

Dix bonnes raisons pour s'opposer à un article constitutionnel sur la dite "vérité des coûts" dans les transports

En réponse à l'initiative parlementaire Bundi déposée en 1993¹, la commission des transports et télécommunications du Conseil national a adopté en juin 1999 un avant-projet d'article constitutionnel sur la vérité des coûts dans les transports. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DTEC) a ouvert, sur mandat de la commission, une procédure de consultation sur cet avant-projet. Le délai de réponse court jusqu'au 20 mars 1999.

Le projet d'article constitutionnel sur la vérité des coûts dans les transports est l'expression d'un interventionnisme étatique jamais vu jusqu'ici. Partant de la théorie actuelle, dont on sait qu'elle est totalement unilatérale, cet article vise, ni plus ni moins, à imposer globalement des coûts théoriques au trafic routier privé alors que les coûts non couverts des transports publics – dont le montant est parfaitement connu – sont considérés comme intouchables et donc exclus du principe de causalité.

L'objectif de ce document est de mettre en évidence ce défaut ainsi que d'autres du projet d'article constitutionnel sur la vérité des coûts dans les transports routiers.

Vue d'ensemble

1. **Nouveaux impôts:** le premier objectif de cet article constitutionnel est de jeter les bases légales permettant de prélever de nouveaux impôts
2. **Gestion étatique des transports:** la Confédération s'offre à elle-même, aux cantons et aux communes un instrument supplémentaire permettant de favoriser les transports ferroviaires au détriment du trafic routier motorisé.
3. **Principe de causalité violé:** cet article constitutionnel viole gravement le principe de causalité puisqu'une partie des transports, à savoir les transports publics, serait exclue de l'obligation de couvrir ses coûts externes.
4. **Bases insuffisantes:** les données disponibles sur les coûts externes du trafic routier se fondent sur les hypothèses scientifiquement mal fondées que lancent toujours les mêmes bureaux d'étude. Elles ne constituent pas une base suffisante pour des décisions politiques
5. **Modèle irréaliste:** le modèle théorique et irréaliste datant des années vingt sur les coûts externes est complètement dépassé. Il ne répond absolument plus à la pratique, car aujourd'hui les lésés et les bénéficiaires des transports sont pour l'essentiel les mêmes personnes.

¹ No de l'objet: 93.439

6. **Le mensonge des coûts:** les avantages que la collectivité et l'économie nationale dans leur ensemble tirent des transports routiers sont exclus de ces considérations.
7. **Scénario catastrophe complètement dépassé:** les études sur les coûts engendrés par le trafic routier ignorent délibérément le fait que les nouvelles techniques motrices et l'amélioration des carburants vont considérablement réduire les émissions nocives.
8. **Taxes d'incitation inefficaces:** les taxes d'incitation ne changent pas les comportements dans le domaine des transports. Elles ne contribuent donc pas à la solution du problème.
9. **Voie ouverte à une multitude de taxes:** toute activité humaine provoque des coûts externes; rien ne justifie un traitement spécial du trafic motorisé. Cette manière de faire ouvre la voie à toutes sortes d'impositions dans d'autres domaines de la vie quotidienne.
10. **Double imposition:** le modèle proposé fait passer les automobilistes une deuxième fois à la caisse sous le titre du "principe de causalité" alors qu'ils ont déjà financé dans le passé les dépenses routières.

Nouveaux impôts

1. **Le premier objectif de cet article constitutionnel est de jeter les bases légales permettant de prélever de nouveaux impôts**

Cette nouvelle norme constitutionnelle donne aux communes et aux cantons la possibilité de prélever des taxes d'incitation ou causales sur des tronçons routiers fortement fréquentés ou sur une partie du territoire d'une commune.² Les autorités concernées disposent ainsi d'un système de taxation routière plus sévère afin de décharger les budgets publics des coûts non couverts occasionnés par les transports collectifs ferroviaires et routiers.³ En d'autres termes, le trafic motorisé individuel comblerait, par le biais d'une hausse des taxes, les lacunes dans le financement des transports publics.⁴ Les propositions de nouvelles taxes et redevances ne cèdent en rien aux mesures qui ont été concrètement débattues à propos de l'initiative pour la réduction de moitié du trafic, initiative qui aurait des conséquences désastreuses pour tout le pays.

L'adoption de la Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), du projet de financement des grands projets des transports publics ainsi que du mode de financement des mesures d'accompagnement relatives à l'accord Suisse-UE sur les

² Rapport de la commission des transports et télécommunications du Conseil national du 28 juin 1999, chiffre 33.

³ Les coûts externes d'infrastructure et d'exploitation non couverts du trafic ferroviaire se montent à 2,9 milliards de francs par an (chiffre de 1993); cf. rapport de la commission, chiffre 131.

⁴ Les rapports publiés le 22 septembre 1999 dans le cadre du projet du Fonds national no 41 "Transports et environnement" contiennent des propositions de nouvelles taxes grevant le trafic routier. Ces textes illustrent les véritables intentions de l'article constitutionnel. Il aurait été plus honnête de les adjoindre au rapport que la commission a adressé aux milieux consultés. Concrètement, le PNR no 41 propose les mesures suivantes pour appliquer le principe de la vérité des coûts (cf. Maibach/Ott/Schreyer, dans "Faire und effiziente Preise im Verkehr", 1999, p. 9 s., 78): taxe CO2 de 50 ct./l, taxes de parcage en ville, redevance de 300 fr. par assuré à verser par les compagnies d'assurance, taxe kilométrique allant jusqu'à 10 ct./l pour les voitures de tourisme, suppression de l'affectation des droits sur les carburants, RPLP sur les fourgonnettes et bus, Road-Pricing, etc.)

transports terrestres a ouvert la voie à un subventionnement des transports publics comme on en a jamais vu en Suisse. L'article constitutionnel sur la vérité des coûts dans les transports fera une nouvelle fois passer les usagers individuels de la route à la caisse au niveau des cantons et des communes.

Ce subventionnement transversal du trafic ferroviaire avec des fonds réunis par les usagers de la route est en totale rupture avec le principe d'équivalence ou de causalité⁵. Le rapport de la commission des transports n'apporte pas d'arguments convaincants justifiant ce changement de procédure.

Cette modification de la structure des prix en faveur des transports publics et au détriment du trafic motorisé privé est censée encourager une utilisation plus économique des véhicules à moteur.

Les mesures concrètes proposées comprennent notamment une nouvelle gestion des places de parc ainsi que le financement d'ouvrages par des redevances. Il est également question d'une augmentation des impôts sur les véhicules à moteur.⁶

La perception d'une taxe de parage massive sur les places de parc publiques ainsi que privées vise en fait les pendulaires et le trafic d'achat.

Le système du "Road Pricing" est avant tout envisagé pour imposer les usagers des routes fortement fréquentées. Le but de cette taxation est de contrôler et de taxer par le biais de droits routiers le volume du trafic aux points critiques à forte circulation (par exemple, les axes d'entrée dans les villes).

A ce scénario d'imposition du trafic routier motorisé s'ajoutent différents projets de taxes énergétiques: une taxe de 20 ct./litre de carburant⁷ (contre-projet du Parlement à l'initiative "énergie-environnement") ainsi qu'une taxe d'encouragement des énergies alternatives⁸ (contre-projet à l'initiative "solaire"). Les deux projets de taxes seront soumis au souverain au printemps 2000.

⁵ Cf. Blöchliger/Herrmann/Kux/Heitmann, dans "Finanzierung des Verkehrs von morgen"; 1999, PNR no 41, rapport D9.

⁶ Rapport de la commission, chiffre 34

⁷ Ce qui correspond à la taxe énergétique approuvée par le Parlement de 2 ct./kWh.

⁸ Ce qui correspond à la taxe d'encouragement de 0,3 ct/kWh approuvée par le Parlement.

Gestion étatique des transports

2. La Confédération met en place un instrument supplémentaire qui lui permettra, ainsi qu'aux cantons et aux communes, de favoriser les transports ferroviaires au détriment du trafic routier motorisé.

Le nouvel article constitutionnel sur la vérité des coûts externes des transports vise à bétonner la politique actuelle des transports du Conseil fédéral et du Parlement qui donnent la priorité absolue aux transports publics, ferroviaires notamment. La concrétisation de la vérité des coûts, c'est-à-dire l'internalisation des coûts externes du trafic routier, est considérée comme un moyen permettant d'atteindre cet objectif.

Contrairement à ce que prétendent régulièrement ses partisans, l'objectif de ce projet est purement politique et non pas axé sur les réalités du marché. Ce projet ne vise pas une utilisation aussi rationnelle que possible des moyens de transport disponibles, mais un résultat politiquement influencé, donc forcément médiocre. On sait en effet que les transports publics ont toujours besoin de subventions étatiques.

L'expérience de ces dernières décennies montre de toute évidence que des interventions dirigistes de l'Etat ne permettent pas de réaliser dans la pratique une situation théoriquement idéale. Rien ne garantit qu'une gestion étatique du trafic global soit plus efficace et plus équitable que la dynamique des forces du marché⁹.

Les mesures dirigistes dans le domaine des transports présentent de nombreux inconvénients:

- des interventions restrictives dans les transports privés de personnes et de marchandises renchérissent directement ou indirectement les prestations du commerce, de l'artisanat, de l'industrie et du tourisme. La compétitivité de l'économie suisse et, partant de nombreuses entreprises et exploitations, en souffre.
- des taxes frappant des tronçons routiers particuliers désavantagent les régions concernées par rapport aux autres. Il faut alors s'attendre à de violentes disputes sur le choix des régions devant faire ce sacrifice.
- de nombreux habitants des régions périphériques, notamment des régions de montagne avec leurs hameaux isolés, dépendent exclusivement des transports privés. Ces personnes, notamment les plus âgées et les handicapées, seraient privées d'une partie de leur mobilité, donc isolées davantage, par des mesures dirigistes. D'une manière générale, les régions périphériques et de montagne seraient discriminées. Sur un plan politique global, pareille évolution n'est certainement pas souhaitable.
- ce renchérissement artificiel du trafic routier motorisé pénalise surtout les personnes ayant un faible revenu. Celles-ci seraient plus fortement restreintes dans leur mobilité que les couches aisées de la population.

⁹ La théorie économique de la "vérité des coûts" vise à optimiser les transports. Elle part de l'idée qu'il existe une mobilité "juste" et une composition spatiale et temporelle "juste" des transports. Les économistes parlent à ce propos d'une "efficacité d'allocation" et entendent par là que les transports doivent être correctement dimensionnés et structurés.

La théorie de la vérité des coûts est liée à la question de la distribution équitable: par exemple, ceux qui profitent des transports doivent payer ces prestations et ne pas transférer ces coûts sur des tiers, par exemple les contribuables (en application du principe de causalité). La distribution équitable est aussi comprise comme un rééquilibrage social et régional. Il y a un conflit d'objectifs entre l'efficacité d'allocation et la distribution équitable (cf. Frey, dans "Oekonomie der städtischen Mobilität", PNR 25 "Ville et trafoc", Zurich 1994). Ce conflit s'exprime aussi dans le projet d'article constitutionnel traité ici.

Principe de causalité violé

3. Cet article constitutionnel viole gravement le principe de causalité puisqu'une partie des transports, à savoir les transports publics, serait exclue de l'obligation de couvrir ses coûts externes.

En cas d'imputation totale des coûts internes et externes, les transports publics seraient menacés dans leur existence, lit-on en substance dans le rapport de la commission.¹⁰ Aussi, le projet d'article constitutionnel prévoit-il expressément des exceptions au principe de causalité, donc à l'application de la vérité des coûts. La Confédération et les cantons peuvent définir ces exceptions de même que les prestations d'intérêt public qui doivent être indemnisées spécialement. Cette disposition vise à assurer la compétitivité des transports publics.¹¹

Concrètement, cela signifie que les transports ferroviaires ont la possibilité de ne pas imputer à leur usagers leurs frais d'infrastructure et une partie de leurs coûts d'exploitation. Inversement, le trafic routier motorisé doit couvrir la totalité des ses frais d'infrastructure, d'exploitation et de protection de l'environnement.¹²

Les coûts fixes élevés des infrastructures des différents moyens de transport ne constituent pas à proprement parler un argument en faveur de subventions publiques. Dans la mesure où elles ne produisent pas de prestations d'intérêt public, les entreprises de transport public doivent aussi couvrir la totalité de leurs coûts (y compris les coûts d'infrastructure, d'exploitation et de capital). En effet, les transports publics servent également à des fins privées. Il faut en tenir compte dans la définition du mode de financement. Compte tenu du futur libre accès au réseau ferroviaire, il faudra, d'une manière générale, redéfinir la notion de transport public.

Cette inégalité de traitement des différents moyens de transport sur le plan des coûts externes environnementaux et d'exploitation est scientifiquement indéfendable. Elle dévoile ainsi la nature politique de cette revendication qui vise, ni plus ni moins, à avantager le trafic ferroviaire au détriment du trafic routier.¹³ Cette impression est clairement confirmée par le constat suivant de la commission: les coûts non couverts ne peuvent et ne doivent pas être tous internalisés simultanément.¹⁴ Cette déclaration relativise le principe essentiel de la vérité des coûts dans les transports et réduit d'autant la crédibilité des propositions de la commission.

La théorie économique ne fait pas de différence entre les coûts externes environnementaux et les coûts externes d'infrastructure. Dans les deux cas, il s'agit de coûts qui ne sont pas payés par ceux qui les occasionnent. Contrairement aux coûts environnementaux du trafic

¹⁰ Rapport de la commission, chiffre 43

¹¹ Rapport de la commission, chiffre 43

¹² D'un point de vue économique, l'article constitutionnel impose le principe de l'"efficacité d'allocation" au trafic routier privé tout en exigeant la "distribution équitable" en faveur des transports publics. Pareille ambiguïté ne permet pas de mener une politique globale des transports.

¹³ Cette justification douteuse du traitement spécial accordé au rail se trouve déjà dans le message du Conseil fédéral sur la construction et le financement des transports publics; cf. FF 1996 IV:

"Contrairement à la route, le rail ne parvient pas à couvrir ses frais d'infrastructure et une partie de ses coûts d'exploitation. Ces coûts sont compensés par des transferts de fonds publics. Ils peuvent, contrairement aux coûts non couverts, clairement être attribués au moyen de transport et sont politiquement légitimés." (Trad.)

¹⁴ Rapport de la commission; chiffre 34

routier qui reposent sur de pures estimations, les coûts d'exploitation et d'infrastructure des transports ferroviaires peuvent être calculés au centime près.

Le professeur Jeanrenaud constate à ce propos¹⁵: *"Les degrés de couverture indiquent que le trafic routier est plus proche de la vérité des coûts que le trafic ferroviaire, le trafic privé davantage que les transports publics."* (Trad.)

Et le professeur Frey écrit ce qui suit¹⁶: *"Les coûts externes du trafic individuel sont avant tout déterminés par la pollution atmosphérique et les nuisances sonores ainsi que par les coûts des accidents non couverts par les assurances de responsabilité civile alors que les coûts externes des transports publics découlent surtout des coûts d'infrastructure non internalisés."*¹⁷ (Trad.)

Le rapport de la commission¹⁸ mentionne certes les coûts externes des différents moyens de transport. Ils se montent à 5,5 ct./personne-kilomètre pour la route (y compris les coûts environnementaux et des accidents ainsi que les frais d'infrastructure et d'exploitation) et à 14,0 ct./personne-kilomètre pour le rail, à 8,7 ct./tonne-kilomètre pour les véhicules routiers et à 15,67 ct./tonne-kilomètre pour le train.¹⁹ En revanche, la commission n'explique pas pourquoi le principe de causalité doit être rigoureusement appliqué au trafic routier et non pas aux transports publics (trafic ferroviaire).

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics subissent des charges financières croissantes en matière d'investissements (par unité de prestation, soit par personne ou tonne-kilomètre), car le coût de la construction des infrastructures ferroviaires a largement dépassé les frais de construction routière. Pourtant, le rapport entre les prestations de transports de la route et du rail n'a presque pas changé.

Une proportion importante des transports publics se déroule sur la route sans que les entreprises de transport concernées ne couvrent leur part aux frais d'infrastructure et la totalité de leur frais d'exploitation. Les coûts externes des bus publics par kilomètre-personne sont presque égaux à ceux des voitures de tourisme, soit 1 ct./kilomètre-personne²⁰. Ainsi, les coûts externes environnementaux des bus par kilomètre-personne sont au moins égaux à ceux du trafic individuel. Les transports publics routiers (y compris les trams) acheminent environ trois fois plus de personnes par an que la totalité des transports ferroviaires, un détail que la commission ignore complètement dans son rapport. Elle considère tout simplement que transports publics égale transports ferroviaires.

¹⁵ Jeanrenaud, dans "Les coûts sociaux en Suisse, un compte global selon les moyens de transport", mandat SET no 174; cf. aussi rapport de la commission, chiffre 41

¹⁶ Frey, dans "Oekonomie der städtischen Mobilität, PNR no 25, "Ville et trafic", Zurich 1994

¹⁷ Cette situation est confirmée par le tableau 2, page 17 du rapport de la commission.

¹⁸ Rapport de la commission, chiffre 131

¹⁹ Les coûts externes non couverts découlant des atteintes à l'environnement et des accidents se montent à 2,3 milliards de francs pour le trafic routier de personnes et à 1,1 milliard pour le trafic routier de marchandises. Le trafic routier et ferroviaire produit des coûts externes totaux de 6,7 milliards de francs. A ce montant il faut ajouter au moins 2 milliards de francs (estimation) de coûts résultant du changement climatique, des dégâts à la flore, à la faune et aux forêts (chiffres de 1993); cf. rapport de la commission, chiffre 131.

Depuis les premières tentatives de chiffrer les coûts externes des transports, on constate une tendance à la hausse des coûts non couverts du système suisse des transports. Selon la publication la plus récente (Maibach/Ott/Schreyer), dans "Faire und effiziente Preise im Verkehr", 1999, p. 16), ces coûts dépassent 9 milliards de francs, soit 6,8 milliards pour le trafic routier et 3 milliards pour le trafic ferroviaire.

²⁰ cf. Jeanrenaud, dans "Les coûts sociaux en Suisse, un compte global selon les moyens de transport", mandat SET no 174

Conclusion: en appréciant sereinement et objectivement les transports ferroviaires, on arrive forcément au constat que le rail ne parviendra à couvrir ni la totalité de ses coûts d'exploitation, ni ses frais d'infrastructure, et cela malgré la remise de sa dette et de nouvelles subventions.²¹ Le trafic ferroviaire ne satisfera donc jamais au principe de la vérité des coûts. Analysé objectivement, l'alinéa 1 du projet d'article constitutionnel, qui impose le principe de causalité à tous les moyens de transport, est donc de la poudre aux yeux.

L'exception admise à l'alinéa 2 du projet d'article constitutionnel pour les transports collectifs routiers et ferroviaires deviendra donc une réalité permanente. Voilà bien la principale faiblesse de ce projet: on y cherche en vain une disposition qui contraindrait les pouvoirs publics à construire des infrastructures ferroviaires selon des critères économiques. Bien au contraire, la garantie du déficit par l'Etat encourage des exigences excessives en matière d'infrastructure, d'autant plus que ni les transports publics eux-mêmes, ni leurs usagers ne sont appelés à apporter une contribution équitable au financement de ces réalisations.

²¹ Les comptes des CFF ont été assainies par la remise d'une dette d'environ 20 milliards de francs ainsi que par la reprise de facto du financement des futures infrastructures par la Confédération (parmi ces infrastructures, il faut compter les NLFA qui seront financées par le produit de la RPLP). Or, cela ne suffira pas. Le subventionnement - financé par la caisse de la route - des transports combinés à travers la Suisse devra non seulement être augmenté, mais étendu à l'ensemble des transports ferroviaires de marchandises. Le crédit de 2,85 milliards de francs ouvert par le Parlement durant la session d'automne 1999 pour le transfert de la route au rail du transit alpin de marchandises ne sera pas suffisant.

Bases insuffisantes

4. Les données disponibles sur les coûts externes du trafic routier se fondent sur les hypothèses scientifiquement mal fondées que lancent toujours les mêmes bureaux d'étude. Elles ne constituent pas une base suffisante pour des décisions politiques

Cela fait de nombreuses années que l'administration fait élaborer, parfois avec sa participation active, des études sur les coûts externes des transports. Les résultats de ces recherches sont rendus publics et figurent régulièrement dans les publications du Conseil fédéral.

Le rapport sur la vérité des coûts dans les transports ainsi que l'avant-projet d'article constitutionnel portent aussi clairement le sceau de l'administration. Depuis le rejet de la Politique coordonnée des transports (PCT)²² en 1988, l'administration fédérale a réussi à mettre systématiquement en place une théorie des transports unilatéralement dirigée contre le trafic individuel. A l'aide d'experts partageant les mêmes opinions, elle a ainsi dressé, avec l'argent des contribuables, un catalogue de mesures qui ne se contente pas de revendiquer des interventions dirigistes de l'Etat, mais qui ose même qualifier ces mesures de "conformes aux lois du marché".

D'un côté, les publications de la Confédération citent des résultats d'études dont les mandants ne peuvent pas être considérés comme neutres²³ et, de l'autre côté, cette même administration réfute les études arrivant à des conclusions différentes sous le prétexte qu'il s'agit "d'expertises payées".

Les études existantes sur les coûts environnementaux externes du trafic routier sont totalement insuffisantes et leurs conclusions ne sont pas fondées. En publiant des chiffres comprenant plusieurs positions après la virgule, les auteurs de ces recherches prétendent à une précision qui est tout simplement fallacieuse. Il en est tout autrement des coûts non couverts d'infrastructure et d'exploitation des transports ferroviaires qui peuvent être calculés au centime près.

Les résultats des études disponibles en Suisse et à l'étranger sont le fruit des hypothèses de travail et des méthodes d'investigation des bureaux d'experts mandatés. En effet, les calculs des coûts externes se basent sur des données nullement étayées. Cette lacune n'a jusqu'ici pas pu être comblée par des modèles mathématiques, ces derniers étant trop éloignés de la réalité. Le même constat vaut pour les calculs faits en Suisse où l'on tente de pallier le manque d'informations sérieuses sur les effets des transports sur l'homme et son environnement par des hypothèses infondées, voire par des avis subjectifs d'experts ou encore par des lignes directrices politiques.²⁴

²² FF 1988 III

²³ Le message du Conseil fédéral concernant la Redevance sur les poids lourds liée aux prestations se réfère notamment aux résultats des études de l'UIC (Union internationale des chemins de fer) et de la T&E (European Federation of Transport and Environment) sans préciser quels sont réellement les milieux qui se cachent derrière ces abréviations.

²⁴ Dans la pratique, les coûts externes se calculent au moyen de nombreux facteurs auxiliaires. Ainsi, les pertes de production dues aux décès prématurés représentent la majeure partie (1,1 milliard) de l'estimation des coûts de la santé. Le calcul part d'un âge moyen de 76,2 ans pour les personnes décédées prématurément. Les années perdues sont multipliées par un salaire moyen annuel. Tant l'administration que la commission des transports ont accepté sans sourciller ce mode de calcul.

De leur côté, les bureaux d'experts reprennent sans vérifier les résultats de ces études pour en élaborer de nouvelles²⁵. En multipliant ainsi les mêmes affirmations sur la vérité des coûts, on donne la fausse impression de disposer de données scientifiquement fondées et de théories confirmées. Or, il n'en est rien comme on peut le constater au point 6 de ce rapport.

Les études sur les coûts externes des transports ne constituent donc pas une base suffisante pour prendre des décisions politiques.

Lors du débat sur "la mort des forêts", les décideurs politiques avaient déjà reçu des données clairement erronées de l'administration et du monde scientifique.²⁶ Pourtant, aujourd'hui encore, l'opinion publique est influencée par les messages qui avaient lors été diffusés sur la base d'hypothèses fausses. Il faut éviter qu'une fois de plus les responsables politiques soient induits en erreur.

Modèle irréaliste

5. Le modèle théorique et irréaliste datant des années vingt sur les coûts externes est complètement dépassé. Il ne répond absolument plus à la pratique, car aujourd'hui les lésés et les bénéficiaires des transports sont pour l'essentiel les mêmes personnes.

Les tentatives suisses de calculer les coûts externes et les demandes d'internalisation qui en découlent se basent encore pour l'essentiel sur les recherches de Pigou de 1928. Or, cette théorie académique ne répond pas, beaucoup s'en faut, au monde réel.²⁷ Le conseil scientifique du ministère allemand des transports, des constructions publiques et du logement estime même qu'il s'agit "*d'une construction irréaliste créée uniquement à des fins didactiques*".²⁸

L'automobile est le principal moyen de transport puisqu'elle sert à effectuer les deux tiers du kilométrage global parcouru. Seuls 19 kilomètres sur 100 reviennent aux transports collectifs. Plus de la moitié des transports publics se déroule sur la route. Les trois quarts des

²⁵ Au printemps 1996, une étude sur les coûts externes de santé a été rendue publique. Selon cette étude, les émissions de particules (PM10) du trafic motorisé privé provoquent chaque année 2100 décès prématurés. Un an plus tard (1997), un projet de recherche a été autorisé dans le cadre du Programme national de recherches 41 "Transports en environnement" avec l'argumentation suivante: "*L'étude SET qui vient de paraître sous le titre de "Monétarisation des coûts externes de la santé dus aux trafic" a donc dû se fonder sur des estimations approximatives des parts des différents moyens de transport aux immissions de PM10.*" (Trad.) (Citation tirée de la demande d'autorisation du projet de recherche).

²⁶ Après quinze ans de recherches sur les dégâts forestiers, les auteurs du dernier rapport Sanasilva sont arrivés à la conclusion que la forêt suisse n'était pas menacée de manière aiguë. Pour les scientifiques et les représentants de l'OFEPF l'éclaircissement des cimes des arbres, autrefois considéré comme le critère principal permettant de constater la mort des forêts, n'est plus qu'un indice d'un état sanitaire insatisfaisant de la forêt. Arrêtée lors d'une session spéciale du Parlement, la politique fédérale pour le "sauvetage de la forêt suisse" et les programmes de subventions énormes qu'elle a entraînés (environ 180 millions de francs par an depuis 1985) n'ont jamais reposé sur des bases scientifiques sérieuses.

²⁷ C'est pour cette raison que le conseil scientifique du ministère allemand des transports, des constructions publiques et du logement a rejeté la méthode du "livre blanc" de l'UE ainsi que les recommandations concernant la fixation des prix selon les coûts sociaux limites; cf. Transports internationaux (51), 10/99.

²⁸ idem

ménages suisses disposent d'au moins une voiture, un quart en a deux, voire plus.²⁹ Presque tous les ménages et la très grande majorité des sites de production de l'économie, toutes les grandes surfaces commerciales et tous les magasins sont alimentés en marchandises et services par la route. Tout un chacun profite aujourd'hui des avantages du trafic routier motorisé. Donc tout un chacun est aussi responsable, directement ou indirectement, des nuisances du trafic routier pour l'homme et l'environnement.

Inversement, chacun est touché par les effets nocifs que le trafic routier exerce sur l'homme et l'environnement. Les bénéficiaires du trafic routier, les auteurs de nuisances ainsi que les lésés sont les mêmes personnes dans une organisation sociale aussi concernée par le trafic routier que la nôtre. Du coup, la théorie scolaire des compensations à verser par une minorité d'avantagés selon Pigou n'est tout simplement pas applicable à la réalité actuelle du trafic de masse.

Les forces du marché ont depuis toujours réagi aux effets nocifs produits par des activités bien définies. Des paiements compensatoires, voire des indemnités ont donc été institués. L'Etat n'a pas besoin d'intervenir à ce niveau. En effet, on ne voit pas pourquoi l'Etat devrait prélever une taxe pour compenser les conséquences d'un accident de travail d'un chauffeur professionnel puisque ces charges sont assumées par l'employeur et non pas par la collectivité. La prévention des risques de pertes de production a depuis toujours été assumée par les concernés. Ce qui signifie aussi que les entreprises ont depuis toujours inclus dans leur calcul des coûts les pertes de production dues à des accidents.

Le comble de l'absurdité est atteint lorsque le modèle de Pigou sert de prétexte pour imposer les auteurs de coûts externes, mais que le produit de cette imposition n'est pas attribué aux personnes lésées ou qu'il n'est pas utilisé pour prévenir de nouveaux effets nocifs. Exemple: dès 2001, la Suisse grèvera le trafic routier utilitaire d'une redevance sur les poids lourds liée aux prestations qui rapportera jusqu'à 1,5 milliard de francs par an. D'un côté, cette redevance est justifiée par les coûts externes non couverts des camions, de l'autre côté, son produit servira à financer les infrastructures du trafic ferroviaire, et notamment les mesures antibruit le long des voies de chemin de fer. Il s'agit là de toute évidence d'une violation du principe de causalité.

²⁹ Office fédéral de la statistique/Service d'étude des transports SET, rapport 2/96 "Wege der Schweizer", Berne, 1996

Le mensonge des coûts

6. Les avantages que la collectivité et l'économie nationale dans leur ensemble tirent des transports routiers sont exclus de ces considérations.

Selon le rapport de la commission³⁰, il faut tenir compte des avantages externes des transports avant de leur imputer des coûts externes. Cette approche est trop limitée. En effet, la question qui se pose est de savoir quel avantage les transports apportent à l'ensemble de l'économie nationale (avantage global).

Cela fait longtemps que les associations routières demandent que le débat sur la vérité des coûts tienne compte non seulement des coûts, mais aussi des avantages qu'apportent les transports. Or, tant l'administration que les experts mandatés par elle n'ont jamais pris la peine de se pencher sur cet aspect. Dans ses études sur les avantages qu'apportent les transports, le bureau d'experts Ecoplan est arrivé à de misérables 50 millions de francs pour le trafic routier privé alors que les transports ferroviaires n'apporteraient aucun avantage.³¹ Le professeur Jeanrenaud constate en substance à ce propos dans le rapport SET no 174 que l'on a sans doute évalué de manière trop restrictive les avantages que les transports apportent à ceux qui n'y participent pas directement.³²

Les experts travaillant dans le cadre du PNR no 41 étudient certes aussi les avantages des transports, mais uniquement ceux des transports publics.³³ Or, la manière dont a été abordé ce sujet jusqu'ici permet de penser qu'il s'agit là simplement d'une nouvelle tentative – cette fois-ci en choisissant le thème des avantages externes – d'améliorer l'image des transports publics.

L'objectif des transports est d'apporter un avantage, donc de créer des plus-values. La mobilité qu'offrent le rail et la route génère des plus-values pour la collectivité, l'Etat et l'économie. Elle garantit l'approvisionnement de toute la population en biens de première nécessité. Elle permet la décentralisation de l'habitat, l'élargissement des marchés du travail et d'approvisionnement et l'extension des possibilités de loisirs et de vacances. Ces avantages dépassent la valeur des prestations obtenues par contrat et payées et constituent donc, pour une part importante, des avantages externes. Au-delà des détenteurs de véhicules et des usagers des transports publics, toute la société et toute l'économie tirent un avantage des transports.

Contrairement aux experts suisses qui ne veulent pas entendre parler des avantages externes du trafic routier privé, le professeur Baum de l'Université de Cologne³⁴ démontre que les transports sont à l'origine de 48,8% de la croissance économique que l'Allemagne a connue entre 1950 et 1990. Plus de la moitié de ce pourcentage (26,1%) revient aux trafic routier.

³⁰ Rapport de la commission, vue d'ensemble

³¹ rapport SET 1/93, berne, 1993; cf. rapport de la commission, chiffre 133

³² Cf. rapport de la commission, chiffre 42. La commission arrive à la conclusion qu'il serait opportun, dans le cadre de la quantification des effets externes, d'analyser plus en détail les avantages apportés par les transports.

³³ La réduction des coûts externes du trafic privé est considérée comme le principal avantage apporté par les transports publics. Or, ce bénéfice est étroitement lié à l'hypothèse selon laquelle le trafic motorisé peut facilement être assumé par les transports publics. Il suffit de considérer le problème des transports de marchandises pour constater que cette hypothèse est infondée.

³⁴ Baum/Behnke, dans "Der volkswirtschaftliche Nutzen des Strassenverkehrs", Francfort sur le Main, 1998

Selon une étude américaine³⁵, l'industrie des Etats-Unis a réalisé entre 1950 et 1989 des gains de production d'en moyenne 18 cents par année et par dollar investi dans le réseau routier.

Le livre blanc de l'UE "Faire Preise für Infrastrukturbenutzung"³⁶ admet également les avantages externes des transports sous la forme d'une bonne desserte, d'avantages de réseau et de gains de productivité.

L'étude la plus récente vient d'Allemagne. Carsten-Henning Schlag³⁷ y constate que les investissements publics dans les infrastructures ont des effets positifs directs et indirects sur la productivité du secteur privé.

Les études citées ici prouvent de toute évidence que l'appréciation suisse des avantages des transports est totalement unilatérale, insuffisante et dépassée. Il est inacceptable que les experts suisses écartent d'un revers de main les progrès considérables faits ces dernières années dans la recherche sur les avantages des transports – Robert William Fogel a même reçu le prix Nobel d'économie en 1993 pour ses travaux dans ce domaine – simplement parce que ces nouvelles connaissances ne correspondent pas à leurs préjugés.

Avant que les autorités politiques ne procèdent à une quelconque modification des prix et des coûts, elles doivent absolument disposer d'une appréciation scientifiquement correcte des avantages des transports privés routiers. Et si l'administration fédérale et ses experts sont incapables de fournir un tel travail, il faudra faire intervenir des spécialistes étrangers.

Scénario catastrophe complètement dépassé

7. Les études sur les coûts engendrés par le trafic routier ignorent délibérément le fait que les nouvelles techniques motrices et l'amélioration des carburants vont considérablement réduire les émissions nocives.

Selon le dernier rapport de gestion du Conseil fédéral sur les mesures de protection de l'air de la Confédération et des cantons³⁸, les dispositions prises depuis 1983 montrent des effets positifs. Les émissions nocives ont fortement baissé depuis leur niveau maximal des années quatre-vingts: de trois quarts pour le dioxyde de soufre, d'un tiers pour les composés organiques volatiles et d'un quart pour les oxydes d'azote.

Selon le rapport du Conseil fédéral, la majorité des valeurs limites d'immission sont aujourd'hui respectées. Elles ne sont dépassées que pour l'ozone proche du sol, les oxydes d'azote et les fines poussières pouvant pénétrer dans les voies respiratoires.

Grâce aux nouvelles techniques de construction des moteurs et au perfectionnement des carburants, la quantité de substances nocives émises par le trafic motorisé baissera durant

³⁵ Nadiri (Université de New York), dans: "Economic Returns from Transport Investment, Highway Capital and Productivity Growth", ENO Transportation Foundation, Landsdowne USA, 1996

³⁶ Livre blanc de l'UE "Faire Preise für Infrastrukturbenutzung", Bruxelles, 22.07.98

³⁷ Carsten-Henning Schlag: "Die Bedeutung der öffentlichen Infrastruktur für das Wachstum der Wirtschaft in Deutschland, Europ. Hochschulschriften, série V, vol. 2435, Lang, Berne

³⁸ Info DETEC du 28.9.99, FF 1999

les dix ans à venir, et cela malgré une augmentation de la consommation de carburant. Voilà le résultat d'une étude³⁹ demandée par l'Union pétrolière.

L'introduction du catalyseur à trois voies à la fin des années quatre-vingts a permis de réduire d'environ 90% les émissions nocives des voitures de tourisme. L'UE a clairement annoncé l'intention de réduire encore de neuf dixièmes les 10% restants dans les années à venir.

Cet objectif sera atteint par un renforcement des prescriptions sur les principales substances nocives que sont le monoxyde de carbone CO, les hydrocarbures non méthaniques (HCNM), les oxydes d'azote NOx et les particules. Il est prévu – et le Conseil fédéral s'est rallié à ce calendrier – de procéder d'abord par deux étapes désignées par Euro 3 (dès 2000) et Euro 4 (dès 2005). Un Euro 5 s'ajoutera en 2008 pour les véhicules utilitaires.

L'industrie automobile s'est également fixée des objectifs ambitieux en matière de réduction du CO₂. Elle devra forcément développer des moteurs nouveaux pour répondre aux exigences apparemment contradictoires que sont l'abaissement de la nocivité des gaz d'échappement et la diminution de la consommation.

Au total, on s'attend à une baisse des émissions nocives provenant des transports de 50 à 80% et, parallèlement, à une diminution des immissions. Selon l'étude mentionnée ci-dessus, la part du trafic routier aux CO et HCNM est déjà faible aujourd'hui. Les effets positifs du progrès technique se répercuteront donc surtout sur les NOx et les particules fines (PN100). Ainsi, la part du trafic motorisé aux émissions de NOx devrait tomber de 60 % aujourd'hui à environ 40% en 2010, celle de particules fines de 50 à 30% durant le même laps de temps.

Les extrapolations faites sur les futurs coûts externes du trafic routier motorisé ne tiennent pas suffisamment compte de ces données. L'administration fédérale et ses experts continuent de se baser sur un scénario catastrophe qu'à leur avis on ne peut qu'en modifiant fondamentalement les habitudes des usagers des moyens de transport. Ils ignorent ainsi délibérément les effets du progrès technique.

³⁹ Ernst Basler+Partner: "Auswirkungen der neuen EU-Gesetzgebung und der revidierten Luftreinhalteverordnung auf die Luftqualität in der Schweiz, Zollikon, septembre 1999

Taxes d'incitation inefficaces

8. Les taxes d'incitation de changent pas les comportements dans le domaine des transports. Elles ne contribuent donc pas à la solution du problème.

Selon le rapport de la commission⁴⁰, la nouvelle norme constitutionnelle admet les taxes causales et les taxes d'incitation.

On aurait cependant tort de croire que l'Etat puisse maintenir durablement le système des transports dans une situation optimale grâce à des mesures incitatives. Dans les transports, les prix ne sont pas, beaucoup s'en faut, le critère déterminant pour le choix du moyen de déplacement. La qualité de l'offre est beaucoup plus importante. Preuve en est le fait que les prix des transports individuels sont aujourd'hui déjà plus élevés que ceux des transports collectifs; pourtant, le moyen de transport individuel a largement la préférence des usagers. Il est dès lors invraisemblable qu'une internalisation unilatérale des coûts externes du trafic routier provoque un transfert de la demande vers les transports publics, donc une amélioration sensible de la protection de l'environnement.

Les expériences faites avec l'imposition de l'énergie ont montré que la demande énergétique ne réagissait que faiblement aux hausses des prix. Le même constat vaut pour le trafic routier motorisé et, partant, pour les prestations de transport de celui-ci. Malgré des hausses parfois massives des prix de l'énergie dans le passé, les économies faites par les ménages au détriment de leur confort n'étaient que de très courte durée.

Des taxes d'incitation peuvent éventuellement modifier les habitudes de consommation à brève échéance, dans la mesure où les consommateurs disposent d'une alternative abordable et acceptable. Ce qui compte pour celui qui paie la taxe, c'est qu'il dispose de la possibilité d'éviter – au moins partiellement – cette imposition.⁴¹ Or, ce choix n'existe pas pour le transport de marchandises: malgré leur quelque 3000 voies de raccordement⁴², les chemins de fer n'offrent pas d'alternative valable aux système plus souple et plus performant des transports routiers.

De ce point de vue, donc, on ne pourra décharger les tronçons les plus fréquentés pour réduire le nombre de bouchons, le risque d'accidents et les atteintes à l'environnement qu'en offrant des liaisons routières de délestage ou des moyens de transport de remplacement.⁴³

⁴⁰ Rapport de la commission, chiffre 33

⁴¹ Le consommateur avait le choix, par exemple, lorsque la Suisse prélevait des impôts différents sur l'essence sans plomb et le supercarburant au plomb. En taxant plus lourdement ce dernier, les autorités encourageaient l'achat d'une voiture à catalyseur qui ne peut fonctionner qu'avec de l'essence sans plomb. Cette mesure a même considérablement accéléré l'introduction du catalyseur en Suisse durant la deuxième moitié des années quatre-vingts et, partant, la baisse des émissions nocives émanant du trafic routier.

Inversement, l'imposition plus lourde du carburant diesel en Suisse fait que la proportion de voitures de tourisme diesel est nettement inférieure en Suisse à celle des autres pays européens. Cependant, ce renchérissement artificiel du diesel n'a eu quasiment aucun effet sur la concurrence entre camions à moteur diesel et chemin de fer.

⁴² Les 3000 voies de raccordement ferroviaires ne desservent qu'une petite partie des quelque 75'000 entreprises du secteur secondaire.

⁴³ Si on impose de lourdes redevances d'utilisation dans les zones urbaines fortement fréquentées sans offrir des alternatives valables ou un desserte performante par les moyens de transport public, on risque d'inciter les entreprises à déplacer leurs sièges dans des régions moins imposées. D'où une décentralisation excessive de l'habitat et des sites de production, donc un allongement des déplacements. Pareille taxation peut donc avoir des effets contraires à ceux souhaités.

Une stratégie de transfert des transports par le biais de taxes d'incitation exige donc au préalable de gros investissements dans l'infrastructure. Car seule une offre qualitativement meilleure conduit à un changement d'habitude, alors que des entraves à la mobilité, des réglementations et des interdictions n'ont que peu d'effets.

Plus le nombre d'alternatives valables est faible, plus la taxe d'incitation revêt un caractère fiscal. Or, ces taxes privent les auteurs des émissions nocives de moyens qu'ils pourraient investir plus utilement, par exemple dans la protection de l'environnement. Perçues sous le prétexte de la vérité des coûts, ces taxes d'incitation risquent de devenir de nouveaux impôts qui n'ont plus aucun but écologique, mais qui, sous le couvert de l'écologie, procurent de nouvelles recettes à l'Etat.

Voie ouverte à une multitude de taxes

9. Toute activité humaine provoque des coûts externes; rien ne justifie un traitement spécial du trafic motorisé. Cette manière de faire ouvre la voie à toutes sortes d'impositions dans d'autres domaines de la vie quotidienne.

Pour calculer les coûts externes des accidents et de santé, les experts identifient des coûts qui, prétendument, pourraient être imputés au trafic routier privé durant les 40 ans à venir. Il s'agit de coûts résultant de pertes de production à la suite d'accidents et de décès prématurés. Le trafic routier privé serait donc le seul domaine de l'économie à se voir imputer des charges aussi douteuses. Le travail, les loisirs, la formation, le sport, etc. ont jusqu'ici été épargnés par cette nouvelle stratégie fiscale.

Les décès prématurés ne sont pas une caractéristique du trafic routier motorisé. A en croire les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, le trafic routier est responsable d'environ 10% des années de vie perdues. En d'autres termes, il existe encore de nombreux autres domaines présentant un risque particulier pour la vie humaine sans qu'on ait songé jusqu'ici à leur appliquer la théorie des coûts externes.

Toutes les activités humaines et non seulement le trafic routier produisent des coûts externes.⁴⁴ Si le modèle d'internalisation préconisé pour les transports devait faire école, les touristes, footballeurs, tennismen, golfeurs, cavaliers, navigateurs, marcheurs, champignonneurs, clients des théâtres, des cinémas, des cabarets et des restaurants paieront un jour à la collectivité les coûts externes de leurs activités. Et cette liste est loin d'être exhaustive.

Conclusion: les coûts externes sont une émanation de la théorie économique. Tous les décès prématurés, et non seulement ceux imputables au trafic routier, entraînent des pertes économiques. Les coûts externes estimés, transformés arbitrairement en dette à l'égard de la Confédération, doivent être considérés comme des pertes normales qui se produisent dans chaque économie publique.

⁴⁴ Ainsi, les coûts externes dans le domaine énergétique (sans les transports) se situent entre 3,1 et 8,7 milliards de francs (cf. Ott/Mashur, dans "Materialien zu Pacer; Externe Kosten und kalkulatorische Energiepreiszuschläge im Strom und Wasserbereich, Office fédéral des questions conjoncturelles, 1994)

Double imposition

10. Le modèle proposé fait passer les automobilistes une deuxième fois à la caisse sous le titre du "principe de causalité" alors qu'ils ont déjà financé dans le passé les dépenses routières.

Selon le rapport de la commission⁴⁵, les systèmes de transport doivent couvrir, au titre de la vérité des coûts, tous les coûts qu'ils occasionnent, y compris les frais d'infrastructure. Le calcul des coûts d'infrastructure du trafic routier motorisé se base sur le "compte routier".

Le compte routier théorique présente pour les routes nationales déjà construites et payées au comptant une dette fictive de 20 milliards de francs.⁴⁶ A ce montant il faut ajouter 10 milliards pour les routes cantonales et communales. L'amortissement et l'intérêt de cette "dette" figurent dans la colonne des coûts du compte routier théorique.

En réalité, la Confédération n'a jamais, dans le courant des 50 années passées, dépensé davantage que le produit affecté des impôts sur les huiles minérales et des taxes routières versés par les usagers motorisés de la route. Elle n'a donc pas dû s'endetter pour financer ses dépenses routières.⁴⁷

Les cantons et les communes ne financent pas non plus leurs dépenses routières selon la méthode du compte routier théorique.

De l'avis de la commission des transports du Conseil national, la future formation des prix dans le trafic routier privé doit être basée sur le principe des coûts d'infrastructure du compte routier. En d'autres termes, le joli titre de "vérité des coûts" sert à faire passer une deuxième fois à la caisse les citoyens pour des dépenses routières qu'ils ont déjà financées dans le passé. Même l'Office fédéral de la statistique, compétent pour l'établissement du compte routier, a toujours refusé de considérer ce compte comme une base justifiant le prélèvement de nouvelles taxes routières.

Les "coûts calculés selon le principe de causalité" reposent en fin de compte sur des données pouvant s'étendre sur une période de 80 ans. Exemple pour illustrer ce propos: alors qu'en l'an 2000 il faudra payer, en vertu du compte global des coûts, la dernière annuité d'amortissement pour des investissements faits en 1960, ce même compte comprend pour les 40 ans à venir les pertes de salaires d'un homme de vingt ans mort sur la route en 1999.

⁴⁵ Rapport de la commission, vue d'ensemble

⁴⁶ Le compte routier est un compte capital théorique. A titre d'exemple, les investissements dans les routes y sont amortis sur une période de 40 ans. Or, la politique des dépenses pratiquée jusqu'ici se base sur la couverture courante des besoins financiers annuels de la route. Ainsi, l'article constitutionnel 36ter constitue depuis 1960 une base utile pour la Confédération pour assurer le financement courant de ses dépenses routières. Dans le respect du principe de causalité, les usagers motorisés de la route assument ainsi leur part aux dépenses de l'Etat pour l'infrastructure mise à leur disposition.

⁴⁷ La situation est très différente pour les frais d'infrastructure des chemins de fer puisque la Confédération a dû une nouvelle fois, en 1998 lors de la réforme ferroviaire, amortir un prêt de 14 milliards de francs.

Dans ces conditions, l'application du principe de causalité ne repose pas sur des bases objectives.⁴⁸ On ne peut accepter que le financement de la route basé sur la méthode du compte routier théorique soit aujourd'hui assorti d'une série d'estimations des coûts externes qui se réfèrent à des hypothèses infondées.

Enfin, les usagers de la route ont de la peine à comprendre pourquoi ils devraient payer une deuxième fois les coûts d'accidents et de nuisances sonores et environnementaux qu'ils ont déjà couverts en tant que contribuables, assurés et détenteurs d'un véhicule.

⁴⁸ Il faut se rappeler que l'application rigoureuse du principe de causalité a été à l'origine demandée par les tenants des transports publics dans l'idée, bien entendu, que seul le trafic routier motorisé devrait y répondre. Les usagers motorisés de la route couvrant aujourd'hui intégralement leurs frais selon le compte routier, ces mêmes milieux tentent une nouvelle fois de dénigrer le trafic routier en arguant des coûts externes.