

Prise de position

Garantir le financement à long terme de l'infrastructure routière

I. Exigences de l'usam

Plus grande organisation faïtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et quelque 500 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faïtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Pour garantir un financement à long terme de l'infrastructure routière, l'usam formule les exigences suivantes:

- L'usam exige que le financement à long terme de l'infrastructure routière soit garanti par le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Le déficit toujours plus grand doit être comblé en imposant les véhicules propulsés par des carburants alternatifs. Les essais de tarification de la mobilité ne doivent être autorisés que si tous les modes de transport sont inclus et que la neutralité des coûts peut être garantie.
- Sachant que la mobilité devrait croître de manière substantielle dans les années à venir, tant pour le transport de marchandises que pour le transport de voyageurs, il convient de promouvoir des mesures indirectes visant à décharger l'infrastructure de transport, au nombre desquelles s'inscrivent la libéralisation du droit du travail, qui permet une plus grande flexibilité du travail, le développement d'un système global de transport intelligent et l'allègement des transports publics aux heures de pointe (adaptation des horaires scolaires, p. ex.).

II. Contexte

La création du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération FORTA et la création du Fonds d'infrastructure ferroviaire FIF ont posé les bases d'un financement de la route et du rail durable à long terme. Selon l'Office fédéral du développement territorial ARE, la mobilité devrait croître de manière substantielle d'ici à 2040: +25% pour le trafic voyageurs et +37% pour le transport de marchandises¹. Compte tenu de ces prévisions de croissance, des instruments de financement solides sont nécessaires. Depuis son introduction, le FORTA enregistre un déficit annuel de 200 millions de francs. Actuellement, il dispose d'une réserve de quelque 3,4 milliards de francs. En raison de la baisse de la consommation d'essence et de diesel et de l'optimisation constante des moteurs ainsi que des effets de substitution dus à de nouveaux modes de propulsion (électromobilité croissante, p. ex.), 500 à 600 millions de francs devront être compensés chaque année.

¹ Perspectives pour le trafic voyageurs et le transport de marchandises en Suisse d'ici à 2040, rapport principal (en allemand, p. 66, 77); Perspectives pour le trafic voyageurs et le transport de marchandises en Suisse d'ici à 2040, rapport de synthèse (en français, p. 27, 29)

La Confédération veut autoriser les essais de tarification de la mobilité (mobility pricing). Dans le cadre d'une procédure de consultation², le Conseil fédéral propose une approche fiscale avec un effet incitatif. Il entend permettre les projets pilotes pour le trafic individuel motorisé (TIM), pour les transports publics (TP) «ou» pour les deux ensemble. Il autorise ainsi les mesures incitatives exclusivement destinées au TIM. Sur cette base, les grandes villes dominées par le camp rose-vert s'efforceront vraisemblablement de mettre en place des projets de péage routier (road pricing) concernant exclusivement le TIM. Il n'y aura guère d'expériences menées sur la tarification des TP. L'objectif est de réduire le trafic individuel motorisé en développant les transports publics. Les systèmes qui réduisent les pics d'affluence uniquement avec des tarifs horaires plus élevés aux heures de pointe touchent avant tout les personnes qui, par exemple, n'ont pas ou n'ont que peu de marge de manœuvre dans leurs horaires de travail. Pour les PME, le péage routier entraîne inévitablement une augmentation des coûts.

III. Exigences auxquelles doit répondre un nouveau système de financement

Dans le débat public, les notions de tarification de la mobilité (mobility pricing) et de péage routier (road pricing) sont mélangées. Selon le rapport du Conseil fédéral du 29 juin 2016³, la tarification de la mobilité consiste en taxes différenciées en fonction du moment et de la distance parcourue pour la route et les transports publics, taxes qui remplaceraient les redevances et impôts existants (p. ex. impôt sur les huiles minérales, redevance autoroutière, impôt sur les véhicules ou prix des billets et des abonnements des transports publics). La tarification de la mobilité a pour objectif d'utiliser plus efficacement les capacités routières et ferroviaires existantes et ne doit pas être confondue avec le péage routier (road pricing), qui vise une tarification du trafic routier, exclut le trafic ferroviaire et sert en premier lieu à gérer ou à empêcher le trafic (p. ex. péage urbain). En vue d'assurer le financement de l'infrastructure routière nationale à moyen et long terme, l'usam poursuit les objectifs suivants:

- garantir la liberté de choix du moyen de transport, ne pas mettre les modes de transport en concurrence les uns avec les autres.
- mettre en place des infrastructures moyennant une extension ciblée ou un désengorgement ciblé. Les goulets d'étranglement doivent être éliminés d'abord en développant les infrastructures de transport en fonction de la demande.
- garantir le financement à long terme de l'infrastructure routière (objectif principal). Les déficits du FORTA doivent être compensés afin que la planification des recettes soit assurée.
- utiliser les innovations technologiques (automatisation, interconnexion) en vue d'une meilleure efficacité.
- modes de propulsions alternatives dictées par le marché et non édictés par l'État.
- Si les redevances et impôts actuels devaient être remplacés à long terme, la tarification doit refléter l'utilisation des infrastructures de transport. Un modèle «pay as you use» doit aussi inclure les transports publics et la mobilité douce. Les financements supplémentaires doivent être neutres en termes de coûts. Le système de tarification de la mobilité ne doit pas générer plus d'argent aux

² Loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité, procédure de consultation, 3.2.2021

³ Rapport du Conseil fédéral sur la tarification de la mobilité du 29 juin 2016

dépens des utilisateurs des infrastructures que ce qui revient actuellement à l'État par le biais des impôts et des taxes.

L'usam refuse l'introduction unilatérale du péage routier avec un effet incitatif local et/ou temporel ou motivé par des considérations environnementales dans le but de modifier la répartition modale, les restrictions d'accès locales et temporelles et l'incitation purement environnementale via des zones environnementales, des étiquettes environnementales, d'autres mécanismes de pilotage de toutes sortes, des restrictions de capacité d'autres types comme les systèmes de pondération des trajets, etc., ainsi que les éléments étrangers aux critères pertinents comme la gestion du trafic via une politique de stationnement restrictive et les distorsions de concurrence de toute nature visant à modifier le comportement des utilisateurs.

Selon une estimation sommaire, le développement du FORTA pourrait se présenter comme suit:

	Déficits (annuels)	Compensation (annuelle)
Recul des ventes de carburant, effets de substitution	Vraisemblablement entre 500 et 600 millions	
Véhicule à propulsion alternative		Au moins 100 millions par an, avec une part croissante de propulsions alternatives, répartie de manière forfaitaire en fonction de la puissance et du poids du véhicule ou avec compteur électrique plombé
Hausse du prix de l'essence lorsque FORTA à 500 millions de francs (15.023, pages 1956-1957)		Relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de 6 centimes par litre: env. 303 millions
Apports provenant d'amendes (rejet loi sur le CO2)		440 millions, diminution probable
Bilan	env. 600 millions	env. 800 millions

IV. Approches visant à garantir le financement futur de la mobilité

Si l'objectif du Conseil fédéral dans sa conception de la tarification de la mobilité⁴, où il s'agit en fait de péage routier, est de réduire les pics d'affluence et d'éviter les embouteillages, cet objectif ne peut être atteint durablement par de simples augmentations de prix. Cette augmentation devrait être très élevée pour que les consommateurs décident de passer de manière permanente des véhicules à moteur individuels aux transports publics. En outre, dans le cas d'une véritable tarification de la mobilité, les prix des transports publics devraient également augmenter, ce qui réduirait à néant les effets du passage aux transports publics. La volonté de l'État, à savoir rééduquer la population, qui sous-tend les modèles de gestion du trafic du Conseil fédéral ne sera pas couronnée de succès à long terme.

Si, en revanche, l'objectif est de profiter de la volonté générale de la population de changer de comportement dans le but de soulager les infrastructures de transport, il existe des approches qui permettent tout à fait d'y parvenir à moyen et long terme. Toutefois, ces mesures ne résident pas dans une hausse des impôts, des taxes et des redevances, mais dans des changements ponctuels de comportement qui n'engendrent pas une charge financière supplémentaire. Parmi les approches possibles, citons l'allègement des tronçons routiers névralgiques moyennant le transfert du trafic marchandises

⁴ Loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité, procédure de consultation, 3.2.2021

vers de nouveaux systèmes (Cargo sous terrain CST). Citons aussi l'encouragement, voire le développement de nouvelles formes de travail, telles que le télétravail, le travail sur des plateformes ou la modification des horaires d'enseignement dans les écoles et les universités, qui peuvent en définitive permettre de réduire les flux pendulaires ou de les déplacer dans le temps.

A. Approches axées sur le financement

Points de départ pour assurer le financement à long terme des infrastructures routières:

1) (Véritable) tarification de la mobilité à des conditions contraignantes

Une véritable tarification de la mobilité comprend la tarification tant des transports publics (TP) que des transports individuels motorisés (TIM) en fonction de leur utilisation et ne permet en aucune manière de taxer un mode de transport en particulier, tel que le TIM uniquement, ni d'introduire une tarification routière unilatérale. Une véritable tarification de la mobilité est en substance une tarification de l'ensemble de la mobilité liée aux prestations et doit donc être impérativement conçue pour tous les modes de transport, puisqu'ils sont tous usagers de la route: TIM (également véhicules propulsés par des carburants alternatifs), TP et mobilité douce MD (vélos avec moteur). Des tarifs axés sur l'utilisation doivent garantir non seulement l'entretien de l'infrastructure existante, mais aussi son développement en fonction des besoins. Les projets pilotes ne doivent pas laisser de marge de manœuvre aux villes et aux cantons. Il faut éviter les patchworks.

La tarification de la mobilité doit être définie avec précision et fondée sur la vérité des coûts et le taux d'autofinancement. Alors que le taux d'autofinancement des chemins de fer se situe entre 44% env. (CFF) et 65% (ZVV⁵), il est beaucoup plus élevé pour le transport individuel motorisé (TIM). Le TIM supporte ses propres coûts plus ou moins lui-même (86%). Si l'on veut y ajouter les coûts externes, tous les modes de transport doivent pour ainsi dire être pris en considération. La tarification de tous les modes de transport ne doit pas entraîner de distorsions de la concurrence. L'aspect des différents taux de couverture des coûts doit être dûment pris en compte dans la formation du prix, sans quoi les déficits augmentent avec chaque kilomètre supplémentaire de transport public – raison pour laquelle il est impératif d'augmenter le taux d'autofinancement. Un système de tarification de la mobilité doit remplacer le système actuel d'impôts, taxes et redevances sans imposer de charges supplémentaires aux consommateurs. En outre, il doit être coordonné au niveau international et l'interopérabilité technique avec une éventuelle solution européenne doit être garantie. Les frais de perception et d'exploitation doivent être peu élevés.

Appréciation: les flux de trafic doivent être gérés de manière plus efficace. Pour remédier aux goulots d'étranglement, il faut en premier lieu développer l'infrastructure de transport. Cela peut se faire moyennant une approche de tarification de la mobilité dans son intégralité, qui englobe tous les modes de transport. Le remplacement du système actuel par une tarification globale de la mobilité est d'une grande complexité. L'acceptation politique de cette solution devrait être plutôt faible, d'autant plus que les associations des transports publics ne soutiendraient guère les conséquences de cette approche et que les partis et organisations politiques ne comprennent pas la même chose par tarification de la mobilité, mais veulent favoriser la percée de leurs revendications idéologiques.

2) Développement du FORTA

Le développement du financement du FORTA vise à garantir l'alimentation du fonds à moyen et long terme. Le financement supplémentaire est limité aux routes nationales. Les routes communales et

⁵ ZVV Zürcher Verkehrsverbund: Communauté de transports publics zurichoise

cantonales ne sont pas comprises. Le FORTA conserve la structure qui est la sienne depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 2018 et est alimenté par de nouvelles sources visant à garantir le financement à long terme de l'infrastructure routière nationale. En 2020, ses réserves s'élevaient à plus de 3 milliards de francs. Dans le message PRODES des routes nationales⁶, le Conseil fédéral a calculé que le solde sera négatif à partir de 2023. Compte tenu du retard qu'accusent actuellement les projets prêts à être mis en œuvre, le FORTA n'atteindra guère la limite critique avant 2025.

Fin mai 2021, la part du marché des modèles ne fonctionnant pas ou pas uniquement à l'essence ou au diesel était de 37,8%. En 2020, ce chiffre était encore de 21,4%. Fin mai 2021, 37 252 nouvelles immatriculations au total étaient équipées d'un système d'entraînement hybride, électrique, à gaz ou à hydrogène – contre 16 840 l'année précédente, soit une hausse de 121,2%. Parmi elles figuraient 8629 voitures électriques (+98,8%) et 8070 hybrides rechargeables (+141,9%). La part de marché combinée de ces véhicules «enfichables» se montait ainsi à 17,0% – alors qu'elle était encore de 9,7% à la même période de l'année précédente. Rien qu'en mai 2021, leur part de marché atteignait déjà 18,8%. Comme ces véhicules utilisent aussi l'infrastructure routière au même titre que les véhicules à essence et au diesel, ils doivent être soumis à une redevance en faveur du FORTA. Cela permet de mettre tous les véhicules sur un pied d'égalité.

À long terme, un financement suffisant du FORTA pourrait aussi être assuré par la tarification de la mobilité. Cela permettrait de garantir un financement durable de l'infrastructure de transport au-delà de 2035. De plus, en l'espace de 15 ans, il y aurait suffisamment de temps pour mettre en place un tel système, qui respecte le principe de la neutralité des coûts et réponde aux conditions formulées ci-dessus.

Appréciation: une tarification des véhicules à propulsion alternative est facile à mettre en œuvre et constituerait une mesure cohérente. Politiquement, une telle extension de la tarification sera controversée, même s'il s'agit d'une étape logique.

3) Réaffectation de montants en faveur des routes

Aujourd'hui, toutes les taxes sur les carburants ne vont pas dans la caisse servant au financement des routes. Seule la surtaxe sur les huiles minérales, soit environ 1,8 milliard de francs, alimente le FORTA. Ce n'est pas le cas des 2,7 milliards de francs de recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales: seuls 5% de cette somme sont versés au FORTA. 45% vont dans la Caisse fédérale et 50% sont affectés au financement spécial des routes, qui sert entre autres à cofinancer les dépenses des cantons notamment pour les routes principales. L'extension de l'affectation obligatoire des taxes sur les carburants était l'objectif de l'initiative populaire fédérale «Pour un financement équitable des transports (initiative vache à lait)», qui prévoyait d'affecter obligatoirement les 50% des recettes de l'impôt sur les huiles minérales, qui alimentaient jusqu'alors la Caisse fédérale, à la construction et à l'entretien des routes, ce qui aurait permis de dégager 1,5 milliard de francs supplémentaire par an pour l'infrastructure routière. Le projet a été rejeté en votation populaire le 5 juin 2016 par 71% des voix. Dans le contexte du projet FORTA⁷, qui avait été débattu au Parlement, l'initiative n'avait aucune chance auprès de la population. Et s'est en particulier heurtée à l'opposition des cantons. Si le FORTA se vide progressivement au cours des prochaines années, la question se pose de savoir si et

⁶ Message du 14.9.2018 relatif au plafond des dépenses pour les routes nationales sur la période 2020–2023, à l'étape d'aménagement 2019 des routes nationales et au crédit d'engagement (18.066)

⁷ Message du 18.2.2015 relatif à la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, au comblement du déficit et à la mise en œuvre du programme de développement stratégique des routes nationales (Message FORTA) (15.023)

dans quelle mesure l'idée de l'initiative «vache à lait» peut être réactivée. Il est peu probable que les oppositions politiques aient diminué.

A. Approches alternatives axées sur un changement de comportement à long terme qui contribuent à décharger ponctuellement les infrastructures de transport

Les approches suivantes visent à décharger les infrastructures de transport et sont considérées comme des mesures complémentaires.

4) Réduire efficacement les flux de pendulaires en libéralisant le droit du travail

Si le projet pilote de la Confédération vise avant tout à réduire les pics d'affluence avec des approches ayant un effet incitatif, des approches beaucoup plus créatives sont envisageables sans charge financière supplémentaire. La libéralisation et la flexibilisation du droit du travail, en particulier de la loi sur le travail, et le recours accru au télétravail avec l'accord de l'employeur, permettent d'alléger les infrastructures de transport, comme l'a montré la crise du coronavirus. Les canaux numériques et de communication modernes doivent être davantage utilisés. Par exemple: aménagement du temps de travail (surtout dans le secteur des services), mais aussi, en dialogue avec les autorités, adaptations dans l'aménagement des horaires d'enseignement des écoles et hautes écoles qui contribuent à décharger les infrastructures de transport. L'usam demande et soutient les efforts visant à libéraliser le droit du travail sans alourdir la charge des employeurs.

5) Encourager les développements qui contribuent, à moyen et long terme, à décharger les infrastructures de transport

Outre la libéralisation du droit du travail, il convient de soutenir des mesures qui soulagent les infrastructures de transport, au moins de manière ponctuelle, telles que le **transfert du transport de marchandises**. Au cours des prochaines années, le transport de marchandises devrait croître de 37%⁸. Des projets tels que Cargo sous terrain (CST) doivent être d'ores et déjà pris en compte dans les réflexions portant sur les futures infrastructures de transport. Cargo sous terrain est un système logistique complet, durable et automatisé, qui permet un transport souterrain flexible et allège l'infrastructure routière. Il convient également d'examiner s'il est possible de transférer davantage de trafic marchandises de la route au rail.

Des solutions numériques intelligentes telles qu'une signalisation routière intelligente, des horaires en temps réel, l'utilisation des données cellulaires, des feux de signalisation avec émetteurs et la gestion des feux de signalisation pour rendre le trafic plus fluide grâce à l'échange mutuel d'informations, la transmission de recommandations de vitesse afin de pouvoir rallier une destination le plus rapidement possible et sans embouteillages, jusqu'à la mobilité entièrement automatisée, qui peut contribuer à une augmentation significative de la sécurité routière en éliminant les émotions et l'erreur humaine des causes d'accidents, etc., optimisent le trafic et le rendent plus efficace. Les usagers sont informés suffisamment tôt non seulement de la formation d'embouteillages, mais aussi des itinéraires de remplacement et des possibilités de contournement. Des approches alternatives, telles qu'un allègement des flux de pendulaires moyennant une modification de leurs horaires, permettent aussi une meilleure gestion de la capacité des infrastructures de transport. Le début des cours à l'école obligatoire, dans

⁸ Perspectives pour le trafic voyageurs et le transport de marchandises en Suisse d'ici à 2040, rapport principal (en allemand, p. 77); Perspectives pour le trafic voyageurs et le transport de marchandises en Suisse d'ici à 2040, rapport de synthèse (en français, p. 29)

les écoles du degré secondaire II ainsi que les hautes écoles spécialisées et les universités est assoupli ou retardé. Les flux de pendulaires peuvent être déchargés ponctuellement dans les villes et les agglomérations.

V. Conclusion

Les questions du financement durable, de l'utilisation plus efficace et du développement ciblé des infrastructures de transport doivent être traitées de manière combinée. Des mesures sont nécessaires d'une part pour réduire ou déplacer les flux de pendulaires notamment en libéralisant le droit du travail ou en modifiant les horaires d'enseignement, d'autre part pour combler les déficits financiers qui s'annoncent et, en l'occurrence, la priorité va au développement de l'actuel FORTA.

Berne, le 9 août 2021

Responsable du dossier

Michèle Lisibach
Tél. 031 380 14 19, mél. m.lisibach@sgv-usam.ch