

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune M 144-2016 et M 183-2016

N° de l'intervention: 144-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.697

Déposée le: 04.07.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Riem (Iffwil, PBD) (porte-parole)
Frutiger (Oberhofen, PBD)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 08.09.2016

N° d'ACE: 1213/2016 du 2 novembre 2016
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**
Chiffre 1 : Adoption
Chiffre 2 : Rejet
Chiffre 3 : Adoption
Chiffre 4 : Rejet



Non à la tarification de la mobilité dans le Grand Berne

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'informer le Conseil fédéral, et plus exactement le DETEC, que le canton de Berne se retire du projet pilote prévu dans le Grand Berne ;
2. de donner un avis défavorable sur l'instauration de la tarification de la mobilité en procédure de consultation ;
3. si ce projet pilote devait être suivi d'autres projets,
 - 3a. de les présenter au Grand Conseil sous forme d'arrêtés soumis au référendum facultatif,

- 3b. de les lui soumettre pour décision.
- 4. de renoncer à lancer un modèle cantonal de péage routier ou de tarification de la mobilité.

Développement :

Le Conseil fédéral a l'intention, à partir de 2019, de mener un projet pilote de tarification de la mobilité notamment dans le Grand Berne, pour autant que les Chambres fédérales adoptent la loi fédérale provisoire correspondante. Les surtaxes pénaliseraient surtout les pendulaires qui se rendent au travail en train ou en voiture aux heures de pointe. Les pendulaires et les élèves ne peuvent toutefois ni décider de leur lieu de travail ou d'étude ni de quand commence leur journée. Il ne faut pas se faire d'illusion, les écoles et les entreprises ne vont pas grandement modifier les heures de cours et de travail.

Après le refus de la hausse du prix de la vignette autoroutière, on est en droit de se demander si la tarification de la mobilité n'est pas un moyen de récolter de l'argent. Selon toute vraisemblance, la tarification de la mobilité ne sera pas compensée par une baisse du prix du carburant et du prix des billets de train pour les voyages en heure creuse. Le prix de base des billets de train et du carburant ne changera pas. Les pendulaires devraient par contre payer un supplément (5 CHF par jour ?) aux heures de pointe. En fin de compte, cette mesure générerait des recettes supplémentaires conséquentes.

On peut également se demander si la tarification de la mobilité conviendrait à Berne. La population de Londres (8,4 mio.) et de Stockholm (1,4 mio.) dépasse largement celle du Grand Berne. D'ailleurs, à Londres, seuls les tunnels sont payants. A Berne, la circulation n'a rien de comparable.

Jusqu'à présent, seul le Conseil-exécutif s'est exprimé sur ce projet. Etant donné sa portée, ce projet pilote devrait impérativement faire l'objet d'un débat politique plus large et il faudrait au moins le soumettre au Grand Conseil durant sa phase préparatoire, comme c'est le cas au niveau fédéral. La tarification de la mobilité suscitant un gros malaise dans la population, ce projet devrait être soumis au peuple.

En outre, en ville de Berne, les automobilistes subiraient une double peine : en effet, en vertu de l'article 56 de l'ordonnance sur les constructions, ils doivent déjà s'acquitter d'une taxe supplémentaire sur le stationnement, destinée à décharger le centre-ville. Ceci ne serait pas compatible avec la tarification de la mobilité : Berne connaît déjà les taxes de stationnement les plus chères de Suisse.

Motivation de l'urgence : les préparatifs du projet pilote en question ont commencé.

N° de l'intervention: 183-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.884

Déposée le: 12.09.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Alberucci (Ostermundigen, pvl) (porte-parole)
Vanoni (Zollikofen, Les Verts)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV)

Cosignataires: 5

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1213/2016 du 2 novembre 2016
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Vote point par point**

Chiffre 1 : Rejet
Chiffre 2 : Adoption
Chiffre 3 : Adoption

Tarification de la mobilité: essai dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Signaler à la Confédération l'intérêt du canton à participer à un projet pilote de tarification de la mobilité.
2. Faire en sorte que, dans le projet pilote et après, le système de tarification de la mobilité soit conçu de manière à n'avoir aucune incidence sur la quote-part de l'Etat.
3. Veiller à ce que l'objectif recherché à moyen terme ne soit pas seulement de désengorger les transports aux heures de pointe, mais aussi de contenir le développement des transports, de financer les infrastructures selon le principe de causalité et d'internaliser les coûts externes du transport.

Développement :

En Suisse, la mobilité est très largement subventionnée par la collectivité. C'est vrai en particulier pour le transport individuel motorisé (TIM), mais aussi pour les transports publics (TP). Avec pour conséquence que le prix pour l'utilisateur est trop bas, autrement dit inférieur au prix réel et que la demande augmente trop fortement au sens où l'entend l'économie de marché. Cette distorsion des prix provoque une surcharge des modes de transport et divers problèmes :

- le développement à grands frais des infrastructures, un besoin qui persiste depuis des années et dont on ne voit pas la fin ;
- les embouteillages dont sont victimes les personnes qui, pour des raisons logistiques et surtout pendant le travail, sont tenues d'emprunter les liaisons rapides à certaines heures ;
- l'utilisation peu efficiente des capacités limitées du système de transport ;
- l'aggravation de la pollution atmosphérique et des nuisances sonores, l'augmentation du nombre d'accidents ;
- le mitage du territoire et le changement climatique.

Facteur aggravant, la part des coûts du transport que paie l'utilisateur est souvent calculée in globa. La demande élevée aux heures de pointe le matin et le soir contraint à développer les infrastructures et à acquérir des véhicules supplémentaires de transport public. Mais le tarif à ces heures-là est le même qu'aux heures creuses. De plus, l'utilisateur des autoroutes paie un forfait sous forme de vignette ; l'utilisateur des transports publics aussi s'il a un abonnement. Une fois cette acquisition faite, l'utilisateur n'a plus aucune raison financière de remettre sa pratique en cause. De plus, en utilisant beaucoup les transports publics, la personne qui a un abonnement bénéficie d'un rabais d'une ampleur injustifiée par rapport à celle qui se déplace peu (et qui n'a p. ex. pas d'abonnement).

La tarification de la mobilité permet de tenir compte du recours effectif aux transports. Le tarif peut varier selon l'heure, le lieu, le kilométrage ou le véhicule ; d'autres critères peuvent être pris en compte, pour favoriser par exemple les entreprises locales. S'il est global, le système de tarification de la mobilité permet d'atténuer considérablement les problèmes évoqués plus haut. La preuve en a déjà été faite dans d'autres pays pour les transports publics ou pour les réseaux routiers.

Dans un communiqué du 30 juin, le Conseil fédéral a annoncé avoir chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de réfléchir, avec le concours des cantons et communes intéressés, à la possibilité de mettre en place des projets pilotes. Il a pris cette décision sur la base des échos positifs suscités par le projet de rapport stratégique. Le canton de Berne doit saisir cette opportunité et prendre contact avec le DETEC pour mener un projet pilote. Ce qui s'inscrirait dans le droit fil du souhait exprimé par le Conseil-exécutif de mener rapidement des essais (voir le communiqué de presse du 10 septembre 2015).

Dès le stade du projet pilote, le système de tarification de la mobilité doit être conçu de manière à n'avoir aucune incidence sur la quote-part de l'Etat : la tarification de la mobilité va modifier les flux de financement du système de transport, mais elle ne doit pas permettre de financer des tâches publiques sans rapport avec les transports. Il faut donc mettre en place un mécanisme simple de restitution du surplus de recettes tiré de la tarification de la mobilité aux usagers des différents modes de transport.

A moyen terme, il faut en outre voir dans la tarification de la mobilité plus qu'un moyen de désengorger les transports aux heures de pointes. Il faut aussi exploiter le potentiel du système de contenir le développement des transports et de financer les infrastructures selon le principe de

causalité. Les systèmes de financement actuels doivent être intégrés à la tarification de la mobilité ou remplacés par elle. D'un point de vue économique, il va de soi que les coûts externes générés par exemple par la pollution atmosphérique, les nuisances sonores et le changement climatique seront dans une plus grande mesure payés par ceux qui les provoquent. On pourrait à un stade ultérieur introduire une taxe d'incitation, qui serait entièrement restituée à la population tout entière.

Réponse commune du Conseil-exécutif

En matière de politique des transports, le péage routier et la tarification de la mobilité sont des concepts qui valent la peine d'être examinés. Depuis 1970, le trafic dans le canton de Berne a doublé. Les besoins des Bernois et des Bernoises en termes de mobilité augmentent continuellement et, partant, le trafic routier et ferroviaire également. Les infrastructures de transport sont surchargées à maints endroits aux heures de pointe, en particulier dans les villes et les agglomérations. Les réseaux de chemins de fer, de bus et de routes nationales sont aussi en partie saturés. Les embouteillages chroniques sont pénibles pour tous et génèrent des coûts pour les usagers et pour l'économie. De manière générale, les engorgements du trafic nuisent à l'accessibilité et donc à l'attrait des sites. La politique actuelle des transports mise principalement sur le développement des infrastructures et des offres pour lutter contre les goulets d'étranglement. Il s'agit là fondamentalement d'une approche efficace, mais qui occasionne au canton des frais élevés qui ne cessent d'augmenter. Ce développement exige par ailleurs une utilisation accrue de terres cultivables et porte atteinte à la nature et à l'environnement.

Plutôt que de développer les infrastructures de transport, le péage routier et la tarification de la mobilité constituent d'autres options prometteuses. Une adaptation et une hausse ciblées des taxes d'utilisation des infrastructures doivent permettre de mieux canaliser le trafic, d'opérer un transfert modal vers les transports publics lorsque cela est opportun, voire de réduire le trafic. Le péage routier et la tarification de la mobilité ne sont pas de nouveaux impôts et doivent donc être conçus de sorte à ne pas avoir d'incidence sur la quote-part de l'Etat. Les recettes sont employées spécifiquement pour moderniser les infrastructures de transport et allègent ainsi le budget de l'Etat. Elles peuvent aussi servir à réduire ou à supprimer d'autres taxes sur la circulation ou être restituées sous une forme appropriée à la population et à l'économie. La différence entre le péage routier et la tarification de la mobilité réside dans les modes de transport pris en compte : le péage met l'accent sur les infrastructures de la route, car c'est ce domaine qui pêche le plus compte tenu des embouteillages et des coûts externes. Il a déjà été instauré dans différentes villes et régions du monde et aussi en Europe. Partout, les expériences sont positives. La tarification de la mobilité quant à elle intègre les transports publics en plus du réseau routier. Contrairement au péage routier, qui a fait ses preuves, elle laisse actuellement en suspens de nombreuses questions de conception concernant notamment la prise en compte des transports publics, par exemple la gestion des abonnements comme l'abonnement général. Pour l'heure, aucune mise en application systématique d'un modèle de tarification de la mobilité n'existe en Europe. Selon la proposition du Conseil fédéral, un tel système doit être testé dans certaines régions au cours des prochaines années dans le cadre de projets pilotes.

L'augmentation de la part du financement par les usagers au moyen de péages routiers ou de la tarification de la mobilité est controversée sur les plans social et politique. L'instauration de ces

systèmes se révèle complexe et nécessite du temps. Au niveau fédéral, elle requiert l'intégration de bases juridiques dans la Constitution, ou dans la législation pour ce qui est des projets pilotes. Dans le canton de Berne également, elle implique impérativement l'édiction d'actes législatifs, et ce qu'il s'agisse du péage routier, de la tarification de la mobilité ou de projets pilotes. Soulignons que la Suisse connaît depuis 16 ans un péage routier, à savoir la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Dans ce domaine aussi, les expériences sont concluantes. La RPLP a contribué notablement au transfert du trafic marchandises de la route au rail et au délestage correspondant du réseau routier, ainsi qu'au financement des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes. Elle constitue aujourd'hui un élément essentiel de la politique suisse des transports et allège également les budgets des cantons, qui comprennent une part des recettes tirées de la redevance.

En 2009, le Conseil-exécutif s'est penché sur les possibilités d'instaurer un péage routier dans le Grand Berne avec le concours de ce dernier et de la Ville de Berne. Les effets sur le trafic et en termes financiers d'un péage routier dans l'agglomération de Berne ont été examinés sur la base de modèles concrets¹. Les résultats de l'étude sont prometteurs : la mise sur pied d'une taxe d'utilisation de cinq francs par jour permettrait de réduire de 15 à 20 pour cent le trafic routier. Les recettes nettes ainsi générées seraient de l'ordre de 230 millions de francs. Si un péage routier de ce type était aujourd'hui instauré dans le Grand Berne, les fonds ainsi récoltés permettraient par exemple de préfinancer l'élimination du goulet d'étranglement sur la route nationale entre Berne-Wankdorf et Muri ou de financer des projets tels que la rénovation de la gare de Berne et le Tram Bern Ostermundigen. Au niveau du compte de résultats, les dépenses de l'Office cantonal des ponts et chaussées et de la Police cantonale en matière de routes cantonales ainsi que l'offre de transport public dans le Grand Berne pourraient être financées par des recettes tirées du péage routier. Le budget cantonal serait ainsi allégé de plusieurs centaines de millions de francs par an.

Sur la base des conclusions de cette étude, le Conseil-exécutif a informé le Conseil fédéral par sa prise de position du 9 septembre 2015 qu'il était en principe disposé à mener un projet pilote de péage routier dans le Grand Berne. En revanche, il rejette un projet pilote de tarification de la mobilité, lequel a désormais la priorité selon les nouvelles propositions du Conseil fédéral. Comme nous l'avons déjà indiqué, il faudra encore résoudre beaucoup de questions avant de pouvoir intégrer les transports publics à ce système.

Le Conseil-exécutif considère que le péage routier et la tarification de la mobilité sont des pistes intéressantes pour la politique future des transports en Suisse. Ils sont efficaces, permettent d'éliminer les engorgements et d'améliorer l'exploitation des infrastructures de transport actuelles, par exemple en réduisant les pics de fréquentation. Il rejette l'interdiction catégorique de ce genre de systèmes, telle qu'elle est demandée dans la motion 144-2016.

Les questions posées appellent les réponses suivantes :

Motion 144-2016 :

1. Le Conseil-exécutif rejette la participation du Grand Berne au projet pilote de tarification de la mobilité en raison des nombreuses questions ouvertes sur la conception du système concernant les transports publics.

¹ http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2012/03/2012-03-09-bericht_roadpricing_.PDF

2. Le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas raisonnable que le parlement dicte au canton dès à présent et, le cas échéant, de nombreuses années à l'avance, le comportement à adopter par rapport à des consultations à venir, alors même que celui-ci n'a pas connaissance des futurs projets ni des conditions générales.
3. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'instauration de la tarification de la mobilité ou d'un péage routier exige une base légale au niveau cantonal. Selon l'article 65 de la loi du 4 juin 2008 sur les routes 4 (LR ; RSB 732.11), l'utilisation des routes est gratuite. La mise en place d'un péage routier requiert une modification de l'article 65 LR ou la création d'une base légale ad hoc dans une autre loi cantonale. Cela vaut également pour les projets pilotes. Dans un cas comme dans l'autre, le parlement se déterminera au sujet de l'instauration du système et les arrêtés correspondants seront soumis à la votation facultative.
4. Ainsi que nous l'avons précisé en introduction, le Conseil-exécutif considère le péage routier et la tarification de la mobilité comme des concepts d'avenir intéressants en matière de politique des transports. Il rejette l'interdiction catégorique de tels systèmes.

Motion 183-2016 :

1. Comme déjà mentionné à la réponse 1 de la motion 144-2016, le Conseil-exécutif s'oppose à la participation au projet pilote de tarification de la mobilité.
2. Le Conseil-exécutif soutient la demande formulée dans la motion, selon laquelle les systèmes dont il est question ici doivent être conçus de sorte à ne pas avoir d'incidence sur la quote-part de l'Etat.
3. Fort de la stratégie de mobilité globale du canton (éviter l'augmentation du trafic, transférer et gérer ce dernier), le Conseil-exécutif s'engage depuis des années pour contenir le développement des transports au moyen de différentes mesures. Internaliser les coûts externes du transport et financer les infrastructures selon le principe de causalité en font aussi partie. Le péage routier et la tarification de la mobilité sont susceptibles d'y contribuer.

Destinataire

- Grand Conseil