d'utilisation. L'objectif de cette forme de péage particulière, répandue surtout aux Etats-Unis, est de permettre aux personnes pressées de pouvoir se déplacer sans encombres (cf. chap. 4.2.2.1). Le tarif d'utilisation varie fortement selon le volume de trafic. Pour assurer une exploitation optimale, les voies de circulation soumises au péage de plus-value sont souvent ouvertes gratuitement ou à taux réduit aux véhicules qui présentent un taux d'occupation élevé. L'étude de cas se base sur l'hypothèse suivante : pendant les créneaux à forte densité de trafic, seule une voie de circulation sur trois (dans un secteur : seulement deux) disponible en direction de Bâle sur le tronçon de l'A2 entre l'échangeur d'Augst et la sortie de Bâle Sud est soumise à péage. Cette voie rapide est alors réservée aux véhicules équipés d'un appareil de saisie. Une telle mesure semble opportune parce que les autres voies de circulation sont disponibles gratuitement pour les autres utilisatrices et utilisateurs. Pour diverses raisons, on ne peut toutefois pas envisager une séparation continue des voies de délestage en dur, qui gênerait l'accès des secours et qui provoquerait le blocage du trafic par des véhicules de dépannage. L'avantage de disposer d'une voie séparée résiderait dans une planification plus facile du déplacement (du moins pour les personnes prêtes à payer) et dans un accroissement de la capacité totale du tronçon en cas d'engorgements, puisque le trafic resterait fluide sur une voie au moins. Les auteurs de l'étude de cas ont conclu à la faisabilité théorique d'une voie de délestage; une mise en pratique laisse beaucoup de questions et d'impondérables :

---

<sup>12</sup>L'étude de cas « Péage au Saint-Gothard » se limite aux aspects de la faisabilité au niveau technique et de l'exploitation. Elle n'est pas citée dans le cadre du présent rapport.

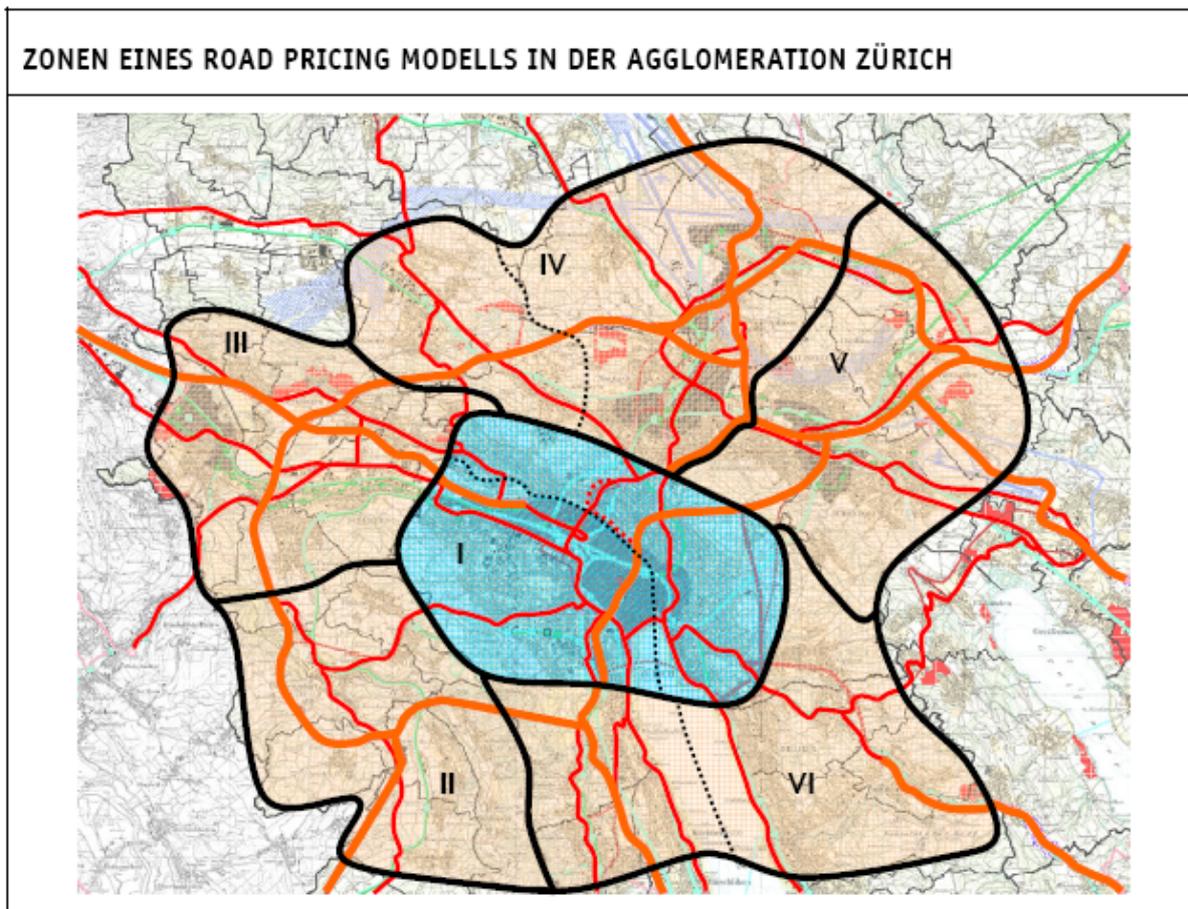
- En dépit des instruments modernes, il reste difficile d'anticiper les embouteillages de manière fiable et d'établir un tarif dynamique.
- A volume de trafic égal, le débit peut varier fortement selon les conditions météorologiques. Pour assurer la fluidité permanente de la voie de délestage, il s'agirait de prévoir des capacités de réserve; une telle disposition entraînerait une perte de capacité de l'ensemble du tronçon autoroutier concerné.
- L'ouverture d'une voie rapide pour les véhicules au taux d'occupation élevé est considérée comme une démarche impossible à contrôler. L'avantage qui consiste à pouvoir transporter davantage de personnes à l'aide d'un nombre plus faible de véhicules sur la voie de décongestionnement est donc caduc.
- Les recettes se limitant aux périodes à fort trafic, les recettes générées par le système sont négligeables.

### **3.4.1.2 Un péage de surface dans l'agglomération zurichoise**

Cette étude de cas avait pour objet d'analyser la possibilité de soumettre la région zurichoise à un péage de surface à plusieurs zones, qui partirait d'une zone centrale équivalant à peu près à la ville de Zurich (hormis Zurich Nord et les quartiers du sud de Leimbach et Wollishofen). Elle prévoit ensuite cinq zones de ceinture qui se greffent sur le pourtour; il importe de les intégrer au péage parce que c'est là qu'apparaissent les problèmes de circulation cruciaux et non au centre de la ville. On peut envisager l'introduction progressive d'un tel péage de surface, en commençant par tarifier la zone centrale de la ville, puis successivement les zones de ceinture. Pour autant que possible, la saisie des véhicules se fait par voie électronique, présupposant l'installation d'appareils de saisie dans les véhicules et de balises à la limite des zones. Dans le cas des véhicules non équipés d'un appareil de saisie, la perception de la redevance est la même qu'à Londres : par Internet, par SMS, etc.; le contrôle s'effectue au moyen de la reconnaissance de la plaque (voir chap. 4.1.2.6). Les tarifs varient selon les zones et les plages horaires. Exemple : 4 francs par jour pour la zone centrale, plus 2 à 5 francs par jour pour les zones de ceinture (montant variable en fonction du nombre de zones). En cas d'embouteillages, un supplément est perçu. Comme à Londres, les personnes domiciliées dans une zone paient nettement moins que les personnes de l'extérieur. Le taux plutôt faible de la redevance laisse prédire un recul relativement peu important du volume global du trafic, même au moment où la redevance couvrira la totalité de l'agglomération. En revanche, l'effet escompté sur les embouteillages est très positif, surtout du fait de la tarification échelonnée selon les créneaux horaires : la réduction des engorgements prévue est de 4 à 18 pour cent, chiffre qui rejoint les valeurs d'expérience récoltées dans des villes tierces (cf. chap. 4).

Le modèle esquissé est praticable à l'aide des technologies existantes. Un certain nombre de questions devra toutefois trouver réponse auparavant. Il s'agit en particulier de savoir comment intégrer les tronçons de routes nationales à ce système, condition sine qua non de son fonctionnement; ensuite, il faut décider de l'affectation des nouvelles recettes perçues sur les tronçons qui, désormais, appartiennent à la Confédération. Les réponses à ces questions font actuellement l'objet d'études dans le cadre du programme de recherche « Tarification de la mobilité ». Une approche intéressante est celle qui est proposée dans l'étude de l'Association suisse des ingénieurs en transports, qui consiste à utiliser les recettes

de ces péages en vue de réduire, voire de supprimer complètement l'impôt sur les véhicules à moteur perçu par les cantons<sup>13</sup>.



Périmètre de la région soumise à péage selon le mandat de l'Association suisse des ingénieurs en transports. La zone interne (ville de Zurich) est en bleu, la zone de ceinture (agglomération) est en rouge. Le réseau des routes à grand débit est indiqué en rouge, celui des routes principales en orange; l'étendue est celle qui est escomptée pour 2025. Les lignes noires indiquent la limite des zones.

(Source: Projet de recherche de l'Association suisse des ingénieurs en transports, 2001/52, p. 89)

### 3.4.1.3 Un péage routier généralisé pour les voitures de tourisme

Le modèle qui consiste à percevoir une redevance kilométrique généralisée sur les voitures de tourisme a fait l'objet d'une analyse selon deux variantes qui se distinguent quant à leur faisabilité, à leur mise en œuvre et à leurs effets :

Un péage routier limité aux routes nationales: cette variante prévoit le remplacement de la redevance forfaitaire sur les routes nationales par une redevance liée aux prestations; elle est praticable avec les technologies existantes, de manière analogue au système de péage autoroutier utilisé en Autriche. La mise en œuvre présuppose que tous les tronçons autoroutiers soient équipés de balises et tous les véhicules d'appareils de saisie électroniques. Pour éviter les ralentissements aux frontières, la majorité des véhicules immatriculés à l'étranger doit être équipée de ces appareils au moment d'entrer en Suisse et disposer d'un contrat avec l'exploitant suisse du système de saisie. Le contrôle des véhicules s'effectue par reconnaissance des plaques de contrôle au moyen de stations vidéo automatiques, ainsi qu'au moyen des contrôles visuels traditionnels.

<sup>13</sup> cf. fin du chap. 8.2.2

On peut envisager un barème de redevance progressif : dans un premier temps, le taux serait fixé de manière à ce que les recettes escomptées correspondent au produit de la vignette autoroutière, qui aura alors disparu. Ce taux est estimé à 1,5 centime par kilomètre d'autoroute parcouru. Dans un deuxième temps, la redevance passerait à 9 ou 10 centimes par kilomètre; en contrepartie, la surtaxe sur les huiles minérales serait supprimée. Une différenciation par zones géographiques et par créneaux horaires permettrait de mieux réguler le volume du trafic. L'extension de ce système à d'autres types de routes est par ailleurs envisageable.

Un péage routier pour l'ensemble du territoire suisse: cette variante consiste à étudier l'option d'un péage routier applicable à l'ensemble du territoire suisse. Elle consiste à soumettre les voitures de tourisme à un régime de redevance comparable à celui qui vaut aujourd'hui pour le trafic lourd (RPLP). L'adoption d'un tel système permettrait de changer radicalement les modalités de financement des transports (cf. chap. 6). Un tel changement de système ne peut toutefois être envisagé qu'à titre d'option à long terme, car il implique que tous les véhicules soient systématiquement équipés de la technologie requise pour prélever la redevance. Quant au taux de la redevance, on propose une démarche en deux temps : dans un premier temps, il est défini de manière à ce que les recettes compensent celles de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur, qui serait supprimé; un tel taux se situerait entre 4 et 5 centimes par kilomètre parcouru. Dans un deuxième temps, ce sont toutes les autres recettes liées (vignette autoroutière, part affectée de l'impôt sur les huiles minérales) qui seraient reportées sur le prix du kilométrage, qui atteindrait 8 ou 9 centimes et qui laisserait une grande marge de manœuvre pour une interprétation différenciée. Ces montants ne comprennent pas les coûts externes générés par le trafic individuel motorisé (bruit, pollution, etc.).

**Les effets escomptés sur le trafic** de ces deux démarches neutres du point de vue des coûts :

- Le remplacement de la redevance forfaitaire qu'est la vignette autoroutière par une redevance perçue sur le kilométrage autoroutier induit un recul de 1 à 3 pour cent des distances parcourues sur les autoroutes.
- Le remplacement des redevances fixes que sont la vignette autoroutière et l'impôt sur les véhicules à moteur par une redevance liée aux prestations sur toutes les routes entraîne une réduction des distances totales parcourues de 4 à 6 pour cent. Le remplacement de l'impôt sur les huiles minérales n'aurait, quant à lui, guère d'effet, car il comprend déjà une composante liée à la prestation kilométrique. L'avantage d'un tel système est qu'il permet de réguler le trafic dans l'espace et dans le temps. L'inconvénient par rapport au système actuel réside dans les frais de perception nettement plus élevés.

### **3.4.2 Les répercussions sur le trafic, sur l'économie et sur l'espace (ARE)**

Dans une première étape, cette étude de l'ARE<sup>14</sup> a mis en lumière les effets généraux du péage routier sur l'évolution des transports. Une deuxième démarche visait à prévoir les effets d'un tel péage sur l'économie. Dans les deux cas, les recherches portaient sur des études existantes, qui comportent à la fois des modèles théoriques et des exemples pratiques, tels ceux de Londres et d'Oslo. L'estimation des effets territoriaux du péage routier se fonde sur ces résultats.

---

<sup>14</sup> Office fédéral du développement territorial 2006: Einfluss von Road Pricing auf die Raumentwicklung, Ernst Basler + Partner (en allemand)

Les répercussions sur le trafic: les résultats de cette étude rejoignent ceux de l'Association suisse des ingénieurs en transports : si la redevance par kilomètre parcouru s'élève à 5 centimes <sup>15</sup>, le recul prévu du nombre des kilomètres parcourus est estimé entre 4 et 7 pour cent. Quant aux effets d'un péage urbain, ils relèvent de données empiriques qui se basent sur le nombre de déplacements. A Londres, ce recul est de 30 pour cent, dans les villes norvégiennes d'Oslo, de Bergen et de Trondheim de 5 à 7 pour cent. Ces différences s'expliquent essentiellement par la différence des taux appliqués, puisqu'il est trois fois plus élevé à Londres que dans les villes norvégiennes. Or, la diminution escomptée du trafic serait compensée par un effet de transfert, vers les transports publics essentiellement; l'effet de transfert serait donc plus marqué dans les régions qui bénéficient d'une offre de transports publics convaincante que dans les régions périphériques.

Les répercussions sur l'économie: les expériences faites à Londres et dans les villes norvégiennes ont permis d'effectuer des projections concernant les effets du péage routier en milieu urbain. Dans les villes concernées, on n'a guère constaté d'effets défavorables sur l'économie. A Londres, la restauration et le commerce de détail ont enregistré un recul du chiffre d'affaires même en l'absence de péage en fin de semaine. Il demeure donc incertain si ce recul est dû au péage ou à des facteurs économiques plus généraux.

En cas de péage routier généralisé en Suisse, les effets sur l'économie se fondent sur les modélisations citées dans les études spécialisées. Les résultats de ces calculs concordent pour prédire une augmentation considérable et généralisée de la prospérité et du bien-être en raison de la couverture des fameux coûts externes du trafic et de la réduction des coûts engendrés par les embouteillages moins fréquents.<sup>16</sup> Ce sont avant tout les villes et les agglomérations qui profitent de cette évolution, puisque c'est dans ce milieu que les coûts mentionnés sont générés. Les régions rurales, par contre, seraient plutôt préjudicées par un péage généralisé en raison de la desserte moins efficace par les transports publics. L'étude recommande par conséquent de procéder à une tarification différenciée selon les régions en cas d'introduction du péage routier généralisé.

Les effets d'un tel péage sur le produit intérieur brut et l'emploi ne sont pas encore clairs; ils dépendent essentiellement de la forme effective de cette redevance et de l'utilisation de son produit.

Les répercussions territoriales: dans les villes étudiées, les effets suivants ont été constatés si on se réfère à la littérature spécialisée: à Londres, le péage n'a induit aucune modification en matière de choix du lieu d'habitation ou d'implantation d'entreprise; toutefois, la période considérée est trop courte pour permettre de déduire des effets à plus long terme. A Oslo, on a constaté un léger recul du prix des biens immobiliers dans certaines zones qui avoisinent immédiatement la zone soumise au péage. Il est possible que des effets apparaissent directement à la limite de la zone de péage; on observerait ainsi une légère tendance à la centralisation pour éviter le paiement de la redevance. Dans l'ensemble, on estime toutefois que les effets territoriaux tant du péage routier généralisé que du péage urbain sont faibles. Un sondage à propos du péage routier généralisé révèle que seules 2 à 5 pour cent des personnes interrogées envisagent un changement de localisation en

---

<sup>15</sup> Une redevance qui atteint ce montant permettrait de compenser les frais non couverts du trafic routier, qui comprennent les coûts externes des accidents, de la pollution atmosphérique et du bruit. La prise en compte des domaines supplémentaires évalués entre-temps (climat, embouteillages etc.) ferait augmenter ce montant.

<sup>16</sup> Etude mentionnée sous note 14, chiffre II

cas d'augmentation des coûts variables du kilométrage. Dans les faits, on peut supposer que la majorité de ces personnes ne réaliseraient pas une telle intention.

Les raisons suivantes expliquent les faibles incidences territoriales des péages :

- Les personnes appelées à se déplacer recourent à d'autres moyens de transport (effet de répartition modale).
- Les frais de transport ne représentent qu'un critère parmi d'autres qui déterminent le choix du lieu d'habitation, respectivement de la localisation d'une entreprise : mode de vie, accessibilité, mesures d'organisation du territoire, fiscalité, criminalité, proximité d'espaces naturels, etc.
- Les effets négatifs d'une redevance peuvent être compensés par les effets positifs qu'elle induit : trafic plus fluide, gain d'attrait des centres des villes suite à une meilleure accessibilité et/ou de la qualité d'accueil, amélioration de l'offre des transports publics, financée par la redevance.

### **3.4.3 Le programme de recherche « Tarification de la mobilité » (Mobility Pricing) de l'OFROU**

Le but du programme de recherche « Tarification de la mobilité » est de mieux connaître les effets que des mesures relatives aux prix peuvent exercer sur la mobilité. Cette recherche va bien au-delà du péage routier, objet de nombreux débats, et comprend également les taxes de stationnement et les tarifs des transports publics. Le projet est dirigé et financé par l'OFROU; l'adjudication des mandats de recherche est assurée par l'Association suisse des ingénieurs en transports et par l'Union des professionnels suisses de la route.

Le mandat de recherche a généré dix projets mis au concours :

- A L'acceptation de la tarification de la mobilité et ses répercussions sur le financement des transports
  - A1 L'acceptation de la tarification de la mobilité
  - A2 La signification de la tarification de la mobilité pour le financement des transports de demain
  - A3 La portée des essais pilotes de tarification de la mobilité
- B Le fondement des modèles et leur réexamen
  - B1 L'intégration des coûts de déplacement lors de la modélisation du comportement en matière de mobilité
  - B2 Les effets quantitatifs des scénarios de tarification de la mobilité sur le comportement en matière de mobilité et sur l'aménagement du territoire
- C Les aspects techniques, d'exploitation et d'organisation de la tarification de la mobilité
  - C1 Aspects techniques et économiques de la tarification de la mobilité
  - C2 Aspects organisationnels et juridiques de la tarification de la mobilité
  - C3 Aspects techniques de la gestion des transports sur la tarification de la mobilité
  - C4 Effets du système de télépéage électronique européen sur la Suisse (Directive UE 2004/52/CE concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéages routiers)
- D La direction du projet

Les travaux de recherche ont démarré en automne 2005; au moment d'achever le présent rapport, les projets sectoriels étaient presque terminés. Les résultats ont été pris en compte dans le présent rapport.

#### **3.4.4 Compléments d'information**

Une vue d'ensemble de nombreuses autres études sur le péage routier, effectuées en Suisse et à l'étranger, figure dans l'annexe.

## **4. Le contexte international**

### **4.1 Le péage routier dans les pays de l'Union européenne (y compris l'EEE)**

#### **4.1.1 Le cadre légal**

Le droit communautaire laisse aux Etats membres une liberté relativement grande en matière de prélèvement de redevances pour l'utilisation des routes. Les seules réglementations concernent les véhicules routiers de transports de marchandises et figurent dans la directive « Eurovignette » (Directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures), adaptée au printemps 2006. Selon cette version révisée, les Etats membres qui introduisent/prélèvent un péage sur le trafic lourd autoroutier sont tenus de respecter les dispositions harmonisées de l'UE, qui, cependant, réservent de nombreuses dérogations. Actuellement, le péage au sein de l'Union s'applique de manière homogène aux véhicules de 12 tonnes ou plus; dès 2012, il s'étendra aux véhicules plus légers, dès 3,5 tonnes (une telle réglementation prévaut déjà en Autriche). Dans les zones sensibles, une surtaxe de 15 pour cent sur la redevance est autorisée; cette surtaxe peut atteindre 25 pour cent dans les régions de montagne. La Directive ne contient pas de disposition sur l'affectation des recettes, mais elle recommande de les investir dans les infrastructures de transport. La Commission a, pour sa part, été chargée de présenter, d'ici 2008, des modèles qui permettent d'intégrer les coûts externes, de manière à prendre en compte, dans le prix du péage, les coûts liés aux accidents, aux engorgements, à l'environnement et à la santé. Un échelonnement du taux de la redevance est possible, en fonction des facteurs suivants : classes d'émission EURO, émissions de particules fines et d'oxydes d'azote, créneau horaire ou saisonnier. Les systèmes de péage introduits après 2010 doivent nécessairement calculer les redevances en fonction des émissions polluantes. Le péage sur les poids lourds peut être étendu aux éventuelles routes de contournement. Les véhicules qui effectuent des déplacements fréquents peuvent se voir accorder un rabais de péage allant jusqu'à 13 pour cent<sup>17</sup>.

Les dispositions de la Directive de l'UE concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté<sup>18</sup> s'appliquent lors de la mise en œuvre technique des systèmes de péages routiers. Elles exigent que les entreprises exploitant des péages offrent au moins un des systèmes de saisie standardisés suivants, d'ici 2009 pour les poids lourds et d'ici 2011 pour les voitures privées :

- localisation par satellite (exemple: péage poids lourds, Allemagne)
- communications mobiles
- micro-ondes (exemple: RPLP).

#### **4.1.2 Le péage routier: la situation dans quelques pays choisis**

##### **4.1.2.1 La France**

La France connaît d'une part des redevances autoroutières en fonction des distances parcourues et d'autre part des redevances sur des tronçons spécifiques. Les

<sup>17</sup> <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/en/misc/89034.doc> (Council Conclusions on Eurovignette)

<sup>18</sup> DIRECTIVE 2004/52/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté

montants varient en fonction de la taille du véhicule; aucune redevance spécifique n'est toutefois prélevée sur le trafic des poids lourds. Le financement (construction, exploitation et entretien des routes) est l'objectif de ces redevances.

Péages autoroutiers: la perception des péages autoroutiers se fonde sur une loi nationale portant sur le statut des autoroutes. Elle prévoit que l'Etat, au terme d'une soumission sur l'ensemble du territoire européen, attribue à une entreprise la concession pour construire et exploiter des autoroutes et pour percevoir des redevances. La durée de la concession dépend du capital investi et des frais d'entretien. Après expiration de la concession, l'autoroute devient propriété de l'Etat. Ce dernier peut par ailleurs construire des autoroutes de sa propre initiative, en assurant le financement au moyen des deniers publics. Cette solution est adoptée avant tout pour venir en aide aux régions économiquement défavorisées.

Aujourd'hui, quelque 75 pour cent des 10'000 kilomètres d'autoroutes françaises sont soumis à un péage. A l'avenir, il est prévu de recourir au péage non seulement comme instrument de financement, mais aussi comme instrument de régulation. A cet effet et à titre d'essai, le péage sur l'autoroute Paris-Lille a été augmenté de 25 pour cent durant les heures de pointe et baissé de 25 pour cent durant les période de faible fréquentation. Résultat de cette mesure : le volume du trafic a fortement baissé durant les heures de pointe, de même que la durée des embouteillages.

Les redevances perçues sur un objet spécifique: depuis 1985, les autorités locales ont compétence pour percevoir des redevances sur des ouvrages d'art individuels. Cette compétence se limite à la levée de péages sur des ponts et des tunnels; les recettes doivent nécessairement être affectées au financement de l'infrastructure. Le premier exemple réussi d'un tel péage est le tunnel urbain Prado-Carénage à Marseille. Cette formule a par contre échoué dans le cas d'un tronçon d'autoroute de contournement de Lyon construit par un concessionnaire privé et mis en service en 1997 : la réduction de capacité des tronçons parallèles, convenue avec le concessionnaire, qui devait générer une affluence et des recettes suffisantes sur le nouvel ouvrage, a déclenché de violentes contestations et un boycott partiel de la nouvelle voie de communication. Les autorités locales ont été contraintes de rétablir la capacité des tronçons parallèles, prônant par là les intérêts du concessionnaire; le contrat a par conséquent été résilié. Le tronçon incriminé est retourné aux autorités locales, qui se contentent de prélever un péage pour la partie tunnel.

#### **4.1.2.2 L'Italie**

La situation, en Italie, est comparable à celle de la France: c'est avant tout l'utilisation des autoroutes qui est soumise à péage. Un vaste appareil législatif (Legislazione autostradale) forme la base juridique de la redevance. A l'exception de quelques tronçons dans le sud du pays, toutes les autoroutes sont soumises à péage. Plusieurs sociétés concessionnaires en sont aujourd'hui propriétaires (dont « Autostrade per l'Italia », récemment privatisée). Un système de saisie électronique harmonisé rend possible le paiement des péages sur la totalité du réseau à l'aide d'un seul moyen de paiement (Telepass). La majorité des automobilistes continue néanmoins de régler ses péages sur place.

Contrairement aux péages autoroutiers, le péage urbain ne dispose d'aucune base dans la législation nationale. La seule disposition qu'il est possible d'invoquer est l'article 7 de la loi sur la circulation routière (Codice della Strada), qui prévoit l'accès à une zone à trafic limité (Zona traffico limitato ZTL) moyennant paiement d'un montant déterminé. La démarcation d'une zone (urbaine) comme ZTL intervient par décret de la municipalité. Les systèmes d'accès indispensables à une mise en œuvre réussie nécessitent l'autorisation du Ministère des infrastructures (Ministerio dei

lavori pubblici). L'exemple le plus connu de ZTL est celui du centre historique de Rome. Les autorisations d'accès y sont différenciées selon les catégories d'utilisateurs (handicapés, bordiers, transports de marchandises, etc.). En principe, les personnes extérieures au secteur ne peuvent pas obtenir d'autorisation. L'efficacité de la ZTL se mesure non pas d'après le volume de trafic avant et après son entrée en vigueur, mais plutôt d'après le volume du trafic avant et après l'installation du système de contrôle électronique en octobre 2001; ce système a entraîné un recul massif des abus et une diminution du trafic de 18 pour cent. Entre-temps, le trafic dans la ZTL a visiblement recommencé à augmenter.

#### **4.1.2.3 L'Allemagne**

C'est en rapport avec sa redevance sur les camions, le péage poids lourds, que l'Allemagne a provoqué des remous à propos de la question de péage.

Quant à la possibilité de prélever une redevance sur le trafic routier de voyageurs, elle n'existe que depuis peu de temps et elle n'a été utilisée que dans des cas isolés.

Poids lourds: avec cinq autres Etats et s'appuyant sur la directive « Eurovignette », l'Allemagne prélevait, jusqu'à l'été 2003, une redevance forfaitaire annuelle sur les « véhicules routiers pour le transport de marchandises d'une charge utile autorisée de plus de 12 tonnes ». En prévision du passage à un système de redevance lié aux prestations, le péage poids lourds, l'Allemagne résiliait son accord avec les autres pays concernés (B, NL, L, DK, S). Le changement de système, retardé du fait d'un échéancier trop ambitieux et de problèmes techniques, n'est en fait opérationnel que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Du fait de ce retard, aucune redevance d'utilisation n'a été perçue pendant 17 mois sur les poids lourds routiers. La forme de la redevance en vigueur se rapproche de celle qui prévaut en Autriche, mais aussi en Italie et en France :

- L'utilisation du réseau autoroutier est soumise à péage. Pour éviter les manoeuvres de contournement, la loi autorise la perception d'un péage sur certains tronçons du réseau des routes principales.
- Le montant de la redevance dépend du nombre d'essieux et de la classe d'émissions EURO du véhicule.
- Le calcul de la redevance se base sur les seuls coûts d'infrastructure; conformément à la directive correspondante de l'UE, les coûts externes ne sont pas pris en compte. C'est avant tout ce qui explique un taux nettement plus bas qu'en Suisse.

Les différences se rapportent à la limitation de poids déterminante pour la soumission à péage (12 tonnes en Allemagne), à l'échelonnement du taux selon les émissions et, surtout, à la technologie utilisée. Cette saisie est effectuée au moyen du GPS (système de positionnement global), et non au moyen de la technologie des micro-ondes (DSRC). Le fonctionnement sur le terrain est le suivant : le véhicule équipé d'un appareil de saisie se voit facturer un certain montant chaque fois qu'il passe un point défini sur un tronçon d'autoroute. Il reste un certain nombre de problèmes à résoudre avant que la technologie GPS soit en mesure de fonctionner également sur le réseau routier hors autoroutes; ces problèmes concernent notamment la disponibilité du GPS dans les zones accidentées et le degré de précision de cette technologie. Par ailleurs, il s'agira de trouver une solution pour les véhicules non équipés d'un appareil de saisie. Le système actuel, qui consiste à enregistrer et à payer pour un tronçon spécifique, est difficilement applicable si la redevance est généralisée sur tout le réseau.

Aucune conclusion fiable n'est possible actuellement quant aux effets du péage poids lourds sur le trafic : d'une part, la période d'analyse est trop courte et d'autre part, l'élargissement de l'Union européenne à l'Est a pesé sur le prix des transports de marchandises sur la route, compensant du moins partiellement l'effet du péage. Un effet qui a pu être constaté est le recul sensible des parcours à vide. Le contournement des routes soumises au péage constitue également un problème, qui touche jusqu'aux autoroutes alsaciennes, franchises de redevances. Des voix s'y élèvent pour demander l'introduction d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations dans cette région.

Trafic routier des voyageurs : la loi de financement privé de construction des grandes routes (Fernstrassenbauprivatfinanzierungsgesetz) adoptée en 1994 constitue le fondement en matière de perception de redevances sur l'utilisation des routes. Cette loi permet d'attribuer une concession à des entreprises privées qui s'engagent à construire ou à aménager une route à grand débit, à l'exploiter et à l'entretenir pendant trente ans, puis, après expiration de la concession, à la remettre à la collectivité publique dans un état d'entretien prédéfini. En contrepartie, le ou la concessionnaire a le droit de percevoir un péage qui lui permet de refinancer son investissement et ses dépenses courantes. Le péage peut varier en fonction de la durée et de la fréquence d'utilisation du tronçon en question, ainsi qu'en fonction de la classe de véhicule. Pour l'heure, ce modèle de financement est applicable uniquement aux types d'ouvrages suivants : sur les ponts, tunnels et cols situés sur des autoroutes et des routes principales fédérales, ainsi que sur les routes fédérales à chaussée séparée pour chaque sens de trafic.

Depuis 1994, seules deux concessions ont été accordées selon le modèle décrit. L'une d'eux concerne le tunnel de la Warnow à Rostock. La concrétisation et les conditions d'exploitation de l'ouvrage accusent des similitudes frappantes avec le tunnel urbain de Lyon : le projet financé et construit par le secteur privé est revenu nettement plus cher que prévu, il est bien moins fréquenté que prévu et se voit par conséquent confronté à des difficultés financières. Des adaptations tarifaires et des mesures de limitation du trafic sur les tronçons de contournement sont évoquées pour augmenter la fréquentation.

#### **4.1.2.4 L'Autriche**

L'Autriche pratique actuellement une redevance en fonction du kilométrage sur les véhicules lourds (poids lourds, bus, mobilhomes qui dépassent 3,5 tonnes), et impose une vignette (le célèbre « Pickerl ») à tous les véhicules d'un poids total inférieur à 3,5 tonnes. Ces deux redevances ne concernent que le réseau autoroutier et quelques autres voies rapides. Quant aux voitures de tourisme en transit sur les tronçons autoroutiers alpins, ils sont soumis à un péage spécial qui remplace la vignette. L'entreprise ASFINAG Maut Service GmbH est responsable de la perception de toutes ces redevances. Il s'agit d'une entreprise du groupe ASFINAG, responsable de la planification, du financement, de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'ensemble des autoroutes et des voies rapides en Autriche. ASFINAG a le statut de société anonyme; la totalité de son capital actions est aux mains de l'Etat. La forme concrète des redevances ressemble à celle des pays voisins : la redevance sur le trafic lourd s'apparente à celle de l'Allemagne, alors que celle qui est perçue sur le trafic de voyageurs est voisine de la solution adoptée par la Suisse.

Le trafic lourd: la redevance en fonction du kilométrage perçue sur les poids lourds, les bus et les mobilhomes concerne les véhicules d'un poids total de plus de 3,5 tonnes. Le taux de cette redevance, bien que perçue conformément aux principes de la directive « Eurovignette », est deux fois plus élevé qu'en Allemagne. Cette

différence ne s'explique pas seulement par les différences topographiques des deux pays, mais aussi par la part élevée de tronçons autoroutiers financés par emprunts en Autriche. Cette différence montre par ailleurs que les directives européennes prévoient visiblement une certaine marge d'interprétation. La technologie de saisie se base sur le système éprouvé de la radiocommunication à courte portée, tout en innovant sur la forme : tous les véhicules soumis à la redevance sont obligatoirement munis d'un appareil de saisie (« go-box »). Cette solution, qui simplifie notablement les procédures, est possible pour deux raisons : d'une part, le système de la redevance se limite au réseau des routes de premier ordre et d'autre part, il recourt à une technologie qui permet de vendre l'appareil de saisie au prix modique de 5 euros.

En termes d'effets, on a surtout constaté l'apparition d'un trafic de contournement. Ce problème a été maîtrisé dans l'ensemble par la mise en place d'interdictions de circuler spécifiques et par des limitations de poids pour le trafic lourd sur les tronçons de contournement.

Le trafic routier de voyageurs: la vignette autrichienne, qui s'apparente à la vignette autoroutière suisse, représente une redevance forfaitaire pour l'utilisation du réseau des autoroutes. Son coût élevé pour une année (72 euros) a conduit les autorités à vendre des vignettes pour une période plus courte, soit deux mois (21 euros 80) ou dix jours (7 euros 80). Sur certains tronçons très coûteux et financés par crédit (p. ex. tunnel du Tauern, autoroute du Brenner), un péage spécifique est perçu au lieu de la vignette, comme par le passé.

Actuellement, il n'existe pas de système de redevances en milieu urbain en Autriche. Si une ville de ce pays entend introduire un tel système (une mesure qui a uniquement été évoquée à Graz pour le moment, et sans engagement aucun), l'Etat en question devrait d'abord créer une base légale à cet effet. Pour éviter une profusion de technologies et de systèmes incompatibles, toute législation interne d'un Land doit nécessairement être harmonisée avec la législation fédérale, conformément à l'article 15a de la Constitution.

#### **4.1.2.5 La Norvège**

La Norvège connaît une longue tradition du péage routier, innovée dans les années 1930 pour financer un pont. Depuis, plus d'une centaine de projets de ce type ont été réalisés. La base légale et les démarches requises sont ancrées au niveau national dans le « Road Act » (loi sur les routes). Jusqu'il y a peu, la réglementation concernait uniquement le (co)financement de projets de constructions routières. La procédure de mise en œuvre d'un projet est décrite selon un déroulement standard, rendu ici de manière très simplifiée : à la base du projet, il y a une initiative au niveau local, qui peut provenir non seulement des autorités, mais aussi d'autres instances, telles que les milieux économiques, puisque le but du projet consiste à améliorer l'infrastructure routière. Intervient alors la fondation d'une société d'exploitation, qui cherche à rallier les suffrages tant au niveau national qu'au niveau local. Lorsque le projet a gagné la faveur d'une majorité parmi les autorités municipales, respectivement régionales, il est transmis pour traitement à l'autorité routière nationale NPR<sup>19</sup>. Si cette dernière estime que le projet se prête à un cofinancement au moyen de redevances d'utilisation, il est adressé au parlement national par l'intermédiaire du ministère des transports. Les facteurs de réussite déterminants pour l'aboutissement d'un tel projet sont d'une part le soutien dont il bénéficie au niveau local, d'autre part son aptitude au refinancement par des redevances d'utilisation, à raison de 50 pour cent au moins. Après adoption du projet par le

<sup>19</sup> Norwegian Public Roads Administration

parlement, la NPRA effectue des études de faisabilité technique et économique, puis le projet fait l'objet d'une soumission. La société d'exploitation se limite à la récolte des fonds nécessaires pour la construction, puis au prélèvement de la redevance dont le montant est fixé par le parlement, en vue du remboursement de la dette et des intérêts de la dette dans le délai convenus (en général 15 ans). Passé ce délai, la redevance est généralement abolie.

Initialement, cette marche à suivre était conçue pour des objets spécifiques. Depuis les années 1980, elle est utilisée également pour les projets qui concernent des régions urbaines, où la redevance ne concerne plus seulement un tronçon routier, mais une zone entière délimitée par un cordon. C'est par exemple le cas dans les villes de Bergen, d'Oslo et de Trondheim<sup>20</sup>. Quant au produit des redevances, il était d'abord intégralement affecté au financement de projets routiers. Ce n'est que dans un passé récent que le principe de l'affectation a été assoupli : actuellement, et à condition de contribuer sinon à réduire le trafic routier, du moins à juguler sa croissance, les recettes peuvent être destinées à d'autres fins, telles que les projets en faveur des transports publics. Désormais, il sera en outre possible de prélever des redevances sur des mesures de régulation du trafic. La riche expérience de la Norvège dans le domaine du péage routier permet des évaluations approfondies :

Le rapport coût-utilité: cette relation dépend essentiellement des conditions générales, et plus particulièrement du volume du trafic. Les frais directement liés à l'exploitation représentent environ 15 pour cent des recettes. Lorsqu'on établit les coûts complets, c'est-à-dire en tenant compte des investissements initiaux, ces coûts atteignent environ le tiers des recettes. Toutefois, les frais de saisie devraient pouvoir être comprimés considérablement à l'avenir, suite à l'installation de dispositifs de télépéage.

Les effets sur le trafic: en Norvège, le péage routier était effectivement destiné à financer de nouvelles liaisons routières jusqu'il y a quelques années. Indépendamment de ce mécanisme, les redevances ont eu un effet sur le comportement des usagers et des usagers de la route. Les informations à propos des effets des péages en cordon sur le volume du trafic à Oslo, à Bergen et à Trondheim varient selon les villes : une baisse de trafic de l'ordre de 5 à 10 pour cent a été enregistrée durant les périodes soumises à péage; toutefois, un volume de trafic stable, voire en augmentation durant les périodes non soumises à redevance (soit durant la nuit et en fin de semaine) se solde finalement par un recul total compris entre 0 (Bergen) et 5 pour cent (Oslo, Trondheim).

Les répercussions spatiales: les études faites dans le périmètre d'Oslo montrent que l'introduction d'un péage routier n'a pas d'effet significatif sur le développement territorial. Dans certaines zones situées à l'extérieur du périmètre soumis à redevance, on a enregistré une faible diminution du prix des terrains.

L'acceptation: il faut se garder de déduire, voyant le grand nombre de projets de péages routiers, que la population norvégienne soit acquise au principe de cet instrument de financement. Il est significatif que pour la mise en œuvre d'un projet, la loi norvégienne sur la circulation routière (Road Traffic Act) ne requière que la majorité au niveau des autorités locales, mais non aux urnes. L'élément déterminant en faveur d'un cofinancement à l'aide d'un péage routier est sans doute qu'un tel péage constitue la condition sine qua non pour le versement de contributions de l'Etat central. En général, la population – en particulier celle qui est motorisée – a commencé par réagir négativement à tout projet de péage. Le taux d'acceptation a

---

<sup>20</sup> A Trondheim, la redevance a été abrogée fin 2005, car les projets qu'elle finançait avaient été réalisés et amortis.

ensuite augmenté progressivement pour atteindre son sommet après l'introduction effective de la redevance. Les modifications du tarif, telles qu'une augmentation de la redevance (Oslo), une extension ou une complication du cordon (Trondheim)<sup>21</sup> ont eu pour effet de réduire l'acceptation. Dans l'ensemble, les expériences faites en Norvège en matière d'acceptation du péage routier concordent avec celles des autres pays européens (voir les chapitres 4.1.3, « Les résultats des recherches » et 5.5, « L'acceptation »).

#### 4.1.2.6 La Grande-Bretagne

La notoriété de la Grande-Bretagne dans la question du péage routier remonte à l'introduction d'une redevance anti-congestion à Londres. C'est la loi sur les transports (Transport Act) promulguée en 2000 et applicable en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, qui forme la base légale pour l'introduction des péages routiers. Cette loi permet aux autorités locales d'introduire des redevances d'utilisation lorsqu'elles estiment qu'une telle mesure est opportune pour lutter contre les embouteillages ou contre la pollution atmosphérique. En Angleterre, plusieurs projets ont été mis en œuvre entre-temps, dont deux seront présentés ci-après. En 2001, une base légale comparable a été édictée pour l'Ecosse. La redevance prévue pour Edimbourg sur cette base a toutefois été rayée de l'agenda politique après un verdict désastreux aux urnes.

La redevance anti-congestion de Londres: depuis février 2003, les automobilistes doivent s'acquitter, entre 7 heures et 18 heures 30, d'une redevance forfaitaire avant de se rendre au centre de la ville, soit une superficie de quelque 20 kilomètres carrés. Début juillet 2005, cette redevance fixée initialement à 5 livres sterling a été augmentée à 8 livres sterling (environ 18 francs suisses). Le nombre et le kilométrage des déplacements ne sont pas limités. Les taxis, les bus de ligne, les véhicules de secours, les motos et d'autres catégories de véhicules sont exemptés de redevance et les personnes domiciliées dans le périmètre soumis à paiement ne versent que 10 pour cent du taux ordinaire. En fin de semaine, la redevance tombe. Il est possible d'effectuer le versement de la redevance pour une durée prolongée, sans pour autant qu'un rabais ne soit accordé.

Deux ans après la mise en service, le système de la redevance n'a pas seulement permis d'atteindre les objectifs fixés, mais de les dépasser. Dans la zone concernée, le nombre des véhicules motorisés a diminué de 18 pour cent net (le recul massif du nombre de véhicules soumis à redevance s'est accompagné d'une certaine hausse du nombre des taxis et des bus de ligne), celui des embouteillages de pas moins de 30 pour cent<sup>22</sup>. La réduction du trafic au centre-ville est essentiellement le fait d'un transfert vers les transports publics et non du contournement de la zone. Une part plus faible de personnes (15 pour cent) a adopté le vélo ou la motocyclette pour se déplacer. Le transfert vers les transports publics est par ailleurs encouragé par le fait que les bus de ligne sont moins gênés par le trafic individuel, ainsi que par le fait que les recettes de la redevance sont réinvesties dans les transports publics après prélèvement des frais de saisie. Les effets de la redevance sur l'environnement sont par contre faibles, ce qui s'explique non seulement par la faible étendue de la zone par rapport à la surface totale de l'agglomération londonienne, mais encore par la faible part du TIM déjà avant l'introduction de la redevance. Les avis quant à l'effet de la redevance sur le commerce local divergent. Selon les autorités des transports londoniens (Transport for London, TfL), autorités compétentes en matière de

---

<sup>21</sup> Source: PROGRESS 2004: Pricing Regimes for Integrated Sustainable Mobility, un projet de recherche de l'UE: <http://www.progress-project.org>

<sup>22</sup> Source : Transport for London, Third annual report, London 2005

redevance, la marche des affaires dans la zone soumise à redevance était nettement meilleure qu'ailleurs à Londres en termes de profit et de productivité<sup>23</sup>. Côté répercussions territoriales, on n'en a pas constaté jusqu'à ce jour, cela n'est pas étonnant, vu la courte période d'observation. Le coût de la saisie constitue sans conteste l'aspect le plus négatif de la démarche londonienne. La saisie absorbe pratiquement la moitié des recettes générées par la redevance. On ne sait pas encore si ce coût élevé est dû au taux d'amortissement également élevés au début de la mise en œuvre de la mesure. L'augmentation du taux de la redevance, mi-2005, a considérablement amélioré le rapport coûts-bénéfices, puisque les recettes ont augmenté, alors que les frais de saisie sont restés les mêmes. Le coût élevé de la saisie s'explique quant à lui par le choix d'un système pratique pour les utilisateurs, qui se passe de toute installation à bord des véhicules. Ce sont en effet des caméras qui saisissent les numéros des véhicules entrés dans la zone. Ensuite, un contrôle est effectué pour savoir si la redevance a été payée à l'avance par les automobilistes en question. Le grand nombre des cas qui nécessitent un traitement individuel augmente considérablement le coût de la perception.

La redevance anti-congestion de Durham: Durham fut la première ville à faire usage de la possibilité d'introduire une redevance anti-congestion. Le cas de cette ville d'un peu moins de 200'000 habitants se prête mieux à une comparaison avec les villes suisses que Londres. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2002, une redevance est perçue lors de l'entrée des véhicules dans le centre historique de la ville, soit essentiellement la place du marché et la Saddler Street. Cette mesure s'applique du lundi au vendredi de 10 heures à 16 heures. La redevance s'élève à 2 livres sterling (environ 4 francs 30) et elle est perçue par des automates à monnaie munis d'une barrière. Ces installations sont équipées d'un système de vidéosurveillance; les contrevenants sont assujettis à une amende qui peut atteindre jusqu'à 30 livres sterling (quelque 65 francs suisses). Cette redevance est un succès : le recul du trafic, escompté à 50 pour cent, atteint 90 pour cent; il a passé de 2'000 à 200 véhicules par jour. Le revers de la médaille : les recettes sont plus faibles que prévu. Les effets sur le commerce local sont faibles selon les sources disponibles, ce qui s'explique par la faible étendue de la zone soumise à péage.

Les perspectives: vu l'accroissement incessant du trafic sur un réseau routier déjà partiellement surchargé, le gouvernement envisage d'étendre le péage à tout le pays à moyen terme. L'objectif consiste à réduire la charge du trafic routier de 40 pour cent. A titre de premier pas dans ce sens, il a instauré un fonds doté de 18 millions de livres sterling (environ 40 millions de francs suisses) qui permet d'alimenter des projets lancés par des autorités locales en vue de surmonter leurs problèmes de transports. Une première tranche de crédit de 7 millions de livres (environ 15 millions de francs) a été allouée en faveur de sept régions.

#### **4.1.2.7 La Suède**

La Suède a prévu d'introduire une redevance sur le trafic lourd comparable à la RPLP suisse. De plus, un essai de péage en cordon avait démarré dans la région de Stockholm le 3 janvier 2006, selon des modalités comparables à celles d'Oslo, de Bergen et de Trondheim. Concrètement, une redevance était perçue au moyen de 18 bornes placées au périmètre de la ville, mais contrairement aux villes norvégiennes, cette redevance était due aussi bien en entrant dans la ville qu'en sortant. Le taux de la redevance variait entre 10 et 20 couronnes suédoises (soit entre 1 franc 60 et 3 francs 20), selon le créneau horaire; de 18 heures 30 à 6 heures 30, la circulation était libre. Le montant maximal perçu par jour était limité à 60 couronnes (environ 10

---

<sup>23</sup> Source : Transport for London, Fourth annual report, résumé p. 5

francs). Seule la personne détentrice du véhicule était soumise à la redevance. La perception se faisait soit au moyen d'un appareil prêté par l'Etat, soit par paiement a posteriori.

Cette redevance avait pour objectif de réduire les engorgements, d'améliorer l'accessibilité et de réduire la charge écologique. A titre de mesure d'accompagnement, les transports publics avaient été fortement développés (nouveaux véhicules, nouvelles lignes de bus). Des parkings d'échange supplémentaires avaient également été prévus et les installations existantes avaient été renouvelées. Les résultats<sup>24</sup> disponibles de cet essai montrent que la réduction du trafic était plus forte que prévue : durant les créneaux horaires soumis à redevance, le volume du trafic a baissé de 20 à 25 pour cent et le nombre d'embouteillages de 30 à 50 pour cent. Au centre de la ville, on a aussi enregistré un recul des émissions polluantes entre 8 et 14 pour cent. Le coût élevé de perception constitue cependant le revers de la médaille, puisqu'il s'élève à quelque 600 millions de francs si on inclut les investissements dans les transports publics. L'introduction définitive du système devrait rapporter des recettes pour environ 160 Mio. de francs par année. Les autorités responsables prévoient que le bilan sera dans les chiffres noirs en cinq ans (cf. chap. 5.3.2).

La base légale de la redevance était sujette à controverse. Au terme d'une longue discussion, c'est par le recours à la voie de droit que le parlement national a finalement acquis la compétence pour édicter cette base. Actuellement (janvier 2007), le sort du péage n'est pas encore connu. Dans une votation consultative effectuée après la phase d'essai, la majorité de l'électorat en ville de Stockholm s'est déclarée favorable au péage; dans les communes périphériques, le projet a été rejeté.

#### **4.1.2.8 Les pays tiers**

Plusieurs autres pays européens perçoivent eux aussi des péages routiers, avant tout sur les autoroutes. Ces péages autoroutiers prennent soit la forme de forfaits (dans plusieurs pays de l'ancien bloc de l'Est), soit la forme de redevances liées au kilométrage, comme on l'a vu ci-dessus pour la France ou l'Italie (p. ex. Espagne et Portugal). Ailleurs, l'introduction d'un péage est prévue, mais les chances de réalisation varient fortement : en République tchèque et en Slovaquie, la concrétisation de projets de redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations est déjà relativement avancée; elle couvre non seulement les autoroutes, mais aussi une partie du réseau des routes principales. La réalisation technique n'est pas encore définie. Aux Pays-Bas, qui comptent une longue série de projets de péage non réalisés, la planification d'un péage, suspendue après le changement de gouvernement, a redémarré. Le projet est ambitieux : le coût de lancement du système doit rester faible et les frais d'exploitation ne doivent pas dépasser 5 pour cent.

#### **4.1.3 Les subsides pour la recherche**

Les recherches entreprises au sein de l'Union européenne à propos du péage routier doivent être considérées dans un contexte plus vaste. Ainsi, selon les économistes, le prix d'un bien atteint une valeur idéale lorsqu'il s'oriente vers le coût marginal social. Dans le domaine des transports, cette règle signifie que le prix pour l'utilisation des infrastructures de transport doit être fixé en fonction du coût que représente une personne supplémentaire qui se joint au trafic. Aussi bien l'Union européenne que la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT)

<sup>24</sup> Source: [www.stockholmsforsoket.se](http://www.stockholmsforsoket.se)

ont donné leur accord pour la mise en œuvre d'une politique des prix basée sur de telles prémisses, du moins sur le principe<sup>25</sup>.

Le péage routier a un rôle important à jouer dans la mise en œuvre d'une telle politique des prix; il est le seul instrument qui permet de répercuter sur le prix les coûts marginaux sociaux nettement supérieurs à la moyenne qui sont générés dans les régions urbaines. Pourtant, ce modèle qui semble simple et évident en théorie se révèle très complexe dans la pratique et soulève beaucoup de questions. Dans le cadre de ses quatrième et cinquième programmes de recherche, l'Union européenne a mandaté de nombreux projets qui étudient l'application pratique de ce modèle. Les recherches se sont focalisées sur la mise en œuvre du péage routier et ses effets sur les régions urbaines; c'est dans ces régions précisément que les problèmes de transports sont les plus aigus. En résumé, voici les résultats de ces études<sup>26</sup>:

1. L'application pratique du principe de tarification en fonction du coût marginal social est faisable, au moyen des technologies existantes. Elle permet de mettre en place un système de prix plus efficace, passant de la redevance fixe à la redevance variable et orientée vers un objectif. Des mesures simples telles que les péages en cordon, même si elles ne remplissent que partiellement l'exigence de la tarification au coût marginal social, donnent déjà de bons résultats.
2. Les bases qui permettent de calculer les coûts externes sont suffisantes pour permettre la réorientation de la politique de prix dans le domaine des transports. Les lacunes qui subsistent sont progressivement comblées.
3. Les effets escomptés de la réforme des prix visée sont les suivants: des redevances tendanciuellement plus élevées en milieu urbain et plus faibles en milieu rural. Concrètement, ces effets se manifestent par un recul du nombre des embouteillages, une charge écologique moins élevée et une baisse des coûts pour l'économie nationale, bref, par un accroissement du bien-être et de la prospérité. Afin de compenser l'inconvénient que subissent les automobilistes soumis à la redevance accrue, les recettes seront affectées soit à la réduction d'autres redevances, soit à l'amélioration du système des transports.
4. Des redevances relativement faibles permettent déjà de ressentir des effets sur le trafic. Ces redevances ont avant tout pour effet d'induire une modification du comportement quant au choix du créneau horaire et de l'itinéraire. Les automobilistes n'envisagent en général qu'en deuxième lieu de changer de moyen de transport, en général les transports publics.
5. Le principal obstacle à l'introduction du péage routier est son manque d'acceptation, tant dans l'Union européenne qu'en Suisse. Plusieurs mesures permettent toutefois de l'améliorer selon les études effectuées à ce sujet<sup>27</sup> :

---

<sup>25</sup> **Commission européenne/ Livre vert 1995**: Towards Fair and Efficient Pricing in Transport Policy, Policy Options for Internalising the External Cost of Transport in the European Union, Green Paper, COM (95) 691 final, 1995; **Commission européenne/ Livre blanc 1998**: Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to a Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU, White Paper, COM (98) 466 final, 1998; **Commission européenne / Livre blanc 2001**: European transport policy for 2010: time to decide; **CEMT/CM (2000) 14** et **CEMT /CM (99) 15**

<sup>26</sup> Voir à ce sujet les explications de **Catherina Sikow-Magny 2003**: Efficient Pricing in Transport - Overview of European Commission's Transport Research, in: Acceptability of Transport Pricing strategies, éd. par J. Schade et B. Schlag, Oxford 2003

<sup>27</sup> p. ex. **EU AFFORD 1999**: Acceptability of Fiscal and Financial Measures and Organizational Requirements for Demand Management; **PRIMA 2000**: Ways and Means to Increase the Acceptance of Urban Road Pricing. Project funded by the European commission under the transport RTD programme of the 4<sup>th</sup> framework programme, **Commission européenne / PATS (Pricing**

- l'absence de solution de rechange plausible;
- l'intégration de mesures de tarification à un ensemble de mesures;
- l'utilisation ciblée des recettes pour contribuer à résoudre les problèmes de transports;
- le développement et la mise en œuvre de solutions de rechange aux transports individuels motorisés;
- une redevance modérée, aussi équitable que possible;
- une volonté politique claire alliée à une politique de communication transparente.

## 4.2 Des exemples extra-européens

### 4.2.1 Singapour

Singapour est une ville-Etat d'une surface équivalente à celle du lac Léman, où vivent quelque quatre millions de personnes. La densité de population très élevée – elle est 30 fois supérieure à celle de la Suisse – et un niveau de vie comparable au nôtre ont contraint les autorités à prendre des mesures incisives pour prévenir le chaos qui menaçait la circulation routière : la vente de véhicules est réglementée par des quotas, des impôts élevés frappent l'importation de véhicules et d'essence, des investissements colossaux ont été faits en faveur des transports publics, et des péages routiers ont été introduits, dès 1975, sous la forme d'un système de vignettes. Ce système a été perfectionné et automatisé au cours des ans, pour être complètement numérisé en 1998. Le péage routier concerne les déplacements sur le réseau des routes rapides et dans les quartiers d'affaires de la partie méridionale de l'île. Le système, entièrement numérisé, se base sur quatre éléments : un appareil de lecture monté dans la voiture, une carte de paiement rechargeable, des bornes de lecture à l'entrée de la zone soumise à redevance et un centre de traitement des données, qui gère automatiquement l'ensemble du système. Les visiteurs étrangers, relativement peu nombreux, qui entrent à Singapour en voiture en provenance de la Malaisie, s'acquittent de leur redevance en louant l'appareil de lecture et une « Auto Pass Card ». Ce système de saisie fonctionne sur le même principe que celui qui a été mis au point en Autriche pour percevoir la redevance sur le trafic poids lourds : tous les véhicules soumis à la redevance doivent être équipés d'un appareil rechargeable qui, au passage d'un portique de péage, se voit débité d'un montant prédéfini. La technologie choisie, à micro-ondes, est également la même. L'introduction du péage routier, s'accompagnant des mesures citées ci-devant, a eu des effets positifs notamment dans les quatre domaines suivants:

- Le trafic est généralement fluide, avec une vitesse moyenne de 60 km/h;
- L'effet incitatif est important (part des TP en 1974 : 46 pour cent; aujourd'hui : 60 pour cent);
- La qualité de l'air est relativement bonne; toutes les valeurs mesurées sont inférieures aux seuils définis par l'OMS; elles sont pratiquement équivalentes aux valeurs limites de la Suisse en matière de qualité de l'air.
- Des initiatives ont vu le jour pour l'utilisation commune de taxis et de véhicules privés.

Les avantages supplémentaires du système entièrement numérisé apparaissent lorsqu'on le compare au système utilisé à Londres:

- La redevance peut être perçue en fonction des prestations; à Londres, le taux journalier ne varie pas selon la distance parcourue.
- Le taux de la redevance peut être adapté continuellement en fonction du volume de trafic.

Ces avantages sont à l'origine d'une diminution supplémentaire du trafic de quelque 15 pour cent.

## 4.2.2 Les Etats-Unis

Le péage routier connaît une longue tradition également aux Etats-Unis. Voici deux exemples particulièrement éloquentes pour illustrer le contexte traité par le présent rapport.

### 4.2.2.1 Le péage de plus-value



*Deux exemples de péages de plus-value aux Etats-Unis, avec ségrégation des voies de circulation*

L'apparition du péage de plus-value s'explique par la surcharge de trafic qui prévaut dans les agglomérations étasuniennes. On a donc mis à la disposition des automobilistes pressés et prêts à payer pour avancer plus vite des voies de circulation séparées, utilisables uniquement contre redevance, mais qui garantissent un déplacement sans embouteillages sur un tronçon spécifique. Ces voies sont donc appelées « Pay Lanes » (voies payantes) ou « Fast Tracks » (voies rapides). Afin d'assurer une charge de trafic homogène, les tarifs varient fortement selon le créneau horaire ou le volume de trafic (p. ex. sur la RS 912 à Los Angeles : entre 50 cents et 5 dollars 50 le trajet). Souvent, ces voies sont aménagées sur les pistes autrefois réservées aux véhicules à taux d'occupation élevé (High Occupancy Vehicles, HOV), qui peuvent généralement continuer d'utiliser les voies à péage soit gratuitement, soit avec une redevance réduite. Dans certains cas rares, les voies rapides ont été ajoutées spécialement à cet effet; leur construction a été – du moins partiellement – financée par les recettes de la redevance<sup>28</sup>. L'expérience faite aux Etats-Unis est intéressante en matière d'acceptation sociale: ces voies rapides ne sont pas seulement empruntées par des automobilistes aisés, mais par toutes les

<sup>28</sup> L'étude de cas Augst-Bâle (cf. chap. 3.4.1.1) le montre : il est difficile de réserver des voies sur des autoroutes qui comptent au maximum trois pistes. L'admission des véhicules à taux d'occupation élevé est elle aussi difficile, vu l'importance des contrôles requis. En Suisse, les voies payantes devraient nécessairement être construites à cet effet, et prendraient donc beaucoup de place.

personnes qui ne peuvent guère se permettre d'arriver en retard suite à un embouteillage (visite médicale, enfants à chercher à la crèche, arrivée au travail, etc.).

#### **4.2.2.2 En Oregon: essai pilote de péage routier de surface**

Cet essai pilote est intéressant à deux points de vue. Tout d'abord, il témoigne bien de l'utilité d'un tel essai et de la forme qu'on peut lui donner. Ensuite, il pourrait devenir exemplaire pour illustrer le passage d'une redevance basée sur la consommation de carburant à une redevance liée aux prestations, tel qu'il est esquissé à l'exemple no 4, Redevance de surface basée sur le kilométrage, du mandat de l'Association suisse des ingénieurs en transports (cf. chap. 3.4.1.3).

Le facteur déterminant pour cet essai pilote a été l'érosion rampante des recettes en provenance de la redevance sur les carburants, qui s'explique par trois facteurs :

- Renchérissement
- Rejet de propositions en vue de l'augmentation de la redevance sur les carburants
- La performance accrue des véhicules en matière d'efficacité énergétique.

En 2001, l'Oregon a par conséquent instauré un groupe de travail, chargé d'évaluer des solutions de rechange à la redevance sur les carburants, en tant qu'instrument de financement principal de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des routes. Sur la base des travaux de ce groupe, un essai a démarré en automne 2005, dont le but était de montrer la faisabilité d'une redevance basée sur la prestation et non sur la consommation. L'agenda de l'essai est le suivant :

Automne 2005: début d'un essai préalable, qui équipe les véhicules de 20 volontaires d'un appareil de saisie de la distance, ainsi que, le cas échéant, de variables supplémentaires.

Printemps 2006: 280 véhicules de volontaires sont équipés. Pendant une année, ces personnes paient une redevance en fonction du kilométrage et non plus en fonction de la consommation de carburant. En vue de la mise en œuvre, deux stations-service de Portland sont aménagées de manière à ce qu'au moment de faire le plein, les personnes qui participent à l'essai se voient automatiquement déduire la redevance sur le carburant et mettre en compte la prestation liée au nombre de kilomètres parcourus. L'essai porte également sur le recensement séparé du kilométrage effectué pendant les heures de pointe dans des zones spécifiques sujettes à embouteillage. La redevance n'est pas liée au poids du véhicule, mis à part les véhicules routiers lourds, soumis à une redevance spécifique; par contre, on envisage un échelonnement en fonction de la consommation de carburant, des émissions et d'autres variables. Le taux prévu de la redevance est de 1,2 cent par kilomètre.

Été 2007: rapport final et évaluation.

## 5. Bilan intermédiaire

Une comparaison avec l'étranger montre que la Suisse n'est pas un cas particulier dans le domaine du péage routier, indépendamment de l'existence d'une disposition d'exception dans la Constitution. Chaque fois que la volonté politique existait, les projets correspondants ont été réalisés (RPLP, vignette autoroutière); et chaque fois qu'un projet a échoué, ce n'est pas la disposition constitutionnelle qui faisait obstacle, mais le manque de volonté politique. Les projets cités sont comparables sur le fond, malgré les différences formelles. Il est donc opportun de tirer un bilan commun des analyses présentées dans les chapitres 3 et 4. La Suisse disposant d'une redevance sophistiquée pour le trafic routier de marchandises sous la forme de la RPLP, l'évaluation porte essentiellement sur les redevances perçues sur le trafic des voitures de tourisme.

### 5.1 Les objectifs et les applications

#### 5.1.1 Les objectifs

Initialement, le péage routier était conçu en premier lieu pour financer des infrastructures de transport, il suffit de penser aux nombreux projets de ce type en Norvège, ainsi qu'aux péages autoroutiers courants dans de nombreux pays. Les péages autoroutiers sont toutefois en porte-à-faux avec la thèse généralement admise que les autoroutes ont pour vocation de délester le reste du réseau routier. La controverse suscitée en Allemagne et en Autriche à propos du trafic de contournement généré par les redevances sur les poids lourds illustre le potentiel conflictuel que renferme ce sujet.

Suite à l'augmentation du volume du trafic et à une meilleure prise de conscience écologique, l'objectif initial du péage routier a été élargi; il a pour vocation de réguler le trafic, l'accent étant mis sur la lutte contre les engorgements. Le recours toujours plus fréquent au péage routier n'est pas le fruit du hasard; il découle tout naturellement de la constatation que cet instrument peut être utilisé pour réguler le trafic de manière sélective. Des tarifs échelonnés sont en effet en mesure de briser les pointes de trafic, de répartir les flux de trafic sur les capacités routières existantes et d'encourager de manière ciblée l'utilisation de solutions de rechange (TP, transports non motorisés).

Les taxes anti-congestion de Londres et de Stockholm illustrent de manière exemplaire une telle utilisation du péage routier, de même que les évolutions les plus récentes en la matière dans les villes norvégiennes et le modèle de péage routier de Singapour. L'importance croissante du péage routier comme instrument de régulation du trafic se répercute sur l'affectation des recettes, qui se fait toujours plus fréquemment selon une approche intégrée des transports, favorable en particulier aux transports publics. Cette tendance se vérifie par de nombreux exemples (taxes anti-congestion de Londres et de Stockholm, RPLP, péage de cordon à Oslo) et la démarche jouit d'une bonne acceptation, du moins dans la population urbaine; c'est ce que confirment les résultats des recherches effectuées dans ce domaine<sup>29</sup>. L'affectation exclusive des recettes au domaine des transports constitue un facteur clé de l'acceptation, car l'utilisation des recettes de la redevance doit justement contribuer à résoudre les problèmes de transports. L'utilisation de ces recettes pour

---

<sup>29</sup> **PRIMA 2000:** Ways and Means to Increase the Acceptance of Urban Road Pricing. Project funded by the European commission under the transport RTD programme of the 4<sup>th</sup> framework programme, p. 50

réduire d'autres redevances sur le trafic contribue elle aussi à améliorer l'acceptation. Dans la pratique, l'extension de l'objectif à la régulation du trafic n'a pas entraîné de catégorisation claire; dans le cas particulier, l'élément financier continue de jouer un rôle essentiel.

On a nommé des objectifs supplémentaires en rapport avec le péage routier, tels que la protection de l'environnement ou, dans le cas de la RPLP, l'application du principe de causalité. Du point de vue économique, il s'agit dans tous les cas d'une internalisation des coûts externes. Ces objectifs sont en fait déjà subordonnés aux objectifs mentionnés ou alors, ils rejoignent l'un des objectifs centraux mentionnés. Le péage routier est un instrument qui peut contribuer de manière déterminante à une imputation équitable des coûts; il convient de tenir compte de cet aspect lors de la mise en œuvre.

### **5.1.2 La mise en œuvre**

Comme l'objectif, le groupe cible soumis à redevance était initialement homogène: il s'agissait des véhicules à moteur qui transitent par un point spécifique d'une route. Les modifications de l'objectif initial, tout comme l'amélioration des possibilités techniques ont toutefois entraîné une modification de ce groupe. Deux tendances se dessinent :

1. Une limitation des redevances à l'espace urbain (agglomérations), afin de maîtriser les problèmes les plus lancinants. Même si tous les véhicules peuvent être soumis à la redevance, les voitures de tourisme sont les premières visées.
2. Des redevances sur les poids lourds marchandises, dans l'ensemble du pays. Ces redevances sont perçues soit uniquement sur les autoroutes, soit sur une surface déterminée. En application du principe de causalité, on passe d'une redevance initialement forfaitaire à une redevance kilométrique. En même temps, on observe un certain effet domino : les pays voisins introduisent eux aussi des redevances (kilométriques) afin d'éviter le contournement du pays qui a introduit le premier la redevance. La dynamique qui s'est manifestée lors du débat sur la reformulation de la directive sur l'Eurovignette s'explique entre autre par cet effet.

### **5.1.3 La fixation du prix**

La détermination du taux de la redevance se base sur l'objectif dominant défini lors de la conception de la redevance. Si le financement du trafic constitue l'objectif principal, le taux de la redevance dépendra en principe des coûts à couvrir. La comparaison entre les taux de redevance très différents perçus sur le trafic lourd en Allemagne, en Autriche et en Suisse montre que le volume des coûts pris en considération constitue un facteur décisif. En Suisse, le calcul des coûts prend en compte les coûts externes; par conséquent, la redevance est nettement plus élevée qu'en Allemagne et en Autriche, où seuls les frais directement imputables au trafic (construction, exploitation, entretien) sont pris en compte. Si la redevance est introduite à des fins de régulation du trafic, le taux de la redevance dépend des paramètres de la réduction escomptée des engorgements (p. ex. à Londres et à Stockholm), respectivement de la vitesse moyenne (dans ce cas, des engorgements sont exclus). Deux cas sont exemplaires à cet égard : celui de Singapour, où les taux de la redevance sont adaptés régulièrement au flux de trafic escompté et celui du péage de plus-value pratiqué aux Etats-Unis.

## 5.2 Les effets

### 5.2.1 Les effets sur le trafic

Les effets du péage routier dépendent essentiellement des conditions ambiantes, telles que la surface concernée ou les possibilités de contournement et, bien entendu, de la forme que prend la redevance elle-même. Les exemples de Londres et de Stockholm montrent que les effets locaux peuvent être importants. Lorsqu'on considère l'ensemble du système des transports, on constate que les réductions de trafic ne sont pas aussi significatives qu'il n'y paraît. Elles se réduisent à quelques pour cent dans les villes norvégiennes. L'effet escompté d'un péage de surface appliqué à l'ensemble du territoire suisse est du même ordre, selon les études de l'Association suisse des ingénieurs en transports et de l'ARE : indépendamment l'une de l'autre, elles ont conclu à une baisse du kilométrage de cinq pour cent en cas de perception d'un péage de surface de cinq centimes par kilomètre parcouru<sup>30</sup>. La relation « un centime de plus – un kilomètre en moins » donne seulement un ordre de grandeur général, impossible à généraliser, en particulier en milieu urbain. Une conclusion bien plus révélatrice dans ce contexte est la suivante : un système de redevance différencié permet d'influencer les flux de trafic de manière à faire diminuer davantage les engorgements que le volume du trafic. Une modélisation effectuée pour Stockholm montrait en effet que dans un système équilibré de manière optimale, une réduction du trafic de 10 pour cent entraîne une réduction de 95 pour cent des engorgements. Il va de soi qu'il y a un écart entre ces modèles idéaux et la réalité. Pourtant, les expériences pratiques récoltées à Londres et à Stockholm prouvent que des mesures simples ont un effet réducteur beaucoup plus significatif sur les engorgements que sur les kilométrages. C'est là qu'apparaît l'avantage net du péage routier par rapport à l'augmentation généralisée des redevances sur le trafic (p. ex. impôt sur les huiles minérales prélevé sur les carburants), souvent citée comme solution de rechange : **le péage routier constitue un moyen pour réguler le trafic de manière ciblée et par conséquent d'utiliser plus efficacement l'espace routier disponible.**

### 5.2.2 Les effets sur l'économie

Pour mesurer les effets du péage routier sur l'espace urbain, on peut une nouvelle fois se référer aux expériences norvégienne et londonienne. Ces villes n'ont guère constaté d'effets négatifs sur l'économie. Selon les autorités compétentes de la zone soumise à péage à Londres, la marche des affaires était meilleure que dans les autres secteurs de la ville, surtout en termes de profit et de productivité<sup>31</sup>. Quant aux évaluations provisoires de l'essai « stockholmien », elles ne font pas davantage état d'effets négatifs; l'évolution du commerce de détail n'était pas différente en ville et en dehors. Par ailleurs, les éventuels effets négatifs sont contrebalancés par l'avantage de la meilleure accessibilité.

L'évaluation des effets d'un péage routier étendu à l'ensemble du pays se fait à l'aide de modélisations. En l'occurrence, les modèles concluent tous à un accroissement

---

<sup>30</sup> Une redevance de 5 centimes par kilomètre parcouru parvient soit à remplacer l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur (cf. approche de l'étude de l'Association suisse des ingénieurs en transports 2001/5), soit à couvrir les coûts non comptabilisés du trafic routier (cf. approche de l'étude de l'ARE 2006 : Einfluss von Road Pricing auf die Raumentwicklung [les effets du péage routier sur le développement territorial ; étude en allemand, résumé en français], Ernst Basler + Partner) ; voir aussi note 15 en bas de page

<sup>31</sup> Transport for London, 4<sup>e</sup> rapport annuel, résumé p. 5

général de la prospérité<sup>32</sup>, qui s'explique par la couverture des coûts externes connus du trafic, ainsi que par une baisse des coûts engendrés par les embouteillages. Ces coûts ont pris aussi en Suisse une dimension considérable (1,2 milliards de francs). Et compte tenu de l'augmentation du trafic prévue (voir chap. 6.2), ceux-ci risquent de croître encore fortement à l'avenir si des contre-mesures ne sont pas prises. Ils représentent une menace pour le développement économique futur et le potentiel de croissance de la Suisse et appellent une réponse adéquate dans le sens d'une extension de la capacité et de la « tarification de la mobilité ». L'introduction du péage routier va profiter en premier lieu aux villes et aux agglomérations, puisque les coûts liés aux embouteillages se concentrent dans ces espaces. Les régions rurales, quant à elles, auraient certains inconvénients à subir, parce que la desserte par transports publics y est moins bonne et que le nombre des kilomètres parcourus (en voiture) y est tendanciellement plus élevé. Face à cette situation des régions rurales et compte tenu du fait que dans ces régions, la situation du trafic est moins problématique, il est concevable d'envisager une limitation des redevances aux environs des villes et agglomérations. Une autre possibilité pour prendre en considération ces différentes circonstances consiste à introduire une différenciation locale de la redevance.

### **5.2.3 Les effets sur l'environnement**

Quantitativement, les effets du péage routier sur l'environnement sont en principe proportionnels aux effets sur le trafic, c'est ce que nous montrent les exemples considérés. Suivant la forme du système de redevance, ces effets peuvent être significatifs localement, ou plutôt faibles : l'effet positif du péage routier n'est pas donné d'emblée. En revanche, les effets sur l'environnement peuvent même être plus positifs que les effets sur le trafic. C'est le cas, par exemple, lorsque le péage routier provoque un recul massif du volume du trafic et des embouteillages si nocifs pour l'environnement (Suède, Londres, Singapour), ou lorsqu'il entraîne un effet de transfert significatif vers les transports publics et le trafic non motorisé. L'échelonnement de la redevance en fonction des émissions renforce encore son effet positif. Un autre effet majeur du péage routier sur l'environnement touche l'infrastructure : en utilisant plus efficacement l'espace routier disponible, on réduit la pression pour construire de nouvelles routes et par là les effets négatifs qui en découleraient (consommation de surface, effet de coupure du paysage, génération de trafic). En résumé, on constate que si, en général, l'introduction d'un péage routier a des effets positifs sur l'environnement, il ne constitue pas pour autant un instrument de protection de l'environnement à proprement parler. Des mesures telles que la taxe sur le CO<sub>2</sub> sont mieux à même d'atteindre cet effet. L'avantage principal du péage routier réside dans son potentiel de régulation ciblée du trafic et par conséquent dans une utilisation plus rationnelle de l'espace routier.

### **5.2.4 Les effets sur les transports publics**

Les transports publics répondent à la même logique que les transports privés : la nature et la portée des effets du péage routier dépendent fortement de l'objectif et des modalités de mise en œuvre de la mesure. C'est ce que prouvent les expériences réalisées à l'étranger. Les systèmes de perception de recettes en vue de financer des routes, avec un taux de redevance relativement faible tels qu'ils sont pratiqués à Trondheim, Bergen et Oslo, ne provoquent guère d'effet de transfert vers les transports publics. Inversement, les redevances qui misent explicitement sur la

---

<sup>32</sup> Office fédéral du développement territorial 2006: Einfluss von Road Pricing auf die Raumentwicklung [les effets du péage routier sur le développement territorial ; étude en allemand, résumé en français], Ernst Basler + Partner, p. 29

réduction des engorgements, qui appliquent une redevance relativement élevée et dont l'introduction s'accompagne d'un développement des transports publics comme c'est le cas à Londres et à Stockholm, enregistrent une augmentation significative des déplacements en transports publics. Londres a passé de 200'000 à 130'000 voitures de tourisme et la moitié des trajets supprimés a été remplacée par des déplacements en transports publics.

Les résultats obtenus à Stockholm sont plus intéressants pour nous, car plus proches de nos conditions : quelque 40 pour cent des trajets en voiture supprimés ont été remplacés par des déplacements en transports publics. Le nombre des déplacements quotidiens a augmenté de 20'000 ou 6 pour cent par rapport à la période de comparaison de l'année précédente. Durant les heures de pointe matinales, l'augmentation du nombre de passagers des transports publics a même augmenté de 10 pour cent. Cette hausse des déplacements concerne avant tout le métro et les bus, et seulement dans une moindre mesure le réseau ferré local.

En Suisse, l'effet escompté de l'introduction d'un péage routier sur les transports publics est évalué sur la base de calculs théoriques; les expériences récoltées dans le domaine du trafic lourd après introduction de la RPLP ne sont en effet pas applicables au trafic voyageurs. Les travaux correspondants sont effectués actuellement dans le projet sectoriel B2 du programme de recherche « Tarification de la mobilité », consacré aux effets quantitatifs des différents scénarios de tarification de la mobilité sur le comportement en matière de mobilité et sur l'aménagement du territoire (cf. chap. 3.4.3). Le projet sectoriel consacré à l'incidence de la tarification de la mobilité sur le financement futur des transports, ainsi que le projet de recherche « Modèles de péages routiers sur les autoroutes et dans les régions urbaines » (cf. chap. 3.4.1) effectué par l'Association suisse des ingénieurs en transports livrent les premiers indices à ce sujet.

Le projet sectoriel « Tarification de la mobilité pour financer les transports de demain »: ce projet a pour objectif d'analyser les effets d'un péage routier dans les cinq grandes agglomérations : Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève. Les questionnements principaux portent sur les modalités de financement des transports, les effets sur les transports publics n'étant qu'un moyen pour atteindre la fin. Les calculs dont les résultats sont présentés ci-après<sup>33</sup> se basent sur les hypothèses suivantes :

- Une taxe de 3 francs est perçue lors du passage de l'un des cordons aménagés autour de la ville (à l'entrée comme à la sortie), indépendamment du créneau horaire.
- Le trafic à l'intérieur d'une zone est soumis au taux fortement réduit de 1 franc par déplacement.
- En contrepartie, l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur est supprimé.
- L'utilisation des routes nationales n'est pas soumise à redevance.
- Les tarifs des transports publics demeurent inchangés.

Les résultats :

- Le revenu brut (sans prendre en compte les frais de perception) du péage en cordon s'élève à quelque 1,5 milliard de francs suisses. C'est pratiquement le double de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur dans les cinq cantons concernés.
- Dans les agglomérations concernées, le trafic recule de 15 pour cent.
- Rapportée à l'ensemble de la Suisse, la baisse de trafic est de 4 pour cent.

---

<sup>33</sup> Lors de la rédaction du présent rapport, les travaux n'étaient pas terminés; il s'agit donc de résultats provisoires, sujets à modification.

- En admettant que la moitié des déplacements en voiture supprimés se reportent sur les transports publics, ces derniers peuvent compter sur une hausse des recettes brutes de 230 millions, ce qui équivaut à 7 pour cent des recettes totales produites par les transports publics (trafic voyageurs et commercial).

Le projet de recherche de l'Association des ingénieurs en transports: les effets du péage routier sur les transports publics sont décrits dans les études de cas no 3 (Péage de surface sectoriel dans l'agglomération zurichoise) et no 4 (Redevance kilométrique de surface différenciée pour les voitures). L'effet escompté du péage de surface sectoriel à Zurich consiste en un transfert de la moitié des déplacements vers les transports publics en moyenne. Cette valeur correspond aux expériences récoltées à Londres et à Stockholm. L'effet de transfert attendu est le plus massif aux heures de pointe. Les répercussions spécifiques sur les transports publics dépendent du créneau horaire et de la relation en question, mais aussi de la répartition modale. Les prévisions à ce sujet vont d'un accroissement négligeable du trafic à un taux qui peut atteindre jusqu'à 20 pour cent. Quant aux effets d'un péage de surface sur l'ensemble du pays, le scénario présenté au chapitre 3.4.3.1 (substitution de la vignette autoroutière et de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur par une redevance kilométrique) prévoit une hausse de la demande de 7 pour cent côté transports publics<sup>34</sup>.

Conclusion: les exemples cités montrent que le péage routier appliqué aux voitures de tourisme est susceptible d'avoir un effet sensible sur les transports publics. Cet effet dépend de la forme du système de redevance appliqué au trafic voyageurs sur route, mais aussi de la réaction des entreprises de transport, qui peuvent par exemple adapter leurs tarifs.

## 5.2.5 Les effets territoriaux

Dans les villes analysées, les effets territoriaux (qui se fondent sur des recherches effectuées dans la documentation spécialisée) sont les suivants : à Londres, on n'a enregistré aucune modification en matière de choix du lieu d'habitation ou d'implantation d'entreprises; toutefois, la durée d'observation est trop courte pour permettre d'énoncer des conclusions définitives. Il faut aussi observer que les personnes domiciliées à l'intérieur de la zone bénéficient d'une forte réduction tarifaire. A Oslo, le prix de l'immobilier a légèrement fléchi dans certaines régions situées aux abords immédiats de la zone soumise à péage. Il est donc possible qu'à la limite de la zone, des effets soient sensibles, provoquant un léger mouvement de centralisation pour éviter la redevance. Dans l'ensemble, on estime que les effets territoriaux d'un péage routier aussi bien urbain que généralisé sont faibles. Un sondage montre qu'un péage de surface étendu à l'ensemble de la Suisse inciterait entre deux et cinq pour cent des personnes interrogées à envisager un changement de lieu d'implantation suite à l'augmentation des coûts de transport variables; dans ce groupe, qui n'a pas été ventilé, une grande partie des personnes n'accompliront probablement pas ce pas dans la réalité.

Trois raisons expliquent que les retombées territoriales du péage routier soient relativement faibles :

---

<sup>34</sup> Ce résultat se base sur l'hypothèse suivante : la substitution de la vignette et de l'impôt cantonal par une redevance kilométrique entraîne une baisse de 5 pour cent du nombre de kilomètres parcourus, dont 30 pour cent sont considérés comme potentiel pour les transports publics. Si le taux d'occupation par véhicule est de 1,4 personne, on obtient un peu plus d'un milliard de voyageurs kilomètres, soit 7 pour cent des voyageurs kilomètres prestés par les transports publics.

- Les usagers de la route utilisent un moyen de transport de rechange (effet de répartition modale).
- D'autres arguments l'emportent sur le coût du transport lors du choix d'un lieu d'habitation ou du site d'implantation : le style de vie, l'accessibilité (écoles, achats), les mesures d'organisation du territoire, la fiscalité, la criminalité, la proximité d'espaces naturels, etc.
- L'effet négatif d'une redevance peut être compensé par ses effets positifs : trafic plus fluide, gain d'attrait des centres des villes, amélioration des transports publics suite aux recettes générées par la redevance.

### **5.2.6 Les effets de répartition**

Les modalités de répartition de la charge et des recettes de la redevance constituent un aspect clé du péage routier. Cette question se pose sous l'aspect de la compatibilité sociale (au niveau des ménages privés) et des redistributions qu'il est possible d'effectuer entre les budgets publics de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que sous l'aspect de la neutralité de la quote-part de l'Etat. Dans les cas particuliers, les effets dépendent dans une large mesure de la forme concrète que prend cette redevance. On peut atteindre l'objectif de la neutralité de la quote-part de l'Etat en réduisant ou en supprimant d'autres types de redevances sur les transports. L'élément de compensation joue aussi un rôle déterminant pour les deux autres domaines cités. Compte tenu des formes différentes que peuvent prendre un péage, les explications qui suivent se limitent aux aspects les plus importants.

- Les personnes qui utilisent la route ne peuvent pas y échapper, par exemple en faisant le plein à l'étranger ou en échangeant leurs plaques de contrôle contre celles d'un canton où l'impôt sur les véhicules routiers est moins élevé. Cette réalité a contribué de manière déterminante à imputer la RPLP au kilométrage et non à la consommation de carburant.
- Les recettes alimentent plus directement les budgets publics qui assument la construction et l'entretien des routes. Aujourd'hui, les communes centres, respectivement les cantons qui comportent de grands centres comme Genève et Zurich, subissent une charge disproportionnée par rapport à la part qu'ils retirent des redevances versées par les usagers et les usagers de la route non résidents.

Ces avantages déploient leurs effets essentiellement si le péage routier est perçu sur des véhicules individuels ou au niveau local, respectivement régional. Dans ce cas, les principaux bénéficiaires sont les cantons et les communes responsables de la perception. L'étude de cas menée à Zurich le montre : des formules neutres du point de vue des coûts sont néanmoins envisageables à ces niveaux. En l'occurrence, le modèle proposé (perception par le canton, réduction, voire suppression simultanée de l'impôt sur les véhicules à moteur) déplace l'effet gagnants-perdants au niveau des ménages privés.

En admettant que le passage à un péage routier pour l'ensemble du pays soit neutre du point de vue des coûts, ce scénario est sans incidence sur les flux financiers. En cas de compensation par réduction ou suppression des impôts cantonaux sur les véhicules routiers, les cantons devraient être indemnisés en conséquence. L'exemple de la participation des cantons aux recettes de la RPLP démontre qu'une telle modalité est possible, car une telle clé de répartition est bien acceptée en général.

Au niveau des ménages privés: l'incidence financière d'un péage routier sur les ménages privés dépend d'une part de leur comportement en matière de mobilité, d'autre part de leur localisation. Le facteur lieu d'habitation s'illustre à l'aide de l'étude de cas effectuée à Zurich : sans mesures compensatoires, les riverains motorisés supporteraient la plus grande partie de la charge liée à la nouvelle redevance. Parallèlement, cette charge tendrait à augmenter en fonction du kilométrage. Par analogie avec la démarche adoptée à Londres, l'étude de cas a prévu de corriger cette surcharge unilatérale par un rabais de 80 pour cent.

En cas d'introduction d'un péage routier à l'échelle du pays, les personnes qui habitent les régions rurales sont plutôt du côté des perdants : le kilométrage par personne y est le plus élevé et les possibilités de transfert vers les transports publics y sont moins nombreuses. Une tarification différenciée permettrait d'en tenir compte.

Même au niveau des ménages privés, l'effet de répartition dépend essentiellement de la forme de la redevance dans le cas particulier, comme le montrent les cas de figure présentés ci-avant. C'est en particulier vrai pour l'objection fréquente que le péage routier, chargeant de manière disproportionnée les couches sociales à faible revenu, est anti-social. Quatre remarques à ce sujet :

- Les gros revenus effectuent davantage de kilomètres en voiture; en valeur absolue du moins, ils sont davantage touchés par une redevance kilométrique.
- La part des ménages sans voiture est nettement plus élevée dans les tranches de population à faible revenu, qui bénéficient donc de l'affectation des revenus d'une redevance routière aux transports publics.
- Suivant sa conception, un système de péage routier peut être au contraire favorable aux faibles revenus.
- Inversement, il faut relever qu'une redevance supplémentaire constitue une charge supplémentaire qui frappe les faibles revenus de manière disproportionnée. La compatibilité sociale du péage routier dépend elle aussi de la forme que prend cette redevance.<sup>35</sup>

## **5.3 Le rapport coûts - bénéfiques**

### **5.3.1 Généralités**

Le rapport coûts-bénéfices des redevances pour l'utilisation des routes ne se réduit pas à la simple mise en parallèle des coûts de perception et des recettes des redevances. L'utilité au sens plus large comprend aussi des facteurs tels que la réduction du temps de déplacement ou de la pollution atmosphérique. Les responsables de la taxe anti-congestion de Londres, face aux reproches faits à propos du coût élevé de la perception, rappellent constamment que le but de la redevance n'est pas un revenu net élevé, mais une amélioration des conditions de circulation. Cette critique soutenue montre néanmoins qu'un meilleur rapport coûts-bénéfices semble implicite.

---

<sup>35</sup> Selon les résultats du projet sectoriel A1 du projet « Tarification de la mobilité », les revenus les plus faibles sont avantagés par le passage de la tarification fixe (vignette, impôt cantonal) à une tarification en fonction du kilométrage. Ce phénomène s'explique par le fait que le nombre de voitures par ménage augmente nettement avec le revenu, mais moins que le nombre de kilomètres parcourus.

### 5.3.2 L'analyse coûts – bénéfiques intégrale, à l'exemple de Stockholm

Le péage en cordon de Stockholm a fait l'objet d'une analyse coûts-bénéfices au sens décrit en entrée.<sup>36</sup> Les chiffres annuels suivants ont été établis, convertis en francs suisses:

#### Bénéfices

- Les trajets domicile-travail sont plus courts et mieux prévisibles	105 millions
- Environnement et santé	16 millions
- Sécurité du trafic	22 millions
- Recettes dues aux redevances	138 millions
- Autres recettes	34 millions
<b>Bénéfice total</b>	<b>315 millions</b>

#### Coûts:

- Redevances payées par les utilisateurs de la route	138 millions
- Frais de construction et d'entretien	40 millions
<b>Coût total</b>	<b>178 millions</b>

#### Coût net

**137 millions**

Les frais d'investissement uniques s'élèvent donc à quelque 640 millions de francs et le bénéfice net à 137 millions de francs. Les auteurs de ces calculs précisent que la durée de remboursement est donc d'un peu moins de cinq ans, ce qui est nettement inférieur aux 15 à 25 ans usuels pour le remboursement de projets d'infrastructure « conventionnels » du rail et de la route.

### 5.3.3 Le rapport coûts-bénéfices spécifique

Au moment d'apprécier les conclusions sur le rapport coûts-bénéfices d'une mesure, il est bon de faire preuve de capacité de différenciation : alors que le taux de la redevance est en général connu, le volume des coûts dépend largement des facteurs pris en compte. Le montant en question varie évidemment de manière substantielle suivant si les investissements de démarrage (frais de développement, installation des bornes de péage, ponts de péage, etc.) sont inclus et que l'on considère les coûts complets ou si seuls les frais courants apparaissent.

La Suisse peut se targuer de disposer de systèmes de redevances dont le rapport coûts-bénéfices est excellent. Le coût imputable à la Confédération de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, par exemple, s'élève à 11 pour cent du revenu de cette redevance après déduction de tous les frais; il est de 8 pour cent dans le cas de la RPLP. Dès 2009 environ, lorsque les investissements de démarrage seront complètement amortis et que la baisse du prix d'achat des appareils de saisie de la deuxième génération (réduction de près de la moitié du prix par rapport à la première génération) se fera sentir, la part correspondante sera réduite à 5 pour cent dans le cas de la RPLP. Il faut néanmoins préciser que les redevances sur les poids lourds se distinguent de manière générale par leur bon rapport coûts-bénéfices et que le taux de la redevance est relativement élevé en Suisse.

La situation est moins avantageuse dans les exemples étrangers qui ont été analysés. Elle s'explique essentiellement par les taux plus avantageux, puisqu'ils sont de 15 pour cent en Autriche et d'environ 20 pour cent en Allemagne.

<sup>36</sup> Source: <http://www.stockholmsforsoket.se/>

Dans les cas où l'ensemble du trafic motorisé est considéré (ou uniquement les voitures de tourisme si une redevance spécifique est perçue sur les poids lourds), ce sont ceux qui perçoivent un péage uniquement sur les autoroutes (15 à 20 pour cent) qui présentent un rapport coûts-bénéfices acceptable. Des frais considérables de 30 à 40 pour cent surgissent chaque fois que le nombre des véhicules soumis à redevance est faible (p. ex. dans le cas de nombreux projets routiers en Norvège) ou que les coûts inhérents au système sont élevés (p. ex. à Londres). Or, si ces résultats s'expliquent par les objectifs respectifs (le financement de constructions routières dans les régions périphériques de la Norvège; la primauté de l'effet régulateur à Londres) et s'ils sont acceptés, de tels chiffres ont néanmoins un effet peu satisfaisant à la longue. Le plus grand potentiel d'amélioration réside dans l'adoption de systèmes intégralement automatisés.

## 5.4 L'évolution de la technologie

Au cours des dernières années, le développement de la technologie de saisie a été marqué par la transition des systèmes manuels à des systèmes électroniques toujours plus perfectionnés. La généralisation du télépéage a permis la mise en œuvre effective de nombreux systèmes sur le terrain : par exemple les redevances forfaitaires sur le trafic des poids lourds, qui peuvent désormais être perçues en fonction du kilométrage, ou celui de divers modèles de péage routier urbains. La saisie peut être adaptée aux conditions individuelles, le système pouvant aller du paiement à l'automate à un mode de perception entièrement automatisé. Cette dernière formule constitue encore l'exception, car elle présuppose que tous les véhicules soumis à la redevance soient équipés d'appareils de saisie. Politiquement, économiquement et dans l'état actuel de la technique<sup>37</sup>, la généralisation de ces appareils n'est possible que si la saisie se limite à des données et à des sections prédéfinies, faisable avec des appareils simples et donc relativement peu coûteux. Le péage routier en vigueur à Singapour repose sur cette solution, avec plus de 40 sections, tout comme la redevance sur le trafic lourd perçue sur les autoroutes autrichiennes. Un système de gestion central qui permet la gestion efficace des données et l'application rigoureuse de la formule choisie constitue donc une composante indispensable de la saisie d'une redevance par voie électronique.

La focalisation sur certaines sections particulières représente un inconvénient lorsqu'on entend soumettre au péage kilométrique tout un réseau routier et non seulement des tronçons isolés. Pour pouvoir utiliser la technologie conventionnelle des micro-ondes en vue de la saisie sur une surface, il faudrait installer des radiobalises à chaque intersection routière, une solution impensable non seulement du point de vue du coût, mais aussi du point de vue esthétique. Ce problème a été résolu dans le cadre de la RPLP en couplant l'appareil de saisie au tachygraphe; la radiocommunication n'est mise à contribution qu'aux frontières nationales, pour activer, respectivement pour désactiver la fonction de comptage et pour contrôler les appareils auprès des stations de contrôle, qui sont entre-temps au nombre de 21. Les exigences formulées dans la directive de l'UE concernant l'interopérabilité indiquent une tendance différente pour l'avenir. Il est en effet prévu de passer à des modalités de saisie qui travaillent avec des systèmes de positionnement assistés par satellites. Cette technologie, utilisée pour la première fois pour la perception de la redevance poids lourds en Allemagne, se passe de balises, à l'exception de celles qui ont une fonction de contrôle. Compte tenu des problèmes qui restent à résoudre (effet écran du terrain, sécurité de l'exploitation, etc.), rien ne permet de prédire dans quelle mesure cette technologie de saisie parviendra à s'imposer. Précisons

---

<sup>37</sup> DSRC: Dedicated Short Range Communication, radiocommunication à courte portée

qu'actuellement, l'application en Allemagne se limite aux autoroutes, qui présentent des conditions de saisie relativement simples.

## 5.5 La question de l'acceptation

Un projet de péage routier doit remplir plusieurs exigences pour que son acceptation, nécessaire à l'aboutissement de la mesure, soit assurée. Or, dans ce domaine, les expériences de la Suisse en rapport avec l'introduction de la RPLP se recoupent dans l'ensemble avec celles qui ont été récoltées à l'étranger<sup>38</sup>. Regroupées en fonction des facteurs de succès, les résultats de ces expériences montrent que l'acceptation dépend des facteurs suivants :

1. Un motif important: les utilisatrices et les utilisateurs de la route doivent être convaincus qu'il existe un problème de trafic et que ce dernier ne peut pas être résolu facilement par d'autres moyens, par exemple en adaptant l'infrastructure routière.
2. Une détermination politique: à l'étranger, l'expérience a montré que l'introduction du péage routier est liée à l'engagement de figures d'identification. L'engagement du maire londonien Ken Livingston en faveur de « sa » taxe anti-congestion est exemplaire à cet égard. En Suisse, une démarche politique est traditionnellement moins étroitement associée à une personnalité particulière. Pourtant, il suffit de se rappeler l'introduction de la RPLP pour voir que même dans ce pays, une défense convaincue et engagée d'un dossier constitue une condition sine qua non du succès d'un projet.
3. Une préparation et une planification rigoureuses: par là, on entend en particulier des mesures d'accompagnement chez les transports publics et de gestion du trafic, à savoir
  - la mise au point de modèles de transport et de données issues de l'analyse du trafic, à titre de base pour la configuration des projets et pour le contrôle de leurs effets;
  - le choix judicieux de la technologie et son acquisition;
  - l'intégration des différents groupes d'intérêts et des médias avant l'introduction de la redevance (travail d'information, consultation). Cet aspect participatif doit être maintenu après l'introduction de la redevance en vue de communiquer les effets du système, d'aborder des thèmes à incidence écologique et de débattre des éventuelles adaptations requises. Les réticences de l'opposition politique doivent d'emblée être prises en compte;
  - Le choix de la date d'entrée en vigueur : la réaction du public est essentiellement conditionnée par le fonctionnement du système durant les premiers jours;
  - La proposition de solutions de rechange, en particulier d'une bonne offre de transports publics.
4. Une mise en œuvre stricte et transparente: si des faiblesses apparaissent au niveau de la mise en œuvre, elles seront exploitées. Les personnes soumises à redevance doivent savoir que le non paiement est poursuivi systématiquement.

---

<sup>38</sup> Voir à ce propos p. ex. les résultats des recherches correspondantes effectuées dans le cadre de la CEMT, CEMT/CM (2004) 20

5. L'utilisation des recettes: l'affectation des recettes doit contribuer à résoudre les problèmes qui sont à l'origine du péage. Si l'amélioration est sensible, l'acceptation sera nettement meilleure. Les résultats des études effectuées sur PRIMA, sur la RPLP en Suisse et sur la taxe anti-congestion de Londres prouvent que l'affectation des recettes de la redevance à l'encouragement des transports publics ne diminue en rien son acceptation.

La question de la protection des données: la protection des données n'a constitué d'obstacle insurmontable ni dans les textes spécialisés, ni lors de la mise en œuvre sur le terrain. Les questions que soulève le péage peuvent être résolues de manière relativement simple.

Le fossé ville - campagne: la votation sur la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations a démontré de manière exemplaire que les redevances pour l'utilisation des routes sont nettement moins bien acceptées à la campagne qu'en ville : alors que les communes urbaines ont clairement accepté la RPLP par 64 pour cent des voix, les communes rurales l'ont rejetée, avec seulement 45 pour cent de voix favorables. La comparaison en fonction des types de communes donne des résultats encore plus frappants : si la part des oui (agrégés) atteignait 78 pour cent dans les grands centres, elle n'était que de 37 pour cent dans les communes agricoles. La forme d'un péage doit donc tenir compte des facteurs de succès énumérés ci-devant, et en plus du taux d'acceptation très variable selon les régions, faute de quoi, un projet en principe capable de rallier une majorité du souverain risque de passer à la trappe faute d'avoir su rallier aussi la majorité des cantons.<sup>39</sup> La nature des mesures propres à accroître l'acceptation du péage en milieu rural dépend du modèle envisagé (p. ex. limité aux agglomérations ou valable dans l'ensemble du pays). On peut ainsi imaginer une réduction du taux de la redevance en région rurale, ou une compensation par la suppression d'autres redevances, en particulier de l'impôt sur les véhicules à moteur.

## 5.6 Conclusion

Actuellement, le péage routier est utilisé avant tout pour réguler ou pour financer le trafic. Deux tendances se sont cristallisées : l'introduction de redevances sur le trafic des poids lourds liées aux prestations et la création de redevances focalisées sur le trafic routier de voyageurs dans les régions urbaines. En résumé, les avantages et les inconvénients du péage routier sont les suivants :

### Les avantages:

- L'avantage principal du péage routier réside dans la possibilité de réguler le trafic de manière ciblée au moyen de tarifs différenciés selon les créneaux horaires et les zones, et par conséquent d'exploiter plus efficacement l'espace routier existant. Ces mesures ciblées ont une incidence très favorable sur l'économie, au point de dépasser le montant des recettes générées par la redevance, comme le montre l'exemple de Stockholm au chapitre 5.3.2. Par ailleurs, lorsqu'il est en place, un système peut réagir rapidement et efficacement aux modifications survenues dans le trafic.
- Si la redevance n'est que partiellement compensée ou pas du tout, la plus-value qui subsiste après déduction des frais de saisie peut être affectée au financement de projets de transports difficilement ou non finançables par d'autres moyens ou à l'amélioration de l'offre.
- L'introduction d'un péage routier entraîne généralement un déplacement de la répartition modale vers les transports publics et les déplacements non

---

<sup>39</sup> L'introduction d'un péage de surface nécessite une modification de la Constitution, c'est-à-dire non seulement la majorité du peuple, mais aussi celle des cantons (cf. chap. 3.1.2.2).

motorisés (trafic piéton et cycliste), pour autant que l'offre correspondante existe.

- Les effets du péage routier sur l'environnement sont en principe positifs, du fait de la baisse du nombre des déplacements en transports individuels motorisés et du fait de la fluidification du trafic subsistant.

Les inconvénients:

- Un inconvénient essentiel réside dans les coûts de perception élevés suivant le système choisi (environ 50 pour cent des recettes brutes à Londres avant l'augmentation du taux en 2005). Ces coûts sont nettement plus élevés que pour les redevances en vigueur, en particulier l'impôt sur les huiles minérales.
- Si la redevance n'est pas compensée, la mobilité des usagers et des usagères de la route se trouve renchérie. L'incidence sur les différentes couches de population dépend de la conception de la redevance.
- Certains systèmes génèrent un trafic de contournement par les tronçons non surchargés, avec les effets négatifs correspondants sur le flux de trafic et l'environnement.

Cette confrontation des avantages et des inconvénients montre qu'il convient de bien les évaluer avant d'introduire une redevance pour l'utilisation des routes et qu'il convient d'en tenir compte lors du choix d'un système de redevances, pour qu'il soit cohérent et orienté vers son objectif.

## Section B: Les options de la Suisse

La partie A qui précède a montré que le péage routier est un instrument approprié pour réguler ou financer le trafic. Il s'agit à présent de voir quelles sont les interventions requises en Suisse dans ce domaine et dans quelle mesure les objectifs visés peuvent être atteints au moyen d'un péage routier approprié.

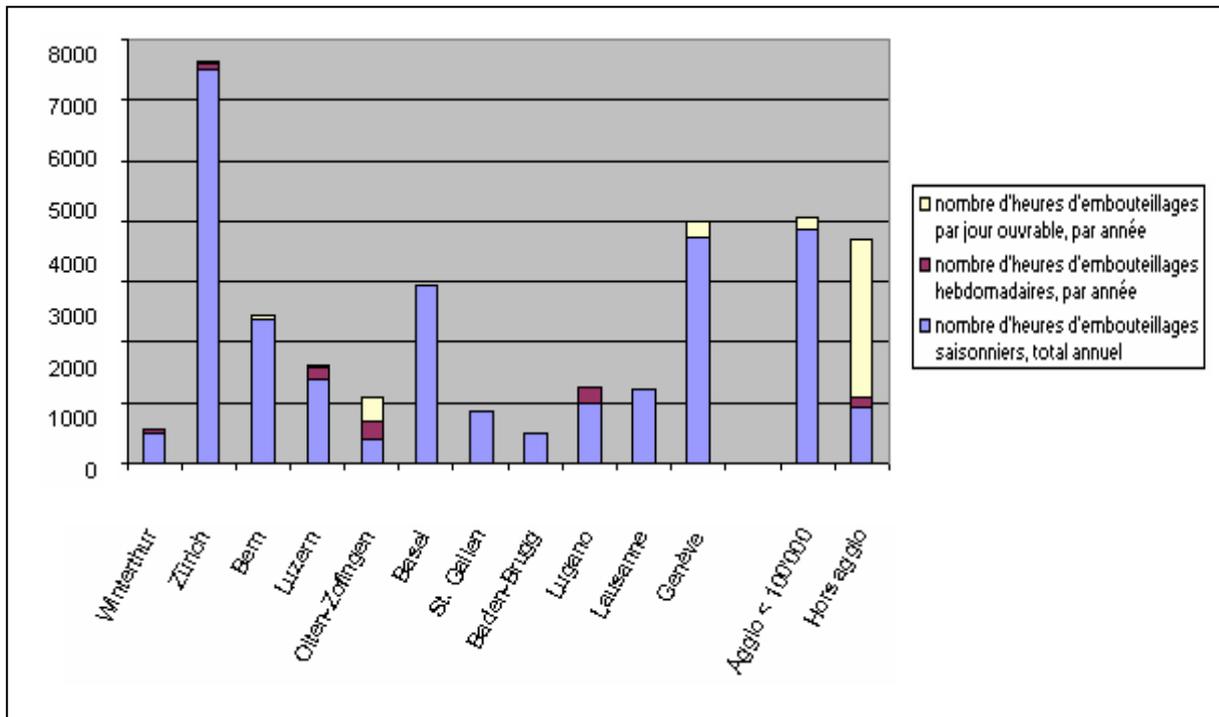
### 6 La régulation du trafic

#### 6.1 La situation actuelle

Le réseau routier suisse compte quelque 70'000 kilomètres, où sont effectués chaque année plus de 50 milliards de véhicules-kilomètres. Si ces performances sont impressionnantes, le réseau actuel peut néanmoins les absorber, puisque le degré de saturation théorique n'est que de 10 pour cent. Pourtant, plusieurs évolutions ont eu pour effet d'engorger peu à peu le trafic routier. Elles peuvent se résumer en quatre points :

- Le développement de l'urbanisation. Il se caractérise d'une part par une urbanisation croissante, puisque trois quarts de la population vivent aujourd'hui dans la zone d'influence des agglomérations, d'autre part par une séparation de l'habitation, du travail et des achats/loisirs. Ces effets conjugués provoquent un accroissement massif du trafic selon les lieux et selon les créneaux horaires, qui finit par se transformer en surcharge.
- Dans les régions concernées, une grande partie du trafic se déroule sur le réseau des routes locales. Puisque les communes ne bénéficient que peu ou pas des recettes des redevances routières, elles n'ont souvent pas les moyens de réaliser de nouvelles infrastructures de transport.
- L'accroissement de la prospérité. Cette aisance a permis d'acquérir des véhicules à moteur et de les utiliser plus souvent. L'extension parallèle du réseau routier a créé les conditions d'infrastructure nécessaires à cet effet.
- La déduction fiscale des frais de véhicule. La possibilité répandue de déduire du revenu du travail les frais de véhicule constitue une incitation à utiliser la voiture pour se rendre au travail, c'est-à-dire à l'heure de la plus forte affluence.

Dans les agglomérations, les embouteillages sont un phénomène quasi quotidien. Selon les évaluations du DETEC, c'est dans les agglomérations que surviennent 85 - 90 pour cent des embouteillages en Suisse. 60 pour cent d'entre eux se concentrent dans les neuf plus grandes agglomérations suisses, c'est-à-dire Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Zurich, Lucerne, Winterthour, St-Gall et Lugano. Les engorgements qui se produisent à l'extérieur des agglomérations ne sont en général ni quotidiens, ni hebdomadaires, mais dus à des surcharges saisonnières.



85 à 90 pour cent des embouteillages se produisent dans les agglomérations, dont plus de la moitié se concentre dans les neuf plus grandes: Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Zurich, Lucerne, Winterthur, St-Gall et Lugano.<sup>40</sup>

Ces engorgements ne sont pas seulement désagréables pour les utilisatrices et les utilisateurs des routes; ils constituent une charge environnementale supplémentaire et induisent des pertes estimées à un milliard de francs au moins pour l'économie<sup>41</sup>.

## 6.2 Les perspectives

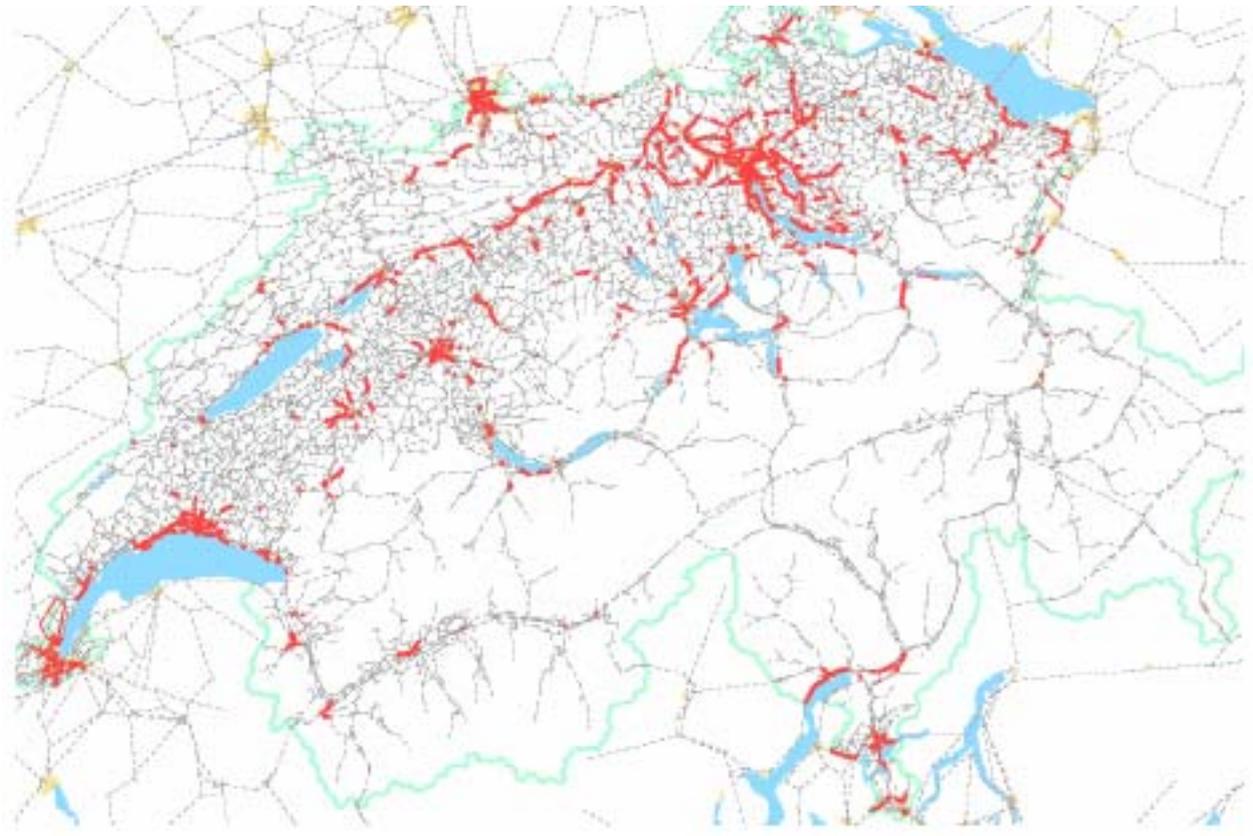
L'évolution qui se dessine est encore plus grave que la situation actuelle. Selon les perspectives établies par la Confédération<sup>42</sup>, les prestations de transports sur la route devraient augmenter d'un quart environ d'ici 2030, tant chez marchandises que chez les voyageurs. La limite de capacité étant atteinte, une telle augmentation du trafic sur les routes déjà surchargées aggravera encore le problème des engorgements, surtout dans les agglomérations. L'illustration ci-après présente les effets escomptés; elle représente la relation entre l'augmentation du trafic et la vitesse moyenne attendue.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Source: Office fédéral du développement territorial, base de données: OFROU (rapport Kabewistra, Gestion de la capacité des routes d'importance nationale)

<sup>41</sup> **Office fédéral des routes 1998**: Rapport sur les coûts de la congestion dans la circulation routière, Rapport final (Infras), Berne 1998

<sup>42</sup> Fahrleistungen des Strassenverkehrs in der Schweiz [disponible uniquement en allemand], OFEFP 2004 et **Office fédéral du développement territorial 2006**: Perspectives du trafic voyageurs d'ici 2030. Ces perspectives se basent sur plusieurs scénarios qui ont été établis à cet effet. Les pourcentages mentionnés se réfèrent aux scénarios de base respectifs.

<sup>43</sup> La modélisation de la fréquence attendue des engorgements ne sera possible qu'au terme de travaux de recherche supplémentaires (année de publication prévue : 2007).



*Dans les secteurs marqués en rouge, il faut s'attendre à un recul de la vitesse moyenne de cinq pour cent ou plus d'ici 2030 suite à l'accroissement attendu du trafic.<sup>44</sup>*

L'évolution présentée ici ne pourra pas être maîtrisée par un seul type de mesure, tel que la suppression continue des goulets d'étranglement; d'ailleurs, les projets routiers prévus dans les projections de l'OFROU<sup>45</sup> présentés dans le scénario ci-dessus se basent sur l'hypothèse que ces travaux auront été effectués. Le problème ne sera pas davantage résolu par une hausse supplémentaire du prix du carburant, car une telle hausse induit avant tout une réduction de la consommation moyenne par véhicule, et seulement en deuxième lieu une réduction du kilométrage. Un scénario élaboré dans le cadre des perspectives citées se base sur un prix du pétrole élevé; il prévoit un accroissement du trafic de pas moins de 6 pour cent d'ici 2030.

Conclusion: le besoin de prendre des mesures pour réguler le trafic est prouvé dans l'espace urbain et dans les agglomérations.

### **6.3 Le rôle du péage routier**

La mobilité croissante a plusieurs origines de diverses natures; on ne pourra donc pas la maîtriser avec des mesures unilatérales telles qu'une extension massive des infrastructures ou des mesures isolées telles qu'un péage routier. Il s'agit bien plutôt d'élaborer une conception qui allie judicieusement des instruments complémentaires. La Confédération a lancé à cette fin deux projets autonomes, mais complémentaires : premièrement, le fonds d'infrastructure<sup>46</sup>, qui crée les conditions nécessaires pour participer au financement d'infrastructures de transports dans les

<sup>44</sup> Source: ARE/VM-UVEK 2005, Modèle national de trafic voyageurs, scénario de base

<sup>45</sup> Septième programme de construction à long terme de l'OFROU

<sup>46</sup> Le Parlement a adopté la loi correspondante le 6 octobre 2006.

agglomérations. Le versement des contributions correspondantes dépend du deuxième instrument, c'est-à-dire de l'existence d'un projet d'agglomération, qui doit prouver que la planification des transports dans la région en question se base sur une approche intégrée. Dans le cadre d'un tel projet d'agglomération, le péage routier peut constituer une solution adéquate, car il permet de réguler le trafic de manière sélective.

## 7. L'instrument de financement des transports

### 7.1 La situation actuelle

Le péage routier constitue-t-il un instrument de financement adéquat, donc souhaitable? La réponse à cette question dépend d'une part du niveau administratif considéré (Confédération, cantons, communes), d'autre part de la prise en compte ou non des coûts externes (cf. encadré).

#### **Les coûts externes**

*Par coûts externes, on entend les coûts qui ne sont pas couverts par leurs auteurs, mais par la collectivité. Ce sont par exemple les coûts liés à la charge écologique (pollution atmosphérique, climat, bruit, effet de coupure du paysage), les frais non couverts des suites d'accidents, ainsi que les frais générés par les engorgements. Le tableau ci-dessus donne une vue d'ensemble des coûts externes des transports terrestres, calculés sur la base des données connues en 2000<sup>47</sup>:*

	Route	Rail	Total
Accidents	1195	12	1207
Bruit	869	129	998
Santé	1525	100	1625
Bâtiments	245	14	259
Climat (valeur moyenne)	826	2	828
Autres domaines environnementaux	726	77	803
Nature et paysage	662	103	765
Total	6048	437	6485

*Cette présentation ne tient pas compte des coûts qui résultent des embouteillages; une étude était en cours pour les déterminer lors de la rédaction du présent rapport.*

*La ventilation des coûts externes établis par catégorie de véhicules montre que le trafic lourd couvre toujours mieux ses coûts externes grâce à la RPLP. Selon les calculs actuels, les cinq milliards restants sont donc imputables en premier lieu au trafic routier voyageurs (cf. chap. 7.1.4).*

*L'internalisation des coûts externes de l'ensemble du trafic a déjà fait l'objet de maints débats; la dernière fois, c'était dans le cas de l'initiative parlementaire Bundi à propos de l'introduction de la vérité des coûts dans le domaine des transports. La vérité des coûts a pour objectif d'améliorer les conditions d'exploitation du rail, d'accroître la prospérité et le bien-être de la population et d'encourager l'utilisation de moyens de transport non polluants. Après adoption de l'initiative, la Commission des transports et des télécommunications a rédigé un article constitutionnel et un rapport; en septembre 1999, la procédure de consultation fut lancée. Si le principe de la vérité des coûts a été bien accueilli, l'article constitutionnel a été rejeté. Les arguments suivants ont été cités à l'encontre de l'application du principe de la vérité des coûts au cours du débat parlementaire :*

*- Le principe de la vérité des coûts ne peut pas être appliqué strictement aux*

<sup>47</sup> Source: <http://www.are.admin.ch/are/de/verkehr/index.html>; ce tableau ne tient pas compte des coûts générés par les engorgements; les résultats à ce sujet sont attendus en 2007.

*transports publics, dont la rentabilité se trouverait diminuée.*

*- Le climat favorable qui prévaut en matière de politique des transports (l'acceptation des projets FTP et RPLP aux urnes) risque d'être mis en péril par l'introduction du principe de la vérité des coûts.*

*- La base de données pour le calcul des coûts externes est insuffisante.*

*- L'introduction du principe de la vérité des coûts doit se faire de manière coordonnée au plan international.*

*Le Conseil national a fini par classer l'initiative parlementaire.*

*En rapport avec le débat sur les coûts externes, on a aussi examiné la question de l'avantage externe des transports. Les analyses effectuées à cet effet par le DETEC<sup>48</sup> ont montré que contrairement à l'utilité économique indiscutable des transports, leur avantage externe est négligeable.*

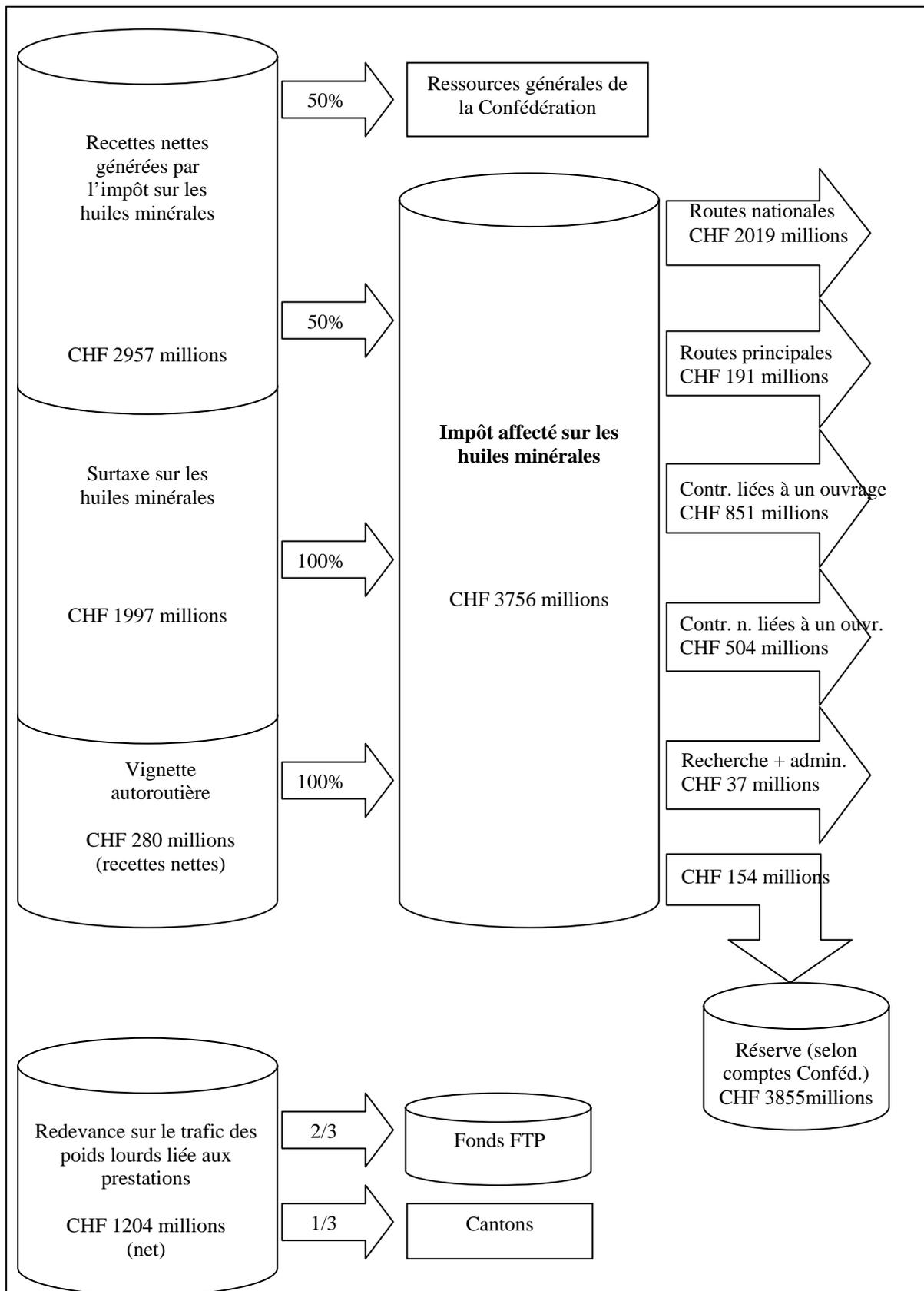
### **7.1.1 Au niveau de la Confédération**

L'analyse de la situation au niveau fédéral se base sur le « fonds spécial de la circulation routière », qui constitue une partie intégrante du compte financier. L'impôt sur les huiles minérales constitue sa principale source de financement. Cet impôt se constitue d'une taxe de base et d'une surtaxe sur les huiles minérales; une moitié de la taxe de base alimente les recettes fiscales générales de la Confédération, alors que l'autre moitié et la totalité de la surtaxe alimentent le compte financier du fonds spécial. En 2005, les recettes affectées, générées par la route s'élevaient à quelque 3'476 millions de francs. Il s'agit du montant net, après déduction des frais de perception (1,5 pour cent) et de la part due à la Principauté du Liechtenstein (0,4 pour cent). Si on y ajoute les recettes nettes de la vignette autoroutière, soit 280 millions de francs, le fonds spécial dispose, en 2006, de quelque 3'756 millions de francs. Ces disponibilités ont été affectées à la construction, à l'extension, à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales (2,0 milliards), à titre de contribution aux routes principales (0,2 milliard), à des contributions liées à un ouvrage (25 pour cent des frais de construction des lignes de base de la NLFA, pour le trafic combiné, etc.). Il subsiste un excédent de recettes de 150 millions de francs, portant le montant des réserves à 3'855 millions de francs à fin 2005.

Le fonds spécial circulation routière sera réorganisé suite à l'adoption, par le Parlement, du Fonds d'infrastructure en 2006. Dès 2008, une partie des recettes alimentera le Fonds d'infrastructure, permettant ainsi de financer l'achèvement du réseau des routes nationales et la suppression des goulets d'étranglement sur ce réseau, ainsi que de contribuer au financement du trafic d'agglomération. Un premier versement de 2,6 milliards de francs sera en outre effectué en faveur du Fonds d'infrastructure, réduisant sensiblement la réserve du fonds spécial de la circulation routière.

---

<sup>48</sup> Source: Office fédéral du développement territorial et Office fédéral des routes (2006); Les avantages des transports, synthèse des projets partiels 1-4



**Conclusion:** si on ne tient pas compte des coûts externes, il n'est pas nécessaire de recourir au péage routier comme instrument de financement pour la Confédération.

### **7.1.2 Au niveau des cantons**

La situation est moins simple au niveau cantonal. Les cantons tirent de l'impôt sur les véhicules à moteur l'essentiel de leurs revenus destinés au financement des routes; par ailleurs, ils participent, dans une mesure variable, aux recettes de la Confédération générées par les redevances routières et destinées à la construction et à l'entretien des routes. Par le passé, des difficultés de financement ont surgi en particulier en rapport avec les routes nationales, que les cantons doivent contribuer à payer conformément à leur capacité financière. Ce problème est désamorcé dans une large mesure depuis que les cantons bénéficient d'une part de recettes de la RPLP. Le solde global est donc positif dans les cantons.

La nouvelle péréquation financière a certes modifié les modalités de financement des nouvelles constructions routières et des extensions, de même que celles qui régissent l'entretien et l'exploitation des routes nationales. Toutefois, vu que ces modifications sont plus ou moins neutres au plan budgétaire, la situation n'a pas fondamentalement changé. L'introduction d'un péage routier comme instrument de financement n'est donc pas nécessaire actuellement du point de vue des cantons.

### **7.1.3 Au niveau des communes**

C'est sans conteste au niveau communal que le péage routier constitue une source de financement adéquate. Les communes n'ayant que peu de possibilités pour générer des recettes par le trafic (places de stationnement, contributions cantonales éventuelles), elles doivent en général couvrir leurs dépenses pour les routes par des recettes fiscales générales. Dans les villes et les agglomérations, où les problèmes de trafic sont les plus importants, cette situation a conduit au report de projets d'infrastructure urgents. Le moyen d'y remédier proposé par la Confédération est décrit au chapitre 6.3. Il s'agit en premier lieu du fonds d'infrastructure; le péage routier est quant à lui en mesure de jouer un rôle important d'instrument complémentaire pour financer le trafic.

### **7.1.4 La vision agrégée**

Des redevances supplémentaires se justifient-elles ? Faut-il compenser les redevances existantes? Face à ces questions, il faut tout d'abord se demander si le trafic routier couvre la totalité des frais directs de construction, d'exploitation et d'entretien des routes, puis si les coûts externes connus sont pris en compte. Le tableau ci-après<sup>49</sup> livre une réponse à la première de ces questions, résumant le rapport dépenses – recettes en fonction des niveaux (Confédération, cantons, communes).

---

<sup>49</sup> Sources: Compte routier 2002 (Compte des dépenses, OFS); Financement spécial Circulation routière 2002 (OFROU); Les finances publiques en Suisse 2002 (Administration fédérale des finances).

<b>LE CALCUL DES FLUX FINANCIERS DANS LE DOMAINE DES ROUTES (2002)</b>		
<b>Dépenses/recettes</b>	<b>Montant en 2002 (valeur brute, en millions de francs suisses)</b>	<b>Description</b>
<b>Niveau fédéral</b>		
Origine des recettes	4'427	Impôt sur les huiles minérales, 50% du droit de base; 100% droit supplémentaire; vignette, RPLP (100%)
Utilisation des recettes	4'427	Financements spéciaux, contributions aux cantons pour construction, entretien et financement
Solde	0 <sup>50</sup>	
<b>Niveau cantonal</b>		
Origine des recettes	5'789	Contributions de la Confédération (3'663), impôt cantonal sur les véhicules à moteur (1'889), contributions communes (162)
Utilisation des recettes	4'812	Dépenses pour construction, entretien et exploitation des routes nationales et cantonales, contributions aux communes
Solde	+977	Budget général
<b>Niveau communal</b>		
Origine des recettes	655	Contributions du canton, redevances
Utilisation des recettes	2'405	Dépenses pour construction, entretien et exploitation des routes communales
Solde	-1'750	Budget général

Ce compte se solde donc par un découvert de 773 millions de francs. En y ajoutant les coûts externes actuellement connus, qui s'élèvent à 6'048 millions<sup>51</sup>, et en y soustrayant les contributions de 1'427 millions de francs<sup>52</sup> générées par les redevances routières qui alimentent les recettes générales de la Confédération, mais qui ne sont pas prises en compte dans le calcul du flux financier, on obtient un découvert de 5'394 millions de francs. Comme le trafic lourd, soumis à la RPLP, couvre toujours mieux les coûts externes qu'il produit, le montant cité doit être imputé en premier lieu aux véhicules non soumis à la RPLP, à savoir à ceux dont le poids total est inférieur à 3,5 tonnes.

## **7.2 Les perspectives**

Les besoins en matière de financement du trafic au niveau fédéral sont élevés et le resteront, au-delà de l'achèvement du réseau des routes nationales prévu pour la période 2015-2020. Dans le domaine des routes, c'est le financement de l'entretien des infrastructures existantes qui demandera des moyens croissants, à côté du financement des travaux de construction et d'extension. Les ressources existantes parviendront-elles à financer les tâches futures ? La réponse dépend de trois facteurs :

- L'évolution des recettes; cette dernière dépend pour sa part de la croissance économique et des mesures qui relèvent de la politique climatique.
- Les dépenses/les tâches financières (création du fonds d'infrastructure; poursuite des tâches financières actuelles).
- Le renchérissement.

<sup>50</sup> Les éventuels excédents ou déficits sont comptabilisés avec les réserves accumulées.

<sup>51</sup> Cf. le tableau du chap. 7.1

<sup>52</sup> Part non liée du droit de base sur l'impôt sur les huiles minérales

Le message sur le fonds d'infrastructure comprend deux scénarios relatifs aux perspectives financières du Financement spécial « circulation routière », sur la base des hypothèses suivantes<sup>53</sup>:

#### **Scénario no 1:**

- Une croissance économique qui obéit au scénario « tendance » de l'administration fédérale.
- Introduction du centime climatique au lieu d'une redevance sur le CO<sub>2</sub>.
- Création du fonds d'infrastructure: un montant annuel moyen de 890 millions de francs issus du financement spécial alimente le fonds d'infrastructure. Les revenus restants sont affectés à l'exploitation, à l'entretien et au réaménagement de routes nationales, à titre de montants globaux versés aux cantons pour le compte des routes cantonales, ainsi qu'aux contributions liées ou non à un ouvrage. Le financement d'éventuelles extensions futures des réseaux n'est pas pris en compte.
- Un renchérissement de 20 pour cent en vingt ans, ce qui correspond à un taux de renchérissement annuel de 0,9 pour cent.

#### **Scénario no 2:**

Identique au scénario no 1, mais en se basant sur l'hypothèse d'un renchérissement de 40 pour cent en vingt ans, soit un taux de renchérissement annuel de 1,7 pour cent.

**Résultat:** les recettes générées par les redevances routières liées permettent à la Confédération d'assurer le financement des tâches prévues par la loi pendant les vingt années à venir, même en cas de renchérissement plus prononcé, mais toujours à condition de ne pas prendre en compte les coûts externes effectifs. La suite est plus incertaine: d'un côté, l'arrivée à échéance du fonds d'infrastructure<sup>54</sup> et du fonds pour le financement des transports publics<sup>55</sup> libérera des moyens supplémentaires; de l'autre côté, une aggravation de la situation financière est pensable, que ce soit suite aux obligations liées à des tâches nouvelles ou du fait de l'évolution négative des recettes.

Parmi les nouvelles tâches envisageables, on pense avant tout aujourd'hui à l'extension du réseau des routes nationales. L'évolution des recettes, quant à elle, dépend fortement de celle du prix du pétrole, respectivement des carburants, ainsi que de l'évolution démographique. En cas de hausse durable du prix du carburant, on se base sur l'hypothèse que l'évolution des recettes sera conditionnée non par une stabilisation numérique du trafic, mais par le recours à des véhicules à consommation plus faible ou dotés de nouveaux types de moteurs, alimentés par des carburants non dépendants du pétrole ou de ses dérivés. Dans les deux cas – diminution du kilométrage ou diminution de la consommation – l'effet est le même, à savoir une diminution des recettes.

Les perspectives de financement sont un peu différentes au niveau des cantons. Avec l'impôt sur les véhicules à moteur, ces derniers disposent d'une source de financement sûre, mais qu'il est difficile d'augmenter, comme le montre l'expérience.

---

<sup>53</sup> FF 2006 p. 753 ss

<sup>54</sup> Selon le message concernant le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (Fonds d'infrastructure, 05.086) la durée du Fonds est limitée à vingt ans, de 2008 à 2027. Cette durée peut être prolongée de cinq ans par le Conseil fédéral.

<sup>55</sup> La durée du fonds FTP prend fin avec l'achèvement des projets, après paiement de tous les intérêts et remboursement de tous les crédits. On estime que ce sera le cas dans une vingtaine d'années.

Les cantons bénéficient par ailleurs des recettes croissantes issues de la RPLP; liées au kilométrage, leur évolution est moins incertaine que celles qui sont générées par l'impôt sur les huiles minérales. Parallèlement, les cantons se voient confrontés à des frais d'investissement et d'entretien croissants. A moyen ou à long terme, des lacunes de financement ne sont pas exclues.

La situation devrait en revanche se détendre quelque peu dans les communes d'agglomération après l'entrée en vigueur du fonds d'infrastructure. La question fondamentale de savoir si les communes doivent dorénavant disposer de plus de recettes issues de redevances routières, perçues directement et de manière autonome, subsiste toutefois.

### **7.3 Le rôle du péage routier**

En se basant sur l'hypothèse qu'aucun changement radical ne bouleverse le système de financement en vigueur actuellement, mais que le fonds d'infrastructure entre en vigueur, il n'est pas nécessaire d'instaurer des sources de financement supplémentaires au niveau de la Confédération et des cantons à court et à moyen terme. A long terme, le péage routier se présente comme une solution apte à remplacer partiellement ou complètement les redevances routières actuelles. D'ici là, c'est-à-dire d'ici une vingtaine d'années, une telle mesure sera sans doute praticable techniquement à un coût raisonnable. Du point de vue du financement des transports, le principal avantage du péage routier réside dans le fait qu'il amortit le besoin de nouvelles infrastructures routières, car il induit une exploitation plus efficace de l'espace routier existant.

Comme dans le domaine de la régulation, le péage routier est un instrument de financement des transports intéressant avant tout pour les régions ou les communes qui connaissent un fort volume de trafic. Le péage routier constitue, pour les communes, le moyen de générer des recettes supplémentaires pour financer des projets concrets dans le domaine des transports.

## **8 Les options**

### **8.1 Les domaines d'application**

Les deux chapitres qui précèdent montrent que c'est avant tout dans les villes et dans les agglomérations qu'existe un besoin d'agir au niveau de la régulation du trafic et du financement des transports. Cette nécessité subsistera après l'entrée en vigueur du fonds d'infrastructure : les problèmes actuels ne pourront pas être maîtrisés à l'aide des seules infrastructures de transport supplémentaires, mais uniquement avec un ensemble de mesures, où le péage routier est appelé à jouer un rôle à la fois d'instrument de régulation et d'instrument de financement. La charge écologique qui pèse sur les agglomérations est particulièrement lourde, entraînant des coûts externes en conséquence; l'introduction d'un péage routier est donc aussi conforme au principe de causalité dans ce domaine.

A court terme, l'introduction d'un péage routier dans l'ensemble du pays ne s'impose pas, pour autant que le fonds d'infrastructure entre en vigueur et que les conditions générales sur lesquelles reposent les redevances sur les transports et leur utilisation ne changent pas de manière significative. Les recettes escomptées sont en principe suffisantes et ce n'est pas au moyen d'un péage routier qu'on supprimera les goulets d'étranglement qui existent actuellement sur les routes nationales hors des agglomérations : en cas de tarification kilométrique, on assisterait à un transfert du trafic vers le réseau routier non soumis à péage.<sup>56</sup>

A long terme, plusieurs options se dessinent. On peut par exemple envisager le recours au péage routier pour remplacer complètement ou partiellement les redevances existantes sur le trafic, ou comme instrument pour étendre le principe de causalité aux véhicules d'un poids total de moins de 3,5 tonnes. Toutefois, la technologie requise à cet effet ne sera pas être prête avant vingt ans, ne serait-ce que s'il faut tenir compte du temps de mise en œuvre nécessaire au renouvellement du parc de véhicules.

### **8.2 La question de la compensation**

#### **8.2.1 Péage routier dans une ville ou dans une agglomération**

Lorsqu'on évoque la possibilité d'une compensation (c'est-à-dire d'une réduction ou d'une suppression des autres redevances) lors de l'introduction d'un péage routier urbain, il faut se demander à quel niveau une telle compensation pourrait intervenir. Elle n'est guère envisageable au niveau communal, faute de recettes générées par des redevances sur le trafic à ce niveau. Le cas de Zurich le montre bien : en cas d'entrée en vigueur d'un péage routier urbain tel qu'il est préconisé dans l'étude de cas de l'Association suisse des ingénieurs des transports, les recettes générées par le seul péage de la zone centre de la ville s'élèveraient à quelque 150 millions de francs par année, alors que les taxes de stationnement rapportent annuellement environ 18 millions de francs. Une compensation adéquate du péage routier urbain n'est, on le voit, envisageable qu'en tenant compte des redevances perçues au niveau cantonal, voire fédéral.<sup>57</sup> L'étude de cas de l'Association suisse des ingénieurs en transports propose une approche intéressante également pour ce cas

---

<sup>56</sup> Le recours à un tel péage est tout au plus envisageable dans les régions où un contournement des routes à péage n'est guère pensable compte tenu de la situation géographique, par exemple en présence d'un tunnel alpin ou d'une digue sur un lac. Aucun changement constitutionnel n'est toutefois requis pour un tel cas.

<sup>57</sup> A propos d'une éventuelle influence de la Confédération sur l'impôt cantonal sur les véhicules, voir le chiffre 8.2.2

de figure : l'introduction d'un modèle à zones multiples dans l'agglomération zurichoise générerait des recettes nettes de l'ordre de grandeur de celles des redevances cantonales sur le trafic.<sup>58</sup> Il apparaît donc que le remplacement d'une redevance forfaitaire, sans effet régulateur sur le trafic, par une redevance différenciée selon les plages horaires et les zones, mérite approfondissement compte tenu des avantages escomptés : exploitation plus rationnelle du réseau routier, réduction de la pression en faveur de son extension, charge écologique moindre. Ces effets sont susceptibles de faciliter l'acceptation de la mesure par la population.

### **8.2.2 Péage routier dans l'ensemble du pays**

Les recettes des redevances sur le trafic routier reviennent en priorité à la Confédération; c'est donc à ce niveau-là que les possibilités de compensation sont les plus importantes. Les ressources principales dans ce domaine, à savoir la part liée de l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales, comportent toutefois elles-mêmes une forte vocation régulatrice et ne sont donc pas particulièrement intéressantes comme objets de compensation. De plus, une réduction, voire une suppression de ces redevances serait en contradiction avec la politique actuelle de lutte contre le CO<sub>2</sub> de la Confédération. La réduction, voire la suppression de redevances forfaitaires est nettement plus efficace et logique. Le choix de telles redevances, au niveau de la Confédération, est limité à la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière), mais vu la faiblesse de son taux, sa dynamisation n'entraînerait pas d'effet régulateur significatif. En limitant le périmètre d'application au réseau des routes nationales, une solution non réaliste compte tenu du trafic de contournement qu'elle ne manquerait pas de générer, la redevance qui en résulterait serait de 1,5 centime par kilomètre parcouru par une voiture de tourisme. L'extension de la redevance à l'ensemble du réseau routier provoquerait un taux d'à peine 0,5 centime par kilomètre parcouru par une voiture de tourisme, ce qui permettrait de couvrir les frais de perception, sans plus. La solution adéquate réside une fois de plus dans la collaboration avec le niveau cantonal, c'est-à-dire dans la réduction, voire dans la suppression de l'impôt sur les véhicules à moteur. L'exemple de la RPLP le montre : une redistribution équitable et efficace entre le niveau fédéral et le niveau cantonal est parfaitement faisable. La suppression de la vignette autoroutière et de l'impôt sur les véhicules à moteur pourrait être pleinement compensée par une redevance kilométrique d'un ordre de grandeur de 5 centimes par kilomètre parcouru. Une telle variante n'est toutefois réalisable qu'à long terme, car, nous le mentionnions plus haut, les modalités techniques ne sont pas encore au point. Il faut aussi rappeler que le prélèvement d'un impôt sur les véhicules à moteur relève actuellement de la compétence des cantons. Toute intervention de la part de la Confédération nécessite une modification préalable de la Constitution.

### **8.3 A propos d'essais sur le terrain**

L'un des avantages du péage routier réside dans le fait que son introduction a un caractère moins irréversible que par exemple la création d'une nouvelle infrastructure routière. Il se prête donc bien pour des réglementations à titre d'essai.<sup>59</sup> La mise en place d'une phase d'essai avec un péage routier peut être motivée par les raisons individuelles ou cumulées suivantes :

---

<sup>58</sup> Projet de recherche 2001/p. 52 de l'Association suisse des ingénieurs des transports

<sup>59</sup> A propos de la base légale de phases d'essai, voir le chapitre 8.3.1

- Au niveau de la base légale: l'introduction d'un péage routier à titre d'essai peut être liée au fait qu'on s'attend à devoir remplir des exigences légales moins contraignantes qu'en cas d'introduction définitive d'un tel régime.
- L'analyse des effets: l'exploitation à titre d'essai permet d'essayer de constater si les effets escomptés se réalisent, ou, le cas échéant, de définir les adaptations nécessaires pour atteindre l'objectif visé.
- L'analyse de faisabilité technique: de même que les effets, la faisabilité technique peut faire l'objet d'un essai.
- L'acceptation: l'essai a l'avantage que les personnes concernées puissent se faire une opinion sur la base de leur propre expérience et non sur la base d'argumentaires contradictoires.

### **8.3.1 Peut-on renoncer à une base légale explicite?**

Au cours de ses travaux, l'Office fédéral de la justice s'est en particulier penché sur la question de savoir s'il était possible d'instaurer un régime de péage urbain à l'essai en le faisant bénéficier d'exigences moins contraignantes qu'un régime définitif.

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral adoptait les phases d'expérimentation par voie d'ordonnance. Une telle démarche lui permettait d'obtenir des bases de décision fiables pour élaborer une loi par la suite, le cas échéant, toujours en partant de l'idée que la Confédération dispose effectivement de la compétence constitutionnelle pour agir dans le domaine en question. Une réglementation à titre expérimental permet de prévoir des mesures qui, à moins d'être irréversibles, ne disposent pas de la base légale nécessaire. Cette absence de base légale présuppose toutefois que l'ordonnance du Conseil fédéral ait une validité limitée dans le temps et qu'à son terme, on procède à une évaluation de l'expérience.

Dans le cas particulier du péage routier, l'essai servirait à rassembler les bases de décision en vue d'une modification de la Constitution. L'Office fédéral de la justice estime que si le péage routier devait faire l'objet d'une phase d'expérimentation en vue de l'élaboration d'une loi, démarche courante par ailleurs, il faudrait édicter une loi fédérale limitée dans le temps, qui prévoit une dérogation partielle et réversible du principe de l'exemption de taxes pour l'utilisation des routes à titre d'expérience. Une telle réglementation d'essai devrait être adoptée par l'Assemblée fédérale et serait soumise au référendum facultatif. Toutefois, cette démarche nécessiterait elle aussi une modification de la Constitution.

### **8.3.2 L'analyse des effets**

Les nombreuses expériences effectuées avec le péage routier à l'étranger et le grand nombre des résultats de recherches dans ce domaine permettent de calculer les effets d'un tel péage avec une relativement grande précision. Un instrument supplémentaire à cet effet est celui du questionnaire qui travaille avec les préférences déclarées (Stated Preference).<sup>60</sup> La condition du succès de cette méthode est que la démarche n'utilise pas pour l'enquête les réponses motivées politiquement. Les enquêtes correspondantes sont menées dans le cadre du projet de recherche sur la tarification de la mobilité. Un essai serait judicieux tout au plus pour déterminer les effets de modèles utilisés dans des conditions inédites, ou du moins non comparables. Il faut par ailleurs considérer la possibilité d'obtenir les

<sup>60</sup> Dans le questionnaire des préférences déclarées en l'occurrence, des personnes sont interrogées sur le changement escompté de comportement probable en cas d'introduction de mesures (de prix) spécifiques. Dans le contexte du péage routier, par exemple, les questions portent sur l'éventuel transfert vers les transports publics, la modification de l'itinéraire, le renoncement à certains déplacements, etc.

résultats souhaités au moyen d'un essai avec un nombre réduit de participant-e-s. Une telle variante est non seulement beaucoup moins onéreuse; elle a aussi l'avantage, se servant de personnes volontaires, de pouvoir se passer de cette base légale explicite indispensable pour un essai à plus vaste échelle. Des essais à plus petite échelle ont déjà eu lieu à l'étranger. Pour différentes raisons, la crédibilité des résultats laisse toutefois à désirer<sup>61</sup>.

### **8.3.3 L'analyse de faisabilité technique**

La faisabilité technique peut être un motif d'essai au même titre que l'analyse des effets. A titre d'illustration, citons l'essai effectué dans l'Oregon, présenté au chapitre 4.2.2.2, et qui a pour objectif de tester si la transition entre le mode de perception actuel, basé sur la consommation de carburant, à un mode basé sur le kilométrage est faisable techniquement. Pour des raisons évidentes, la faisabilité technique est testée avec un groupe de volontaires.

### **8.3.4 La question de l'acceptation**

L'évaluation des modèles appliqués à Londres et dans les villes norvégiennes a montré qu'une fois mis en œuvre, leur acceptation progressait significativement. A Stockholm également, le taux d'acceptation était en progression pendant la phase d'essai. Les autorités chargées de la mise en œuvre ont donc tout avantage à placer un éventuel scrutin au moment où la population concernée a pu se faire une opinion, après avoir pris connaissance des répercussions effectives. En Suisse, un tel échelonnement des échéances n'est pas possible, en raisons du cadre légal restrictif même pour les essais; par ailleurs, notre pays ne connaît pas l'instrument de la votation consultative. On pourrait néanmoins améliorer l'acceptation en intégrant une clause dans le projet soumis au vote qui prévoit que l'introduction définitive d'un péage routier doit être sanctionnée par un deuxième scrutin, à organiser après une durée précisée à l'avance. L'inconvénient d'une telle procédure réside dans la perte, du moins partielle, de l'investissement en cas de rejet au deuxième scrutin.

### **8.3.5 Conclusions**

Si on résume ce qui précède, les conditions qui doivent être réunies pour que l'introduction d'un péage routier à l'essai soit possible et opportune sont les suivantes:

- Au niveau des bases juridiques, les exigences sont pratiquement aussi contraignantes que pour l'introduction d'un péage routier à titre définitif. Les contraintes sont bien entendu moins fortes en cas d'essai avec un nombre restreint de participantes et des participants volontaires; ce type d'essai n'a toutefois de sens pratiquement que pour tester des aspects purement techniques.
- L'essai doit se faire dans la transparence. Il convient en particulier de faire connaître
  - l'objectif de l'essai
  - la durée de l'essai
  - le montant de la redevance, différencié selon le créneau horaire et la zone
  - l'affectation prévue des recettes
  - les effets escomptés éventuels

---

<sup>61</sup> La participation aux essais est intéressante avant tout pour les personnes qui tireraient un profit financier de l'introduction définitive de la mesure, ce qui atténue la représentativité de l'essai. Le recours à des solutions autres que le paiement en monnaie réelle (utilisation de monnaies de jeu, restitutions) n'est pas davantage un gage de fiabilité de l'essai.

- les éventuelles modifications en cours d'essai
- les mesures d'accompagnement.
- Les résultats attendus ne peuvent pas être vérifiés de manière fiable par une démarche plus simple, par exemple par l'étude de publications existantes ou par un questionnaire de la préférence déclarée.
- Les droits démocratiques ne sont pas touchés : tout ajournement du scrutin après le début de la phase d'essai présuppose une base légale qui n'existe pas aujourd'hui.

## 9 L'adaptation de la Constitution fédérale

### 9.1 La situation actuelle

Indépendamment du principe de la gratuité de l'utilisation des routes, ancré dans la Constitution, il existe déjà plusieurs formes de péages et d'autres peuvent être introduites sans modification de la Constitution:

- Les véhicules de plus de 3,5 t paient une redevance proportionnelle à la prestation pour l'utilisation de toutes les routes (art. 85 Cst).
- Les véhicules d'un poids inférieur ou égal à 3,5 t paient un forfait annuel de 40 francs pour utiliser les routes nationales. La disposition constitutionnelle y relative (art. 86 Cst) – ou du moins sa teneur - permet d'augmenter ce forfait et/ou sa conversion en redevance kilométrique (cf. chapitre 3.2.2.1). Une démarche de ce type nécessiterait toutefois une adaptation de la législation d'exécution.
- Indépendamment des dispositions d'exception citées, le Parlement peut autoriser des dérogations au principe de gratuité de l'utilisation des routes. En prévision du présent rapport, l'OFJ s'est prononcé sur le domaine de validité de l'article constitutionnel correspondant (art. 82, al. 3 Cst). Il a ainsi confirmé son interprétation antérieure (cf. chap. 3.1.2.2) où il précisait que la compétence pour accorder des dérogations se limite exclusivement à certains ouvrages ou à une route précise. Tout péage appliqué à une surface, tel qu'il se présenterait en cas de péage urbain ou de péage d'agglomération, implique nécessairement une modification de la Constitution<sup>62</sup>. Une telle interprétation est conforme à la pratique d'autres pays européens, qui ont défini de manière explicite les conditions dans lesquelles l'introduction de redevances routières est envisageable. Que la Suisse n'ait utilisé qu'une fois, jusqu'à présent, cette possibilité offerte par la Constitution ne s'explique ni par la teneur de l'article correspondant, ni par une pratique d'autorisation restrictive du Parlement. L'échec des projets est plutôt dû à la résistance formée au niveau des communes, comme le montre le chapitre 3.3.
- L'introduction d'un péage routier à titre d'essai ne nécessite pas nécessairement une adaptation de la Constitution. Selon l'OFJ, de tels essais peuvent parfaitement se réaliser sur la base d'une loi fédérale limitée dans le temps. Toutefois, si le péage est introduit définitivement par la suite, une modification de la Constitution est nécessaire (cf. chap. 8.3.1).

Les repères dont le dépassement nécessite impérativement une modification de la Constitution sont ainsi placés : une modification de la Constitution est nécessaire pour percevoir une redevance routière sur des véhicules légers (inférieur ou égal à 3,5 t de poids total) lorsque les mesures correspondantes ne sont pas couvertes par les normes de compétences relatives aux routes nationales et aux tronçons de routes isolés. Deux démarches se profilent en vue de modifier la Constitution, suivant si la redevance d'utilisation est prévue dans une zone délimitée au niveau local ou dans un périmètre plus vaste :

---

<sup>62</sup> Il n'y a pas lieu ici de décider si cette interprétation de l'OFJ est la seule possible ou si le Parlement aurait la possibilité d'inaugurer une pratique moins stricte sur la base d'une expertise juridique différente. En tout état de cause, le Parlement doit lui aussi respecter les dispositions de la Constitution.

- Dans le premier cas, il s'agit d'une extension de la disposition dérogatoire existante.
- Dans le deuxième cas, il s'agit du remplacement de l'article 82, alinéa 3, par une autorisation explicite à percevoir des redevances pour l'utilisation des routes.

Parallèlement, la question de la compétence de légiférer doit elle aussi être réglée (quelle est l'autorité qui a compétence pour accorder les éventuelles dérogations).

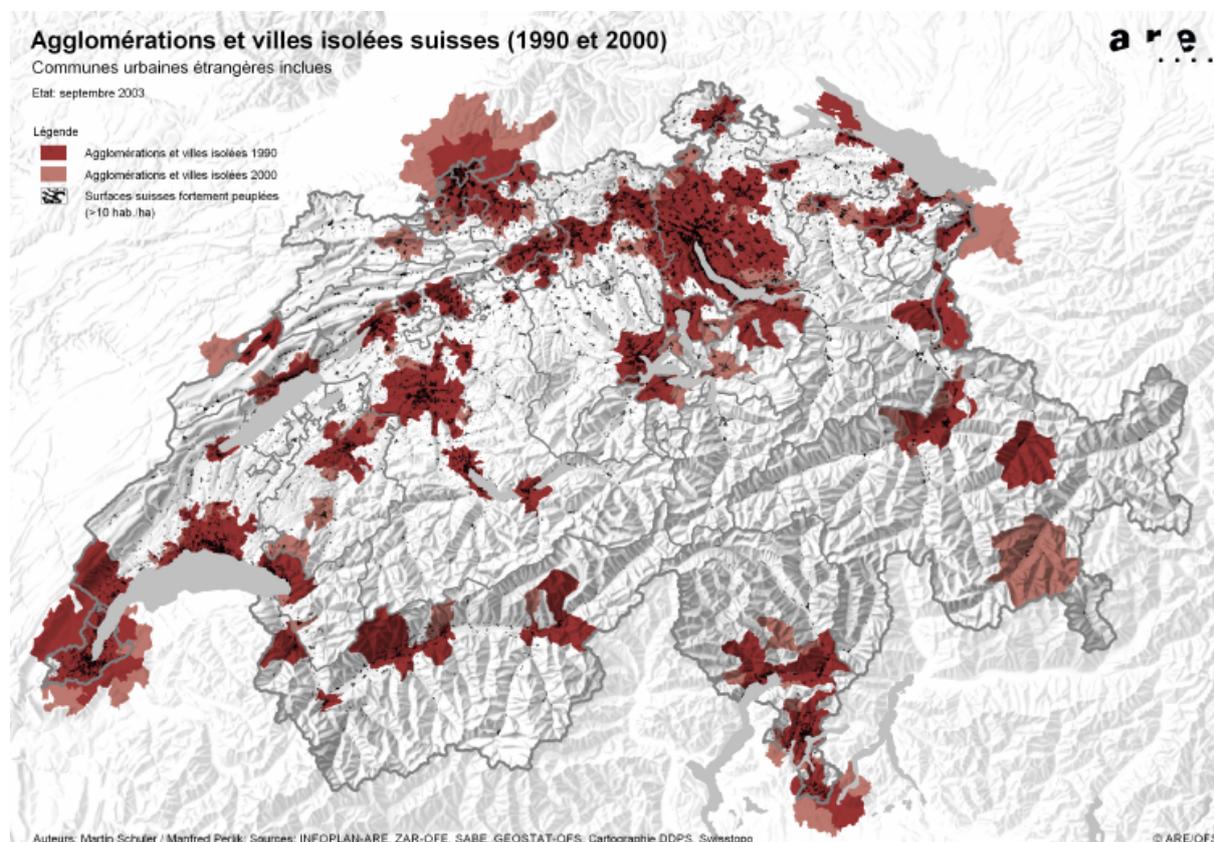
## 9.2 Extension de la disposition d'exception

### 9.2.1 A propos du périmètre de la redevance

Cette variante concerne avant tout la possibilité d'introduire un péage routier dans les agglomérations, puisque c'est là que de nouvelles solutions sont les plus urgentes à trouver. Par analogie à la démarche choisie dans le cas du fonds d'infrastructure, il est recommandé de s'appuyer sur la définition de l'agglomération formulée par l'Office fédéral de la statistique : la Suisse compte 50 agglomérations et cinq villes isolées (cf. carte ci-dessous). Grâce à cette délimitation claire, une réglementation qui définit l'étendue de la disposition d'exception paraît une modalité appropriée. L'énoncé suivant à propos de la mise en œuvre est donc soumis au débat :

« *L'utilisation des routes publiques est exempte de taxes. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions **sur des tronçons routiers spécifiques, ainsi que dans les villes et dans les agglomérations.*** »

Cette formulation a trois avantages : elle réserve la possibilité d'étendre le péage routier aux agglomérations, elle est sans équivoque et elle ne touche pas au principe de l'exemption de taxes pour l'utilisation des routes.



Afin d'étendre l'introduction d'un péage routier à des zones localisées, mais non situées dans une agglomération, on peut envisager la sous-variante suivante:

« *L'utilisation des routes publiques est exempte de taxes. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions **sur des tronçons routiers spécifiques, ainsi que dans des zones localisées.*** »

Cette formulation, plus ouverte que celle de la variante principale, permettrait d'étendre le péage urbain à des zones sujettes à engorgement situées hors des espaces urbains, ou encore à des parties limitées de réseaux, par exemple sous la forme d'un péage de plus-value sur plusieurs tronçons ou corridors routiers.

Un troisième énoncé est soumis à la discussion qui, tout en mettant l'accent sur les villes et les agglomérations, n'exclut pas d'emblée les autres types d'espaces :

« *L'utilisation des routes publiques est exempte de taxes. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions **sur des tronçons routiers spécifiques, ainsi que dans des zones localisées, en particulier dans les villes et dans les agglomérations.*** »

### **9.2.2 La compétence de légiférer**

En cas d'adoption de l'une de ces variantes, on peut formellement envisager le transfert de la compétence de légiférer du Parlement au Conseil fédéral ou aux cantons. Toutefois, dans l'intérêt d'une application homogène de la disposition sur l'ensemble du territoire suisse, la délégation aux cantons ne semble pas judicieuse. De plus, il faut se demander s'il est opportun de percevoir des redevances cantonales sur les routes nationales, alors que la Confédération est désormais exclusivement responsable de leur construction, de leur entretien et de leur exploitation.

La délégation de la compétence au Conseil fédéral a été évoquée précédemment en rapport avec la RPT<sup>63</sup>, mais cette proposition avait été rejetée par le Parlement. Il ressort de l'évaluation des débats que le Parlement ne considérait pas le péage routier comme un thème central du dossier RPT et que par conséquent, il ne voulait pas en débattre dans ce cadre. L'avantage principal du transfert de la compétence vers le Conseil fédéral réside dans une prise de décision plus rapide. Pour l'heure, une telle adaptation n'est pas urgente : les projets qui comportent un volet « péage urbain » peinent à s'imposer dans les communes concernées, même si la Confédération se montre encourageante.

## **9.3 Une autorisation généralisée pour la perception de redevances routières**

Si on se propose de percevoir un péage routier sur de grandes surfaces, il est judicieux d'abroger le principe de l'exemption de taxes et de le remplacer par une réglementation qui autorise explicitement la perception généralisée de redevances routières pour tous les véhicules à moteur.

### **9.3.1 A propos du périmètre soumis à redevance**

Il s'agit de prévoir l'extension du domaine d'application des péages routiers à l'ensemble de la Suisse. La disposition correspondante pourrait avoir le libellé suivant :

***La Confédération peut édicter des prescriptions en vue de la perception de redevances pour l'utilisation des routes.***

---

<sup>63</sup> Art. 82, al. 3 Cst: « L'utilisation des routes publiques est exempte de taxes. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions, en particulier pour des routes situées dans les villes et dans les agglomérations », Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (05.070).

Une telle formulation inclut la possibilité d'introduire un péage routier conformément aux frontières cantonales. Une telle option n'a de sens que si un canton équivaut à une zone à tarifier, par exemple à une agglomération. Ce cas de figure est déjà couvert, et de manière plus appropriée, par la première variante. Une version supplémentaire du péage routier consisterait en une redevance échelonnée selon les régions du canton, en remplacement de l'actuel impôt sur les véhicules à moteur.<sup>64</sup> Une telle formule présuppose la présence, à bord de tous les véhicules soumis à la redevance, de l'équipement technique correspondant, comme dans le cas d'une éventuelle perception systématique d'une redevance de surface dans l'ensemble du pays. Dans les deux cas (redevance cantonale ou fédérale), une redevance de surface représente une mesure judicieuse si, aménagée de manière différenciée dans le temps et dans l'espace, sa vocation est de rendre l'utilisation de l'espace routier existant plus efficace.

La mise en œuvre de la norme constitutionnelle soumise au débat requiert par ailleurs une législation de mise en œuvre au niveau fédéral, conformément aux dispositions de l'article 164, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution fédérale. Il s'agit en particulier de définir les groupes de personnes et de véhicules soumis à la redevance, ainsi que de déterminer le taux de cette dernière.

### **9.3.2 La compétence de légiférer**

Il va de soi qu'en cas d'adoption d'une solution pour l'ensemble du pays, la compétence d'édicter la législation d'exécution reste auprès du Parlement. Même si des redevances devaient être perçues au niveau cantonal, solution peu probable, il est dans l'intérêt d'une pratique homogène de soumettre les projets correspondants à l'autorisation du Parlement.

### **9.3.3 Le rapport aux dispositions d'exception existantes**

Si l'article 82, alinéa 3, de la Constitution devait être remplacé par une compétence générale pour percevoir des redevances routières, il faut se demander quels seront les effets sur les dispositions d'exception existantes pour le prélèvement d'une taxe pour l'utilisation des routes nationales (art. 86, al. 2, Cst). Ces dernières ne pourraient pas être supprimées sans autre, pour les raisons suivantes :

- L'article proposé se limite à accorder la compétence pour prélever des redevances, alors que l'article 86, alinéa 2 de la Constitution, mentionne explicitement l'introduction effective d'une redevance pour l'utilisation des routes nationales.
- Contrairement à l'article 86, alinéa 2, de la Constitution, l'article 85 ne mentionne pas le devoir de prélever une redevance, mais il contient des dispositions concernant la nature de cette redevance (liée au kilométrage ou à la consommation de carburant).

Un maintien des dispositions spécifiques relatives aux redevances après suppression des dispositions d'exception aura deux conséquences : il fera apparaître une différence entre le nouvel article et celui qui est relatif aux redevances pour l'utilisation des routes nationales, ainsi qu'un besoin de concrétisation en rapport avec l'article sur la RPLP. La formulation ouverte du nouvel article constitutionnel proposé permettrait théoriquement d'inscrire les aspects plus précis dans la loi. Une modification ultérieure de cette loi serait pourtant soumise uniquement au référendum facultatif et non plus au référendum obligatoire.

---

<sup>64</sup> A propos du remplacement de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur, voir le chapitre 8.2.2

## **9.4 Conclusion**

Le besoin avéré de réserver aux agglomérations au minimum la possibilité de recourir au péage routier dans un avenir relativement proche donne l'avantage à la variante qui prévoit d'élargir la compétence du Parlement sur le fond pour autoriser des exceptions. Par ailleurs, il semble opportun de laisser au Parlement la compétence de légiférer : jusqu'à ce jour, elle n'a jamais été un obstacle à l'introduction d'un péage routier, les projets abandonnés l'ayant été pour d'autres raisons.

Un assouplissement ultérieur du principe d'exemption de taxe constitue toutefois une option, à deux titres: premièrement, en vue de l'internalisation des coûts non couverts dus aux véhicules à moteur d'un poids inférieur ou égal à 3,5 tonnes, par analogie à la RPLP; deuxièmement, en prévision du changement des conditions-cadres qui régissent le financement des transports. Il est toutefois indiqué d'attendre que l'intérêt pour cette option soit devenu plus concret avant de créer le cadre constitutionnel qui permet l'introduction d'un péage routier généralisé. Le programme de recherche « Tarification de la mobilité » est susceptible de nous livrer des indications à ce sujet.

## Section C: Réponses aux questions

### 10 Conclusions; réponses aux questions

Le Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'établir un rapport qui réponde en particulier aux questions suivantes:

- a. *L'introduction du péage routier nécessite-t-elle une modification de la Constitution fédérale?*
- b. *Pour quelles parties du réseau routier, à quelles fins et en fonction de quelles bases d'évaluation un péage routier pourrait-il être judicieux et comment pourrait s'effectuer, le cas échéant, une compensation par rapport aux autres redevances liées aux transports ?*
- c. *A quelles conditions serait-il opportun et possible d'instaurer le péage routier à titre d'essai ?*

Les informations réunies dans le présent rapport permettent de donner les réponses suivantes:

#### **a) Modification de la Constitution fédérale:**

La question de la modification constitutionnelle demande qu'on prenne en considération deux aspects : celui des différents types de véhicules et celui des différentes infrastructures routières.

Les catégories de véhicules: la base constitutionnelle y relative existe actuellement pour les véhicules d'un poids total de plus de 3,5 tonnes (trafic lourd)<sup>65</sup>; elle a été mise en œuvre au 1.1.2001 lors de l'entrée en vigueur de la RPLP. La question de l'opportunité d'une adaptation peut donc se résumer aux véhicules dont le poids total est inférieur ou égal à 3,5 tonnes.

L'infrastructure routière: la Constitution en vigueur réserve la possibilité de percevoir d'une part des péages sur certaines routes ou certains tronçons routiers (ponts, tunnels) et d'autre part une redevance pour l'utilisation des routes nationales. L'application de la première disposition nécessite l'aval du Parlement; la deuxième est actuellement en vigueur sous la forme de la vignette autoroutière. L'adaptation de la vignette autoroutière nécessite en revanche une modification de la loi d'application, qu'il s'agisse de la rendre dépendante du kilométrage ou d'en modifier le tarif.

**Conclusion: la Constitution fédérale doit être modifiée afin de pouvoir soumettre les véhicules routiers d'un poids total inférieur ou égal à 3,5 tonnes à un péage qui ne se limite pas à des tronçons de routes spécifiques, ni au seul réseau des routes nationales.**

#### **b) Le périmètre d'application, l'objectif et les éventuelles compensations:**

A court terme, l'introduction d'un péage routier constitue une solution intéressante en premier lieu pour les villes et les agglomérations. Cette solution est motivée surtout par le besoin d'utiliser plus efficacement l'espace routier et de réduire les engorgements en recourant à des tarifications différenciées. L'utilisation ciblée des recettes dans le domaine des transports contribue de manière significative à atteindre cet objectif.

---

<sup>65</sup> La limite des 3,5 tonnes est explicite, mais pas très concise. La formulation « pour les véhicules de transport au sens de l'article 3 de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds » serait plus précise.

A moyen et à long terme: une transition vers un péage routier généralisé et neutre du point de vue des coûts peut constituer une option intéressante pour assurer le financement du trafic.

Les mesures de compensation envisageables prévoient en premier lieu la réduction, voire la suppression pure et simple de redevances forfaitaires telles que l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur ou la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Il faut rappeler dans ce contexte que la compétence pour prélever des impôts sur les véhicules à moteur réside auprès des cantons. Toute intervention de la Confédération présuppose une modification de la Constitution.

### **c) Les essais:**

L'instauration d'un péage routier à titre d'essai demande avant tout que les milieux intéressés reconnaissent l'existence d'un problème de transport et qu'ils aient pris conscience de la nécessité d'agir. Les autres conditions qui doivent être remplies pour que l'introduction d'un péage routier à titre d'essai soit possible et judicieuse sont les suivantes :

- Au niveau des bases juridiques, les exigences sont pratiquement aussi contraignantes que pour l'introduction d'un péage routier à titre définitif. Les contraintes sont bien entendu moins fortes en cas d'essai avec un nombre restreint de participantes et de participants volontaires; ce type d'essai n'a toutefois de sens pratiquement que pour tester des aspects purement techniques.
- L'essai doit se faire dans la transparence. Il convient en particulier de faire connaître
  - l'objectif de l'essai
  - la durée de l'essai
  - le montant de la redevance, différencié selon le créneau horaire et la zone
  - l'affectation prévue des recettes
  - les effets escomptés éventuels
  - les éventuelles modifications en cours d'essai
  - les mesures d'accompagnement.
- Les résultats attendus ne peuvent pas être vérifiés de manière fiable par une démarche plus simple, par exemple par l'étude de publications existantes ou par un questionnaire de la préférence déclarée.

## **Annexes**

Annexe no 1: Document de travail OFJ 1996 (projet)

Annexe no 2: Document de travail OFJ 2005 (lettre adressée à l'ARE)

Glossaire

Sources, bibliographie

## Annexe no 1: Document de travail OFJ 1996

### Document de travail pour le message „Traversée de la Rade" et "Schanzentunnel" (projet mai 1996, pas de version définitive)

#### Die Geschichte der Gebührenfreiheit<sup>1</sup>

Eines der wichtigen Ziele der Bundesverfassung von 1848 war die Abschaffung der Weg- und Brückengelder, die bis anhin von den Kantonen und Gemeinden bezogen wurden. Allerdings konnten diese nicht von einem Tag auf den andern entschädigungslos verboten werden. Artikel 24 der Verfassung von 1848 sah deshalb vor, dass "die von der Tagsatzung bewilligten oder anerkannten (...) Weg- und Brückengelder (...), mögen dieselben von Kantonen, Gemeinden oder Korporationen oder Privaten bezogen werden, gegen Entschädigung ganz oder teilweise aufzuheben" seien. "Diejenigen Zölle und Weggelder, welche auf dem Transit lasten, sollen jedenfalls im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft und zwar gleichzeitig eingelöst werden." Jeder Kanton erhielt 4 Batzen pro Kopf und, falls er Ausfälle zu verkraften hatte, noch einen Zuschlag in der Höhe des durchschnittlichen Gebührenreinertrags zwischen 1842 und 1846.

Interessant ist vor allem auch Artikel 27 der 48er-Verfassung:

*"Wenn Zölle, Weg- und Brückengelder für Tilgung eines Baukapitals oder eines Teils desselben bewilligt worden sind, so hört der Bezug derselben oder die Entschädigung auf, sobald das Kapital oder der betreffende Teil nebst Zinsen gedeckt ist."*

Konkreter äusserte sich dazu das Zollgesetz vom 30. Juni 1849. Nach dessen Artikel 56 "hören alle im Innern der Eidgenossenschaft bestehenden Weg und Brückengelder auf" Ausnahmen wären vom Bundesrat zu bezeichnen und von der Bundesversammlung zu genehmigen. Gleichzeitig erhielt der Bundesrat die Kompetenz, mit den Betroffenen Entschädigungsvereinbarungen zu treffen. Damit war der Weg frei u.a. für die Abgeltungsvereinbarung für die anfangs der 40er-Jahre privatrechtlich erstellte Berner Nydeggbücke, die nie rentiert hatte.

Mit der Bundesverfassung von 1874 wurde auch die Entschädigungspflicht des Bundes aufgehoben. Übrig blieb die Entschädigung für die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis für die Alpenstrassen und die Schneeräumung (Art. 30 Abs. 3 und 4 BV). Eine explizite Gebührenfreiheit, wie sie Artikel 37 Absatz 2 in der heutigen Version der Bundesverfassung kennt, sucht man in der Verfassung von 1874 jedoch vergeblich. Sie wurde in den Artikeln 28 ff. jedoch als selbstverständlich vorausgesetzt<sup>2</sup>, war es dem Bund doch nach 1848 erfolgreich gelungen, die verbleibenden Weg- und Brückengelder aufzuheben. Die Verfassung von 1874 enthielt somit ein ungeschriebenes Recht auf gebührenfreie Benutzung der Strassen.

Diese Auslegung entsprach einige Jahrzehnte auch der Rechtswirklichkeit, die sich jedoch auf einen Schlag mit dem Aufkommen von Automobilen änderte. Auf vielen Bergstrecken (Grimsel-, Gotthard- und Lukmanierstrasse u.a.), aber auch an der Axenstrasse oder bei der Einfahrt in die beiden Kantone Ob- und Nidwalden war eine Strassenbenützungsgebühr zu bezahlen. Erst nach verschiedenen, sich widersprechenden Gutachten der damals führenden Staatsrechtslehrer konnte die

---

<sup>1</sup> s. zur Geschichte: Albert Ramseyer, historische Entwicklung und aktuelle Lage des Rechts der Strassengebühren, in ZB1 1992 S. 289 ff. (mit vielen Hinweisen)

<sup>2</sup> Walter Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern 1931, S. 221

Rechtswirklichkeit wieder grösstenteils mit der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Gebührenfreiheit in Einklang gebracht werden.

### Die Verfassungsrevision von 1958

1958 wurde die gebührenfreie Benutzbarkeit der Strassen als Artikel 37 Absatz 2 erneut in die Bundesverfassung aufgenommen. Die heute geltende Bestimmung war Teil eines Gegenentwurfs zu einer später zurückgezogenen Volksinitiative<sup>3</sup>, die den Bau eines Nationalstrassennetzes verlangte. In der Vernehmlassungsvorlage hatte das damals zuständige Departement des Innern noch die Möglichkeit von Ausnahmen der Gebührenfreiheit auf Alpentunnels beschränken wollen. Im definitiven Entwurf wurde die Kompetenz der Bundesversammlung zur Bewilligung von Ausnahmen auf das gesamte Strassennetz erweitert. Artikel 37 Absatz 2 lautete:

*"Für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, dürfen keine Gebühren erhoben werden. Die Bundesversammlung kann in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen."*

Mit unverändertem Wortlaut passierte der Verfassungsentwurf die Eidgenössischen Räte praktisch oppositionslos. Beantragt wurde einzig eine Autobahngebühr<sup>4</sup>. Die Gebührenfreiheit war nur in diesem Zusammenhang Gegenstand von Diskussionen. Ein halbes Jahr später beschloss die Bundesversammlung die erste und bis jetzt einzige Ausnahme: Die Bewilligung einer Durchfahrtsgebühr für den Grossen St. Bernhard im Rahmen eines Staatsvertrags mit Italien<sup>5</sup>.

Ein weiteres Ausnahmegesuch ist allerdings kurze Zeit später noch eingereicht worden. Für den privaten Bau einer Gemmi-Strasse zwischen Kandersteg und Leukerbad wurde von der Bundesversammlung das Recht zur Gebührenerhebung beantragt, was allerdings der Bundesrat ablehnte<sup>6</sup>. National- und Ständerat sind dem Antrag des Bundesrats nur beschränkt gefolgt, indem sie beschlossen, dass das Gesuch zurückgestellt werde, bis die Rawilstrasse gebaut sei.<sup>7</sup> Nachdem diese bekanntlicherweise aus dem Nationalstrassennetz gestrichen worden ist<sup>8</sup>, könnte das Gesuch für die Gemmi-Strasse erneut an die Hand genommen werden, doch dürfte wohl das Interesse weggefallen sein.

### Die Voraussetzungen einer Ausnahmebewilligung nach Artikel 37 Absatz 2 BV

Die Gebührenfreiheit von Strassen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, ergibt, sich als Grundsatz aus der Bundesverfassung. Ausnahmen können nur in besonderen Fällen bewilligt werden. Jeder Fall ist für sich gesehen besonders, doch kann eine allzu liberale Bewilligung von Ausnahmen nicht dem Sinn der Verfassung entsprechen. Für dieses und für zukünftige Gesuche müssen deshalb einige Leitplanken gesetzt werden:

a. Grundsätzlich soll das schweizerische Strassennetz gebührenfrei benutzt werden können. Der Strassenverkehr von Romanshorn bis Genf und von Basel nach Chiasso soll nicht durch Durchgangsgebühren behindert werden. Dasselbe gilt

---

<sup>3</sup> BB1 1957 II 817 ff.

<sup>4</sup> NR Trüb in Sten. Bull. 1958 S. 246 ff.

<sup>5</sup> Art. 2 des BB betreffend Genehmigung des Staatsvertrags mit Italien (SR 725.151)

<sup>6</sup> BB1 1971 I 961 ff.

<sup>7</sup> Sten. Bull 1971 N 1164. resp. S 864

<sup>8</sup> AS 1987 52, BBl 1985 I 534

selbstverständlich auch für andere durchgehende Strassenverbindungen. Als Ausnahme sind in erster Linie derogierende Bestimmungen in der Verfassung selber zu nennen, die Schwerverkehrsabgabe (inkl. Alpentransitabgabe, Art. 36<sup>quater</sup> und 36<sup>sexies</sup> BV, Art. 17 und 21 ÜB) und die Autobahnvignette (Art. 36<sup>quinquies</sup> BV; rechtlich auch keine Gebühr). Zulässig sind ebenfalls Lenkungsabgaben, die sich auf eine Sachkompetenz des Bundes stützen<sup>9</sup>. Darüber hinaus kommen Ausnahmen nur unter folgenden Bedingungen in Frage:

- es muss sich um eine grössere Investition für ein spezielles Bauwerk oder eine ganze Strasse handeln, die fast nur über Gebühren finanzierbar ist;
- das Bauwerk oder die Strasse ermöglicht eine Abkürzung, die für die Fahrerin oder den Fahrer einen wesentlichen Vorteil (Zeit-, Produktivitätsgewinn) bietet;
- das Fahrziel wäre auf anderem Weg (gebührenfrei) auch erreichbar, wenn auch mit deutlich höherem Aufwand und
- es muss ein ausführungsfähiges Projekt mit sämtlichen notwendigen andern Bewilligungen<sup>10</sup> vorliegen.

Dies bedeutet nicht, dass grundsätzlich jeder Ort in der Schweiz mit Strassenanschluss gebührenfrei erreichbar sein soll. Wo die örtlichen Verhältnisse, namentlich in den Alpen, grössere Verkehrsströme nicht zulassen, kann ausnahmsweise auch eine Benutzungsgebühr in Frage kommen (Kiental-Griesalp). Jeder einzelne Fall ist nach seiner spezifischen Situation zu entscheiden. Aus erteilten Bewilligungen können keine Präjudizien für ähnlich gelagerte Fälle abgeleitet werden.

b. Die Bewilligung ist an Auflagen und Bedingungen zu knüpfen.

- Einmal ist die Bewilligung zu befristen, normalerweise auf eine durchschnittliche Abschreibungszeit von ca. 30 Jahren, seit der Eröffnung, wobei auch jene innerhalb einer vernünftigen Frist zu erfolgen hat.
- Die Bewilligung wird für ein Bauwerk oder eine Strasse, nicht für einen gesamten Perimeter (Stadt/Dorf) erteilt. Es steht den Kantonen und Gemeinden frei, mittels verkehrslenkenden Massnahmen nach kantonalem oder eidgenössischem Recht den Umwegverkehr einzuschränken. Ein generelles Road Pricing innerhalb einer ganzen Stadt ist jedoch mit dem geltenden Verfassungsrecht kaum vereinbar.
- Der Bund erteilt die Bewilligung nur an eine bestimmte juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts. Eine Übertragung auf eine andere Rechtsperson ist grundsätzlich unzulässig. Allerdings sind im konkreten Fall Ausnahmen denkbar, vor allem wenn ein Gemeinwesen den Bau der Strasse einer gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft überträgt, an der es die Mehrheit hält.

Weitere Auflagen oder Bedingungen beim Bau des Werkes können von den kantonalen und kommunalen Instanzen nach Massgabe des kantonalen Rechts vorbehalten werden, doch ist beim Bau und der Planung das einschlägige Bundesrecht in jedem Fall einzuhalten. Die von der Bundesversammlung erteilte Bewilligung beinhaltet *nur die Bewilligung zur Erhebung von Gebühren* und sie äussert sich nicht über die rechtliche Zulässigkeit des Baus. Der Bund trägt ebenfalls keine finanzielle oder sonstige Verantwortung für das zu erstellende Bauwerk. Namentlich subventioniert er es nicht. Wer auf eigenes Risiko solche Bauten erstellen will, soll deshalb das Risiko tragen, aber auch gleichzeitig den Benutzungspreis frei festlegen können und gegebenenfalls Gewinn erwirtschaften.

---

<sup>9</sup> BBl 1993 II 1538/39

<sup>10</sup> s. auch BBl 1971 I 964

Der Bund verzichtet hier auf jede Einflussnahme. Dies verbietet dem konzessionierenden Kanton oder der Gemeinde nicht, Gewinnbeteiligungen oder ähnliches mit den Betreibern zu vereinbaren. Kantonale und kommunale Benutzungsgebühren bedürfen im Übrigen einer gesetzlichen Grundlage im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (121 I 274 ff).

### Die Gesuche des Kantons Genf und der Stadt Bern

Die beiden vorliegenden Gesuche erfüllen die formulierten Bedingungen mit Ausnahme der Voraussetzung eines ausführungsfähigen Projekts. Während die Traversée de la Rade von der Genfer Stimmbevölkerung bewilligt wurde und damit der Realisierung wohl nur noch baurechtliche Hindernisse entgegenstehen könnten, ist die Realisierung des Schanzentunnels noch ungewiss. Die Stadtberner Bevölkerung muss noch darüber abstimmen.

Angesichts des Pilotcharakters der beiden Projekte und der gemeinsamen Behandlungsmöglichkeit rechtfertigt es sich jedoch, hier zuerst die Grundsatzfrage zu entscheiden, auch wenn die Gefahr besteht, dass zumindest der Berner Schanzentunnel nie realisiert werden wird. Zukünftige Gesuche hingegen werden erst nach Vorliegen aller wesentlichen Bewilligungen dem Parlament vorgelegt werden können.<sup>11</sup>

Beide Bewilligungen sollen für dreissig Jahre ab Eröffnung des Bauwerks erteilt werden. Die Eröffnung sollte spätestens fünfzehn Jahre nach der Bewilligungserteilung erfolgen, andernfalls verfällt sie. Die Bewilligungen werden dem Kanton Genf, resp. der Stadt Bern erteilt. Eine Übertragbarkeit käme nur bei vertraglicher Vereinbarung zwischen dem Gesuchssteller und dem zuständigen Bundesamt, und nur im Rahmen der oben skizzierten Leitlinien in Frage.

Die Gebühr darf nur für die Benutzung der neuen Genfer Seeüberquerung, resp. des Berner Schanzentunnels erhoben werden. Allfälliger Umwegverkehr darf nach den einschlägigen rechtlichen Grundlagen beschränkt oder verhindert, nicht jedoch mit einer weiteren Gebühr auf das neue Bauwerk geleitet werden. Im Weiteren soll den Gesuchsteller die Auflage gemacht werden, sich schweizerischen oder länderübergreifenden elektronischen Lösungen zur Gebührenerhebung anzuschliessen, sobald diese technisch machbar und vereinheitlicht sind. In einer Übergangszeit könnten allenfalls zwei verschiedene Systeme angewandt werden.

Die Bewilligung beinhaltet keine weiteren Zusicherungen irgendwelcher Art.

### Die Rechtsform

Die vorliegenden Bewilligungen der Bundesversammlung sind keine rechtsetzenden Erlasse im Sinne von Artikel 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11). Deshalb sind sie nach Artikel 8 GVG in die Form eines einfachen (nicht referendumsfähigen) Bundesbeschlusses zu kleiden<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> s. auch BB1 1971 I 964 f.

<sup>12</sup> s. Gemmi-Botschaft, BB1 1971 I 973 und Lendi im Kommentar zur BV, Art. 37, Rz. 23. Anders beim Grossen St. Bernhard, wo die Genehmigung des Staatsvertrags dem Staatsvertragsreferendum unterstand (SR 725.151),

## Annexe no 2: Document de travail OFJ 2005

(Lettre de l'OFJ à l'ARE datée du 17.6.2005)

"road pricing"

Madame, Monsieur,

Par courrier du 17 juin dernier vous avez saisi notre Office de plusieurs questions relatives à l'introduction du road pricing. A titre préalable, nous tenons à préciser que nous ne reviendrons pas, dans ce papier, sur l'historique détaillé de l'introduction dans la constitution suisse du principe de la gratuité des routes publiques, ce dernier étant expliqué dans le document de travail que notre office avait rédigé dans le cadre du message concernant la "Traversée de la Rade" et le "Schanzentunnel", document que nous vous avons fait parvenir. Plusieurs éléments historiques figurent par ailleurs dans l'examen juridique du projet "Road pricing für die Agglomération Bern" rédigé par M. Küng<sup>66</sup>. Il sied cependant de rappeler l'importance que le législateur a jusqu'ici accordé au principe de la gratuité des routes.

### Question 1 :

Vous souhaitez savoir si le cadre constitutionnel en vigueur, à savoir la compétence aménagée à l'Assemblée fédérale d'autoriser des dérogations au principe de la gratuité des routes, se limite à l'octroi d'autorisations pour des tronçons de routes uniquement ou si la dérogation pourrait concerner tout le réseau routier lié à une région - à une ville voire même à une agglomération -par exemple.

Il y a d'abord lieu de relever que la réponse à cette question est délicate puisque l'examen des requêtes d'exceptions au principe de la gratuité des routes est effectué au cas par cas par l'Assemblée fédérale et relève pour une part de son pouvoir d'appréciation. Dans la mesure où une seule exception a été accordée pour l'instant, dans le cas du tunnel du Gd-St-Bernard (RS 0.725.151), il est difficile de parler de précédent qui puisse faire jurisprudence. Nous ne pouvons donc que vous livrer notre interprétation de la disposition constitutionnelle sans toutefois garantir que l'Assemblée fédérale suivrait cette position.

Dans le cadre des projets "Traversée de la Rade" et "Schanzentunnel", notre office avait indiqué dans son document de travail que la disposition constitutionnelle existante donne à l'Assemblée fédérale la compétence d'autoriser des dérogations au principe de la gratuité des routes uniquement pour un ouvrage particulier ou une route déterminée mais pas pour un périmètre entier, tel que pour toute une ville ou un village. Le document précisait que les cantons ou les communes peuvent certes prendre des mesures visant à maîtriser le trafic afin de limiter l'engorgement de certaines routes mais que par contre, la mise en place d'un système de road pricing étendu à toute une ville ne nous paraît pas en conformité avec le texte constitutionnel en vigueur.

---

<sup>66</sup> Georg Abay, Claude Zehnder, Christian Küng, Road Pricing für die Agglomération Bern/Ein Vorschlag, Fonds national suisse de la recherche scientifique, division des programmes nationaux de recherche, Zurich, 1992, ch.3.2.1, p.12 de l'examen juridique

Cette position, soutenue sous l'ancienne constitution, n'a pas de raison d'être modifiée: l'art. 82 al. 3 Cst comme l'art. 37 al. 2 aCst consacre le principe de la gratuité des routes dont l'importance a été rappelée en introduction et une politique d'autorisation trop libérale serait selon nous en contradiction avec l'art. 82 al. 3 Cst. Une dérogation ne devrait dès lors être approuvée que dans des cas exceptionnels et pour une route ou un ouvrage bien délimité.

#### Question 2:

Pour le cas où il ressortirait de la première question qu'une autorisation ne pourrait être délivrée que pour un tronçon particulier de route, vous souhaitez savoir si l'on pourrait malgré tout envisager une autorisation de l'Assemblée fédérale pour un essai d'introduction du road pricing limité à une zone déterminée - pour une agglomération par exemple - et pour une durée limitée; vous demandez également de quelle manière justifier juridiquement un tel essai.

La réponse à la première question ayant confirmé que le cadre constitutionnel en vigueur ne permet pas d'introduire le road pricing pour toute une ville ou une agglomération, la question doit être examinée sous l'angle de la réglementation expérimentale. En d'autres termes, il y a lieu de déterminer si l'instrument de la réglementation expérimentale permettrait - à titre d'essai et pour une période limitée - d'introduire le road pricing pour toute une agglomération tout en maintenant le cadre constitutionnel en vigueur.

Les réglementations expérimentales sont normalement adoptées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnances et pour une durée limitée. Ces actes législatifs devraient en principe permettre de dégager les éléments nécessaires à l'adoption d'une réglementation ultérieure définitive; ils sont associés à des mesures de contrôle et d'évaluation de leurs effets (Guide de la législation, ch. 582). La réglementation expérimentale consiste donc à adopter une ordonnance du Conseil fédéral à titre d'essai afin de déterminer s'il est judicieux de modifier la loi (ex. ordonnance du 12 avril 2000 sur les services de certification électronique (OSCert. RS 784.103)). Afin d'éviter que l'expérimentation soit utilisée comme prétexte pour légiférer sans base légale ou en vertu d'une base légale insuffisante, il faut cependant veiller au respect de certaines règles lors de la création et de l'application d'actes législatifs à caractère expérimental. Il sied encore de rappeler que la commission de gestion du Conseil national a critiqué la pratique du Conseil fédéral en matière de réglementation expérimentale arguant notamment qu'en élaborant de telles ordonnances il bafouait les droits du Parlement (BOCN 1989 p. 840).

Si l'on voulait, par analogie, utiliser l'instrument de la réglementation expérimentale à l'échelon loi/constitution afin de pouvoir vérifier l'efficacité du road pricing avant son introduction dans la constitution, il serait selon nous impératif de réglementer le système expérimental dans une loi à approuver par l'Assemblée fédérale et soumise au référendum facultatif, ce pour tenir compte notamment des critiques de la commission de gestion du Conseil national mentionnées ci-dessus. Une telle loi permettrait de donner une légitimité démocratique aux essais de road pricing tout en définissant clairement les conditions nécessaires à leur mise en place. Elle devrait donc être formulée de manière à autoriser plusieurs projets à plus ou moins grande échelle pour une période d'essai déterminée.

Nous souhaitons toutefois relever notre préférence pour une solution qui viserait à adapter directement la constitution selon l'un des modèles expliqués sous la réponse à la question 3. Cela permettrait d'éviter une réglementation expérimentale, procédure qui s'est, par le passé, déjà heurtée aux critiques des commissions parlementaires et qui serait de plus - même pour une période limitée - en porte-à-faux avec le cadre constitutionnel. Cela étant, si vous deviez malgré tout préférer cette solution, nous ne nous y opposerions pas, pour autant qu'elle soit fondée sur une base légale suffisamment claire et qu'il s'agisse d'une véritable expérimentation.

### Question 3:

Vous souhaitez enfin savoir comment modifier l'art. 82 Cst de manière à pouvoir permettre différentes variantes de road pricing sans qu'une autorisation de l'Assemblée fédérale soit nécessaire pour chaque projet. Dans ce cas, vous précisez que les principes de base du road pricing devraient avoir été ancrés préalablement dans une loi cadre.

La réponse à la troisième question relève plus des domaines politique et technique que juridique. Juridiquement, l'adaptation de la disposition serait somme toute relativement simple puisqu'il "suffirait" soit d'attribuer à la Confédération la compétence de prévoir dans la loi des exceptions au principe de la gratuité des routes (pour le moment soumises à l'approbation de l'assemblée fédérale) (a) ou alors de supprimer le principe de la gratuité des routes et de prévoir la compétence pour la Confédération de prévoir des péages en particulier pour la circulation dans les villes et les agglomérations urbaines, voire dans les régions alpines (b), ou alors de prévoir une compétence toute générale pour l'introduction d'un road pricing illimité (c et d). Les exceptions au principe de la gratuité des routes ou le principe du road pricing seraient ensuite réglementés dans une loi à approuver par l'Assemblée fédérale et soumise au référendum facultatif. Cette modification aurait pour effet d'abolir le système de l'autorisation de l'Assemblée fédérale (a) ainsi que celui de la gratuité des routes pour les lettres b), c) et d).

Ces modifications iraient plus loin que la proposition formulée dans le projet de nouvelle péréquation financière (FF 2002 2155 2290 2291). Le message prévoyait en effet de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'autoriser les exceptions au principe de la gratuité des routes. Le produit de la taxe aurait dû permettre de financer les associations de transports en agglomération urbaine et la délégation au Conseil fédéral de simplifier et accélérer la procédure concernant l'introduction de projets de road pricing.

Le Conseil des Etats (BOCE 2002 866-867) a toutefois rejeté la proposition conformément à la proposition de la commission chargée du dossier principalement au motif que la nouvelle péréquation financière ne devait pas être l'occasion de tenir une grande discussion au sujet du road pricing. Subsidiairement la commission s'est cependant également prononcée sur la question de la délégation de la compétence au Conseil fédéral qu'elle a rejetée<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> "Es wäre insbesondere auch falsch, wenn der Bundesrat beispielsweise über Tunnelgebühren am Gotthard entscheiden könnte. Die Zuständigkeit, allenfalls Ausnahmen zu bewilligen, soll wie bisher bei der Bundesversammlung bleiben, ohne dass diese grundsätzliche Ausnahmemöglichkeit noch mit Beispielen angereichert wird".

Reconnaissant l'existence d'un véritable besoin notamment dans le trafic alpin et dans les agglomérations la minorité avait proposé de modifier la disposition constitutionnelle de ma-

nière à pouvoir introduire le road pricing en maintenant cependant la compétence d'autoriser les dérogations à l'Assemblée fédérale (proposition également rejetée, n'étant pas considérée comme déterminante pour le projet NFA).

Les discussions parlementaires relatives à l'initiative parlementaire Allemann (BOCN 2005 I 423ss) relèvent également une nécessité d'intervention mais doutent de l'efficacité de l'introduction de taxes d'utilisation des routes. La commission chargée du dossier craignait notamment qu'une autorisation générale permettant l'introduction de taxe d'utilisation des routes soit finalement utilisée principalement à des fins fiscales. De manière générale il semble que les parlementaires restent sceptiques quant à une introduction généralisée du road pricing et à la délégation aux cantons ou aux communes de décider seuls de l'introduction de la taxe (la question d'une délégation au Conseil fédéral n'a cependant pas été discutée dans le cadre de ces débats parlementaires). Quelques réflexions importantes ont également été apportées lors de ces discussions plus particulièrement sur la difficulté d'introduire une taxe à l'échelle d'une agglomération ou sur des réseaux qui toucheraient plusieurs communes voire plusieurs cantons.

En conclusion, si la question d'autoriser l'introduction du road pricing est juridiquement relativement simple à résoudre - il suffit pour cela d'abroger l'historique gratuité des routes et le système d'autorisation -, le blanc-seing qui, selon votre proposition, serait laissé aux cantons ou aux communes par voie législative semble politiquement plus sensible. Quand bien même la proposition rencontrerait le soutien des Chambres - ce dont on peut douter au vu des débats parlementaires tenus jusqu'ici sur la question - le soutien du peuple en votation populaire serait certainement difficile à obtenir. On peut dès lors se demander s'il ne serait pas souhaitable de préférer un projet moins ambitieux qui, tout en assouplissant le régime actuel, maintiendrait le système d'autorisation de l'Assemblée fédérale. Cela étant il n'est pas de notre ressort de juger cette question d'opportunité politique.

Nous espérons avoir ainsi répondu à vos attentes et nous tenons à votre disposition pour le cas où ces quelques réflexions susciteraient des remarques de votre part.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

**OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE**

Division II de la législation

Le chef :

Luzian Odermatt

Chargée du dossier : Claudia Blanc

## Glossaire

<b>ARE</b>	<b>Office fédéral du développement territorial</b>
<b>ASFINAG</b>	<b>Société autrichienne de financement des autoroutes et voies rapides</b>
<b>Balise</b>	<b>Station fixe de captage et d'émission de signaux, en particulier dans les systèmes DSRC</b>
<b>Carte à puce</b>	<b>Carte pour l'échange de données numériques, ex. : lecture des données contenues dans l'appareil de saisie pour la RPLP)</b>
<b>CEMT</b>	<b>Conférence Européenne des Ministres des Transports</b>
<b>CGST</b>	<b>Conception globale suisse des transports</b>
<b>Cst.</b>	<b>Constitution fédérale</b>
<b>Congestion Pricing</b>	<b>Perception d'une redevance routière dont le tarif varie en fonction du volume de circulation</b>
<b>DETEC</b>	<b>Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication</b>
<b>DGD</b>	<b>Administration fédérale des douanes, Direction générale</b>
<b>DSRC</b>	<b>Dedicated Short Range Communication: système de communication radio à courte distance, resp. à infrarouge</b>
<b>Fast Track</b>	<b>Voir Péage de plus-value</b>
<b>GPS</b>	<b>Global Positioning System (système de positionnement planétaire par satellites)</b>
<b>HOV</b>	<b>Véhicules à fort taux d'occupation, voir Value Pricing</b>
<b>Interopérabilité</b>	<b>Aptitude de plusieurs systèmes à communiquer entre eux. Exemple : l'utilisation d'un appareil de saisie dans le cadre d'un autre système, à l'étranger</b>
<b>LCR</b>	<b>Loi sur la circulation routière</b>
<b>Maut</b>	<b>Redevance routière (Allemagne, Autriche)</b>
<b>OBU</b>	<b>On Board Unit (appareil de saisie embarqué)</b>
<b>OFEV</b>	<b>Office fédéral de l'environnement</b>
<b>OFJ</b>	<b>Office fédéral de la justice</b>
<b>OFROU</b>	<b>Office fédéral des routes</b>
<b>OMS</b>	<b>Organisation mondiale de la santé</b>
<b>Pay Lane</b>	<b>Voir Péage de plus-value</b>
<b>PCT</b>	<b>Politique coordonnée des transports, dont les dispositions constitutionnelles ont été rejetées par le peuple et les cantons</b>
<b>Péage de cordon</b>	<b>Redevance d'accès, resp. de sortie d'une ou de plusieurs régions</b>
<b>Péage de plus-value (Value Pricing)</b>	<b>Perception de redevances pour l'usage prioritaire de routes ou de voies de circulation, accessibles uniquement contre paiement</b>
<b>Péage de réseau</b>	<b>Redevance pour l'utilisation d'un réseau routier d'ordre supérieur</b>
<b>Protection des données</b>	<b>Ensemble de toutes les précautions prises pour empêcher le captage indésirable ou interdit de données enregistrées ou relevées</b>
<b>Péage routier</b>	<b>Terme générique qui désigne la perception d'une</b>

	<b>redevance pour l'utilisation de routes</b>
<b>RPLP</b>	<b>Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations</b>
<b>RPT</b>	<b>Réforme de la péréquation financière et de la répartition des charges entre la Confédération et les cantons</b>
<b>SVI</b>	<b>Association suisse des ingénieurs en transports</b>
<b>Tachygraphe</b>	<b>Appareil de contrôle du respect de l'ordonnance sur les temps de conduite et de repos</b>
<b>Tarification de la mobilité (Mobility Pricing)</b>	<b>Perception de redevances routières (TP et TIM) en vue de modifier la demande de mobilité (le péage routier est une composante importante de la tarification de la mobilité)</b>
<b>TfL</b>	<b>Transport for London, autorité compétente pour la mise en œuvre de la taxe anti-engorgements à Londres</b>
<b>TIM</b>	<b>Trafic individuel motorisé</b>
<b>VA</b>	<b>Vignette autoroutière. Redevance annuelle forfaitaire prélevée sur les véhicules non soumis à la RPLP pour l'utilisation des routes nationales</b>
<b>Value Pricing</b>	<b>Voir Péage de plus-value</b>
<b>Vignette</b>	<b>Redevance pour l'utilisation des routes nationales, voir VA (vignette autoroutière)</b>
<b>VSS</b>	<b>Association suisse des professionnels de la route</b>

## Sources, bibliographie

**Conseil fédéral** : Commentaire du Conseil fédéral à propos de la votation populaire du 26 février 1984

**Message** concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (01.074) du 14 novembre 2001

**Message** concernant le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (05.086) du 2 décembre 2005

**Office fédéral du développement territorial (2004)**: Perspektiven des schweizerischen Güterverkehrs bis 2030 - Hypothesen und Szenarien, rapport en allemand, résumé en français

**Office fédéral du développement territorial (2006)**: Einfluss von Road Pricing auf die Raumentwicklung, Ernst Basler + Partner, rapport en allemand, résumé en français

**Office fédéral du développement territorial (2006)**: Perspectives d'évolution du trafic voyageurs à l'horizon 2030, rapport en allemand, résumé en français

**Office fédéral du développement territorial, Office fédéral des routes, Office fédéral des transports (2006)**: Coûts et avantages des transports terrestres, [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

**Office fédéral du développement territorial, Office fédéral des routes, Office fédéral des transports (2004)**: Entwicklung des Strassengüterverkehrs nach Einführung von LSVA und 34t-Limite, Analyse wichtiger Einflussfaktoren, rapport en allemand, résumé en français

**Office fédéral des routes (1998)**: Bericht Staukosten im Strassenverkehr (Rapport sur les coûts de la congestion dans la circulation routière), Infras, rapport en allemand, résumé en français

**Office fédéral des routes (2006)**: Modèles de péages routiers sur les autoroutes et les régions urbaines Infras / Rapp Trans, projet de recherche SVI-2001/523 (*cit. SVI-Forschungsprojekt 2001/52*)

**Burckhardt Walther (1931)**: Commentaire de la constitution fédérale du 29 mai 1874, 3<sup>e</sup> éd., Berne, en allemand

**Sikow-Magny Catherina (2003)**: Efficient Pricing in Transport - Overview of European Commission's Transport Research, in: Acceptability of Transport Pricing strategies, éd. par J. Schade et B. Schlag, Oxford 2003

**CEMT (Conférence Européenne des ministres des transports)**: Résolutions: CEMT/ CM (2000) 14, CEMT/CM (99) 15 und CEMT/CM (2004) 20  
[www.cemt.org/topics/env/london04/conclusions.pdf](http://www.cemt.org/topics/env/london04/conclusions.pdf)

**Roduit Gilles (2002)** : „Road Pricing“ à Singapour: un modèle pour la Suisse? La Vie économique 05/2002

**EU AFFORD (1999)**: Acceptability of Fiscal and Financial Measures and Organizational Requirements for Demand Management, [www.cordis.lu/transport/src/afford.htm](http://www.cordis.lu/transport/src/afford.htm)

**Union Européenne (2004)**: Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage dans la Communauté

**Commission européenne /Livre vert (1995)**: Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - options en matière d'internalisation des coûts externes dans l'Union européenne, Livre vert, COM (95) 691 final

**Commission européenne / PATS (Pricing Acceptability in the Transport Sector) (2001)**: Recommendations on Transport Pricing Strategies, 2001, <http://www.tis.pt/proj/pats/pats.html>

**Commission européenne /Livre blanc (1998)**: Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE, Livre blanc, COM (98) 466 final

**Commission européenne /Livre blanc (2001)**: Politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix COM (2001) 0370

**Friedl Birgit, Steininger Karl (2004)**: Economic and Distributional Impacts of Nationwide Car Road Pricing: A CGE Analysis for Austria

**PRIMA (2000)**: Ways and Means to Increase the Acceptance of Urban Road Pricing. Project funded by the European Commission under the Transport RTD Programme of the 4<sup>th</sup> Framework Programme, <http://www.cordis.lu/transport/src/road.htm>

**PROGRESS**: Pricing Regimes for Integrated Sustainable Mobility, projet de recherche de l'UE 2000 – 2004, [Http://www.progress-project.org](http://www.progress-project.org)

**Ehrenzeller Bernhard, Mastronardi Philippe, Schweizer Rainer J., Vallender Klaus A.: St. Galler Kommentar (2002)**: La Constitution fédérale suisse – un commentaire, Zurich/Lachen

## **Autres ouvrages**

**Ecoplan (1998)**: Kombiniertes Road Pricing- / Parkplatzabgaben-System für die Stadt Bern. Étude COST-CITAIR, mandataires: Conseil communal de la Ville de Berne / Office fédéral de la science et de l'éducation / Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du Canton de Berne, OFEFP

**Güller Peter, Neuenschwander René, Rapp Matthias, Maibach Markus (2000):** Road Pricing in der Schweiz, Akzeptanz und Machbarkeit möglicher Ansätze im Spiegel von Umfragen und internationaler Erfahrung. PNR 41, D11

**Maibach Markus, Ott Walter et Schreyer Christoph (1999):** Faire und effiziente Preise im Verkehr. Preispolitische Vorschläge für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung in der Schweiz. PNR 41, D3.

**Küng Ch. (2002):** Trafic d'agglomération et péages routiers. La Vie économique, 5/2002, p. 18 - 21

**Mayor of London / Transport for London (2004):** Congestion Charging; Update on scheme impacts and operations; [www.tfl.gov.uk/tfl/downloads/pdf/congestion-charging/cc-12monthson.pdf](http://www.tfl.gov.uk/tfl/downloads/pdf/congestion-charging/cc-12monthson.pdf)

**RAPP Ingenieure + Planer (2000):** Technische und betriebliche Möglichkeiten der Gebührenerhebung im Strassenverkehr. Materialienband M20. In: PNR 41, Transport et environnement, interactions Suisse-Europe

**Suter Stefan (2000):** Wettbewerb, Kostenwahrheit und Finanzierung im Verkehr - Ansätze, Auswirkungen und Akzeptanz. Teilsynthese des Moduls D. In: PNR 41 Transport et environnement, interactions Suisse-Europe

**Transport for London (2005, 2006):** Central London Congestion Charging, Impacts Monitoring. Third annual report; Fourth annual report