



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de
la communication DETEC**
Office fédéral des routes OFROU
Office fédéral des transports OFT
Office fédéral du développement territorial ARE

Berne, 3 février 2021

Loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité

**Rapport explicatif
destiné à la procédure de consultation**

Avant-projet et rapport explicatif concernant la loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité

Condensé

Le présent projet vise à créer une base légale autorisant les cantons, les villes et les communes à réaliser localement et pendant une période déterminée des projets pilotes de tarification de la mobilité avec assujettissement à une redevance. Ces projets doivent permettre d'acquérir des connaissances sur des formes de tarification d'un nouveau genre, destinées à influencer de manière ciblée la demande de transport et les habitudes de déplacement des usagers dans le domaine du trafic individuel motorisé et dans les transports publics.

Contexte

Selon les prévisions, le trafic poursuivra sa croissance au point qu'à certains endroits et à certaines heures les capacités actuelles des infrastructures de transport ne suffiront plus à répondre à la demande. La Confédération, les cantons, les communes ainsi que les entreprises de transport mettent déjà en œuvre différentes mesures visant à garantir la mobilité à l'avenir également (p. ex. gestion du trafic, aménagement des infrastructures), mais bon nombre de ces mesures se heurtent à leurs limites. Il en existe pourtant une encore largement inutilisée en Suisse, propre à atténuer les problèmes et les surcharges de trafic: l'application de systèmes tarifaires différenciés, sous la forme par exemple de redevances de mobilité dépendantes de l'heure ou du lieu (abandon de la tarification unitaire ou forfaitaire), permettant d'influencer la demande de transport et le comportement des usagers en matière de mobilité et de gérer ainsi de manière ciblée les capacités disponibles.

Une telle tarification différenciée des transports et de la mobilité a déjà fait l'objet de plusieurs études théoriques, mais n'a encore jamais été appliquée dans la pratique. Ainsi, après que le Conseil fédéral eut présenté sa conception de la tarification de la mobilité dans un rapport ad hoc en 2016, une analyse d'efficacité théorique reposant sur cette conception a été réalisée à l'aide d'un modèle de transport et en prenant pour exemple la région de Zoug. Confirmant les résultats d'études précédentes, cette analyse a montré que la différenciation des tarifs déploie les effets escomptés et peut ainsi contribuer à résoudre les problèmes de circulation, tels que les surcharges de trafic.

Le fait que la tarification de la mobilité ne soit encore guère appliquée en Suisse s'explique par plusieurs raisons.

- *Absence de systèmes appropriés pour gérer la mobilité selon des critères horaires et géographiques: avec l'impôt sur les huiles minérales, il existe certes au niveau fédéral, pour le trafic routier, un système très performant et efficace de financement de l'infrastructure de transport, mais ce système ne permet pas d'influencer et de réguler la demande de transport en fonction de l'heure ou du lieu.*
- *Absence de bases légales: la législation fédérale n'offre actuellement aucune possibilité de percevoir des redevances propres à influencer la demande de transport de manière ciblée.*
- *Absence de possibilités techniques: jusqu'il y a peu, les possibilités techniques permettant d'appliquer des tarifs nettement différenciés dans les transports publics étaient limitées. Ce n'est qu'avec la numérisation croissante que ces possibilités se sont développées, même si les systèmes tarifaires en vigueur, en raison de leurs fondements historiques, posent des limites à ces nouvelles solutions.*
- *Absence de marge de manœuvre: la conception et la fixation des tarifs des transports publics sont du ressort des entreprises de transport, si bien que les pouvoirs publics n'ont actuellement que peu d'influence en la matière.*

Les surcharges et les problèmes de trafic surviennent essentiellement dans les agglomérations et les régions urbaines, où les différents éléments du réseau routier (routes communales, cantonales et nationales) et les lignes des transports publics (trafic grandes lignes, trafic régional et local) se chevauchent. Les engorgements du réseau de transport ne sont donc pas uniquement une préoccupation fédérale, mais constituent également un défi majeur pour les cantons et les communes. Pour ce qui est des routes, la Confédération n'est actuellement responsable que du réseau des routes nationales, tandis que pour les transports publics, ce sont les entreprises de transport qui fixent les tarifs. De ce fait, la Confédération dispose d'une marge de manœuvre limitée, qui ne lui permet pas de mettre en œuvre seule un système de tarification de la mobilité. Il est donc nécessaire que la Confédération, les cantons, les communes, les entreprises de transport et les communautés tarifaires agissent conjointement. Une enquête menée auprès des cantons et des communes au printemps 2020 a montré qu'il existait un réel intérêt pour la réalisation de projets pilotes de tarification de la mobilité.

Contenu du projet

Les conditions sont ainsi réunies pour tester la tarification de la mobilité selon une approche ascendante. Les cantons, les villes et les communes prendront l'initiative des projets pilotes et les réaliseront; la Confédération jouera quant à elle le rôle de « facilitateur », en ceci qu'elle créera les conditions-cadres appropriées pour que les cantons, les villes et les communes puissent agir.

Le projet de loi vise à créer les bases légales nécessaires pour répondre à deux besoins: premièrement, il s'agit de permettre aux cantons, aux villes et aux communes (organes responsables) de réaliser des projets pilotes de tarification de la mobilité avec assujettissement à une redevance. D'une durée limitée à dix ans, la loi proposée servira de base juridique à l'application, à titre d'essai, de formes de tarification d'un nouveau genre, visant à influencer la demande de transport et les habitudes de déplacement des usagers dans le domaine du trafic individuel motorisé et dans les transports publics. Deuxièmement, il faut aussi créer la base légale nécessaire pour que la Confédération puisse soutenir financièrement un nombre limité de projets pilotes. Ces projets permettront notamment d'acquérir de nouvelles connaissances empiriques sur la réaction des usagers face à des tarifs différenciés ou sur leur acceptation de la tarification de la mobilité. Ces connaissances fourniront au législateur des trois échelons de l'État fédéral toutes les informations nécessaires pour éventuellement élaborer et adopter une réglementation définitive.

La loi proposée distingue les deux types de projets pilotes ci-dessous.

- *Projets pilotes avec assujettissement à une redevance: ces projets sont prioritaires au regard de la loi proposée. Il s'agit de projets pilotes qui seront réalisés par les pouvoirs publics et les entreprises de transports publics et pour lesquels les usagers n'auront pas la liberté de décider s'ils veulent y participer ou non. Dès qu'ils se déplaceront dans le périmètre du projet, ils seront tenus de s'acquitter d'une redevance, conformément aux règles fixées dans le projet. Cette participation obligatoire des usagers à un projet pilote nécessite d'adopter une loi fédérale (de durée déterminée), car selon la Constitution fédérale, en particulier pour le trafic individuel motorisé, l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. De plus, étant donné que les connaissances tirées de ces projets pilotes présenteront un intérêt national, il est prévu que la Confédération les soutienne financièrement.*
- *Projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire: projets auxquels les usagers pourront décider librement de participer ou non. Le droit en vigueur permet déjà de réaliser de tels projets, si bien qu'ils ne requièrent pas l'adoption d'une nouvelle base légale. La loi proposée permettra simplement de faire bénéficier un nombre limité de projets de ce type du soutien financier de la Confédération. Il s'agira en l'occurrence non pas uniquement d'une participation aux coûts opérationnels (planification, réalisation, évaluation), mais également d'éventuelles incitations financières (à titre de compensation/dédommagement des tarifs différenciés) destinées aux participants aux projets (systèmes de bonus/malus) et allant au-delà des coûts de projet ordinaires.*

La réalisation des projets pilotes incombera aux cantons, aux villes et aux communes, mais aussi, pour ce qui est des projets réalisés sur la base d'une participation volontaire, aux organisations privées. C'est pourquoi la loi proposée est conçue comme une loi qui se contente de fixer les conditions-cadres de la réalisation des projets pilotes, mais n'en règle pas la conception ni les contenus précis. Il s'agit en effet de laisser le plus de liberté possible aux organes responsables des projets pilotes, afin qu'ils puissent réaliser des projets adéquats et répondant aux besoins, compte tenu de la situation locale en matière de trafic. Cela favorisera en outre la réalisation de projets pilotes d'une grande diversité et, partant, l'acquisition de connaissances plus étendues.

Les projets pilotes avec assujettissement à une redevance devront être autorisés par le canton sur le territoire duquel ils sont réalisés. Avant de délivrer son autorisation, le canton devra soumettre le projet au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) pour approbation. Ce dernier accordera les contributions fédérales moyennant la conclusion d'un contrat au sens de la loi sur les subventions, aussi bien pour les projets pilotes avec assujettissement à une redevance que pour ceux réalisés sur la base d'une participation volontaire. Les deux types de projets pilotes seront limités en nombre par le DETEC. Enfin, des rapports d'évaluation devront rendre compte des résultats des projets au DETEC.

Avant-projet et rapport explicatif concernant la loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

D'après les prévisions¹, il faut s'attendre à une augmentation de 25 % du transport de voyageurs et de 37 % du transport de marchandises d'ici à 2040. Cette croissance continue du trafic concernera en particulier les zones urbaines densément peuplées, où vit plus de 80 % de la population suisse et où se déroule l'essentiel de l'activité économique du pays. Elle entraînera en outre un dépassement des limites de capacité des infrastructures de transport dans les agglomérations et les villes, ainsi que sur les axes principaux entre les grandes agglomérations. Or la congestion du système de transport provoque des embouteillages, qui se traduisent par un allongement des temps de trajet et une perte de confort pour les voyageurs. Les surcharges de trafic surviennent à différentes heures de la journée, mais souvent aux heures de pointe le matin et le soir.

La Confédération, les cantons, les communes ainsi que les entreprises de transport mettent déjà en œuvre différentes mesures pour garantir la mobilité de la population à l'avenir également. Nombre de ces mesures se heurtent cependant à leurs limites, car l'espace disponible pour aménager des infrastructures de transport supplémentaires est limité et le volume global du trafic ne cesse d'augmenter en raison de l'évolution démographique. Il en existe pourtant une encore largement inutilisée en Suisse, propre à atténuer les problèmes et les surcharges de trafic: l'application de systèmes tarifaires différenciés, sous la forme par exemple de redevances de mobilité dépendantes de l'heure ou du lieu (abandon de la tarification unitaire ou forfaitaire), permettant d'influencer la demande de transport et de gérer ainsi de manière ciblée les capacités disponibles.

La tarification différenciée des transports et de la mobilité a déjà fait l'objet de plusieurs études théoriques², mais n'a encore jamais été appliquée dans la pratique, exception faite de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)³. Ainsi, après que le Conseil fédéral eut présenté sa conception de la tarification de la mobilité dans un rapport ad hoc en 2016⁴, une analyse d'efficacité théorique reposant sur cette conception a été réalisée à l'aide d'un modèle de transport et en prenant pour exemple la région de Zoug⁵. Comme d'autres études auparavant, cette analyse a montré que la différenciation des tarifs déploie les effets escomptés et peut ainsi contribuer à résoudre les problèmes de circulation.

Le fait que la tarification de la mobilité ne soit encore guère appliquée en Suisse s'explique par plusieurs raisons.

- Absence de systèmes appropriés pour gérer la mobilité selon des critères horaires et géographiques: avec l'impôt sur les huiles minérales, il existe certes au niveau fédéral, pour le trafic routier, un système très performant et efficace de financement de l'infrastructure de transport, mais ce système ne permet pas d'influencer et de réguler la demande de transport en fonction de l'heure ou du lieu.
- Absence de bases légales: la législation fédérale n'offre actuellement aucune possibilité de percevoir des redevances propres à influencer la demande de transport de manière ciblée.
- Absence de possibilités techniques: jusqu'il y a peu, les possibilités techniques permettant d'appliquer des tarifs nettement différenciés dans les transports publics étaient limitées. Ce n'est qu'avec la numérisation croissante que ces possibilités se sont développées, même si les systèmes tarifaires en vigueur, en raison de leurs fondements historiques, posent des limites à ces nouvelles solutions.
- Absence de marge de manœuvre: la conception et la fixation des tarifs des transports publics sont du ressort des entreprises de transport, si bien que les pouvoirs publics n'ont que peu d'influence en la matière.

L'application de systèmes tarifaires différenciés dans le secteur des transports est donc un terrain qui reste en grande partie à explorer en Suisse. Dans ce contexte, la mise en œuvre, puis l'éventuelle adoption définitive de nouvelles formes de tarification à l'échelle nationale devraient se heurter à deux grosses difficultés: (1) l'absence de données empiriques indiquant avec précision comment, dans quelle mesure et dans quelle situation les usagers de la route réagissent face à des modèles de tarifs différenciés et, par conséquent, quels effets ont effectivement ces modèles sur le trafic (et sur d'autres aspects). Font donc également défaut les bases sur lesquelles concevoir, puis, si nécessaire, optimiser un nouveau système permettant d'atteindre les objectifs visés; (2) s'agissant d'un terrain largement inexploré, on ne sait pas non plus si la population concernée comprendra et acceptera un tel système. Les usagers n'ont encore jamais fait d'expériences concrètes (positives) en matière de tarification de la mobilité et ne peuvent par conséquent pas juger des avantages et des inconvénients d'un nouveau système fondé sur cette dernière. De plus, les applications déjà connues à l'étranger ne sont pas d'un grand secours, car les conditions de circulation n'y sont pas les mêmes qu'en Suisse. La valeur informative des systèmes étrangers est donc limitée. Cela signifie qu'il n'est possible de faire des expériences et d'acquérir des connaissances qu'en réalisant des projets pilotes ponctuels (c.-à-d. localisés) et de durée déterminée. Ces projets sont donc réversibles: s'ils ne fonctionnent pas, soit ils sont modifiés opportunément, soit on revient à l'ancien système.

Les surcharges et les problèmes de trafic surviennent essentiellement dans les agglomérations et les régions urbaines, où les différents éléments du réseau routier (routes communales, cantonales et nationales) et les lignes des transports publics (trafic grandes

¹ Office fédéral du développement territorial (ARE), Perspectives pour le trafic voyageurs et le transport de marchandises en Suisse d'ici à 2040, 2016

² Par exemple: DETEC/ASTRA, Tarification de la mobilité – Rapport de synthèse, mandat de recherche VSS 2005/910 à la demande de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS), octobre 2007 (en allemand; rapport abrégé en français); www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Tarification de la mobilité

³ Les tarifs différenciés en fonction des catégories de redevances visent à inciter financièrement à utiliser des véhicules émettant le moins possible de polluants.

⁴ Le Conseil fédéral, Rapport sur la tarification de la mobilité – Stratégies de résolution des problèmes de circulation sur la route et le rail en Suisse, juin 2016; www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Tarification de la mobilité

⁵ DETEC, Tarification de la mobilité – Analyse d'efficacité à partir de l'exemple de la région de Zoug et clarifications concernant la faisabilité technique et la protection des données – Rapport à l'intention du Conseil fédéral, décembre 2019, ainsi que Infras, Transol, Transoptima, Eco-plan, Tarification de la mobilité – Analyse d'efficacité fondée sur l'exemple de la région de Zoug, rapport final, avril 2019 (en allemand); www.ofrou.admin.ch > Thèmes > Tarification de la mobilité

lignes, trafic régional et local) se chevauchent. Les engorgements du réseau de transport concernent donc non seulement la Confédération, mais aussi, dans une large mesure, les cantons et les communes. Pour ce qui est des routes, la Confédération n'est actuellement responsable que du réseau des routes nationales, tandis que pour les transports publics, ce sont les entreprises de transport qui fixent les tarifs. De ce fait, la Confédération dispose d'une marge de manœuvre limitée, qui ne lui permet pas de mettre en œuvre seule un système de tarification de la mobilité. Il est donc nécessaire que la Confédération, les cantons, les communes, les entreprises de transport et les communautés tarifaires agissent conjointement. Une enquête menée auprès des cantons et des communes au printemps 2020 a montré qu'il existait un réel intérêt pour la réalisation de projets pilotes. Les conditions sont ainsi réunies pour tester la tarification de la mobilité selon une approche ascendante. Les cantons et les communes prendront l'initiative des projets pilotes et les réaliseront; la Confédération jouera quant à elle le rôle de « facilitateur », en ceci qu'elle créera les conditions-cadres appropriées pour que les cantons et les communes puissent agir.

1.2 Réglementation proposée

Le présent projet de loi fédérale vise à autoriser les cantons, les villes et les communes à réaliser des projets pilotes de tarification de la mobilité avec assujettissement à une redevance. La loi proposée servira de base juridique à l'application temporaire de formes de tarification d'un nouveau genre, visant à influencer de manière ciblée les habitudes de déplacement des usagers dans le domaine du trafic individuel motorisé et dans les transports publics. Dans le même temps, elle crée la base légale qui permettra à la Confédération de soutenir financièrement ces projets pilotes.

Les projets pilotes permettront d'acquérir de nouvelles connaissances empiriques (expériences, observation). Dans le cas de la tarification de la mobilité, sont concernés par exemple les aspects suivants:

- réaction des usagers face à des tarifs différenciés;
- acceptation de la tarification de la mobilité par les usagers et mesures propres à les disposer en faveur de cette dernière;
- analyse des effets de la tarification de la mobilité sur le trafic, sur les questions de répartition sociale et spatiale, sur l'environnement, sur l'économie, etc.;
- effets des différentes approches possibles de la tarification de la mobilité.

Les projets pilotes permettront en outre de présenter la conception pratique de la tarification de la mobilité à la population, qui l'expérimentera directement, et de démontrer qu'un tel système fonctionne bien et permet d'atteindre les objectifs visés. Grâce aux projets pilotes, il sera également possible de mieux illustrer les aspects positifs de la tarification de la mobilité. Au final, la population pourra juger des avantages et des inconvénients du système en se fondant sur des expériences concrètes. Pour ce qui est des conditions-cadres de la phase de projet, il appartient à la Confédération de les définir.

Les projets pilotes seront soumis aux prescriptions suivantes:

- le nombre de projets sera limité;
- les projets seront de durée déterminée; il ne s'agit donc pas d'une adoption définitive de la tarification de la mobilité et c'est pourquoi la loi proposée est également de durée déterminée;
- les projets seront localisés;
- les projets seront réversibles, ce qui signifie qu'aucune situation juridique ou matérielle irréversible ne sera créée;
- les projets devront être conçus adéquatement, autrement dit de manière à fournir au législateur toutes les informations nécessaires pour éventuellement adopter une réglementation définitive. Cela signifie qu'ils devront être irréprochables sur les plans aussi bien méthodologique que scientifique et que leur conception devra être proche de la réalité du terrain;
- les projets devront être évalués objectivement et conformément aux méthodes et normes d'évaluation courantes;
- les risques et les charges liés à la réalisation des projets devront respecter le principe de proportionnalité par rapport aux connaissances que l'on espère tirer des projets.

La loi proposée distingue de manière générale deux types de projets pilotes: (1) les projets pilotes avec assujettissement à une redevance et (2) les projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire.

(1) Ces projets pilotes seront prioritaires au regard de la loi. Ils seront réalisés par les pouvoirs publics et les entreprises de transports publics et les usagers n'auront pas la liberté de décider s'ils veulent y participer ou non. Dès qu'ils se déplaceront dans le périmètre du projet, ils seront tenus de s'acquitter d'une redevance, conformément aux règles fixées dans le projet. Cette participation obligatoire à un projet pilote nécessite d'adopter une loi fédérale (de durée déterminée), car selon la Constitution – en particulier pour le trafic individuel motorisé –, l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe (voir aussi les commentaires relatifs au contexte juridique au ch. 5).

(2) Ces projets pilotes sont des projets auxquels les usagers pourront décider librement de participer ou non. Le droit en vigueur permet déjà de réaliser de tels projets, qui ne requièrent donc pas l'adoption d'une nouvelle base légale. La loi proposée permettra simplement de faire bénéficier un nombre limité de projets de ce type du soutien financier de la Confédération. Il s'agira en l'occurrence non pas uniquement d'une participation aux coûts opérationnels (planification, réalisation, évaluation), mais également d'éventuelles incitations financières (à titre de compensation/dédommagement des tarifs différenciés) destinées aux participants aux projets (systèmes de bonus/malus).

Les projets pilotes avec assujettissement à une redevance s'accompagneront de la perception de redevances d'utilisation et généreront donc des recettes. Celles-ci devront servir prioritairement à couvrir les coûts d'investissement et d'exploitation liés au système de perception mis en place. Les coûts et les recettes différeront en fonction de la situation ainsi que de la conception du projet. L'organe responsable du projet pilote pourra utiliser les recettes nettes (recettes brutes moins coûts d'investissement et d'exploitation) générées par le projet pour les besoins des transports dans le secteur concerné par ce dernier. Les projets devront donc être conçus de manière à ce que les recettes escomptées couvrent au moins les coûts prévus. À cet égard, la durée du projet pourra avoir une certaine influence, dans la mesure où plus elle sera longue, plus les recettes totales seront élevées, permettant ainsi d'amortir plus aisément les coûts d'investissement. Certaines limites sont ainsi fixées à la conception des projets pilotes, en ceci que leurs coûts devront être proportionnés à leur but. Il s'agira en particulier de tenir compte du fait que ce sont des projets temporaires sans continuation possible

et de veiller à ce que les coûts restent inférieurs aux recettes. La collectivité publique réalisant le projet sera cependant libre de couvrir un éventuel déficit en recourant à d'autres sources de financement.

Étant donné que les connaissances tirées de l'analyse des projets pilotes présentent un intérêt national, la Confédération pourra contribuer financièrement à l'étude de projet ainsi qu'à l'évaluation des résultats et à l'établissement d'un rapport d'évaluation, jusqu'à concurrence de deux millions de francs par projet.

Par ailleurs, dans certaines situations et pour des aspects et questions spécifiques, il pourra être judicieux de réaliser des projets pilotes sur la base d'une participation volontaire des usagers. Ce sera par exemple le cas lorsqu'il s'agira d'étudier la réaction de ces derniers face à des tarifs différenciés. De par leur nature, ces projets ne généreront toutefois pas de recettes pouvant servir à en couvrir les coûts. De plus, de nombreuses personnes ne devraient se porter volontaires qu'à la condition d'être récompensées. Si le besoin de réaliser de tels projets pilotes se présente, il est donc également prévu que la Confédération y contribue financièrement. Le nombre de projets de ce type ainsi que le montant de la contribution fédérale seront toutefois limités.

Réglementation proposée dans le domaine des transports publics

Les entreprises de transport et les communautés tarifaires régionales sont souveraines en matière de fixation des tarifs, et un grand nombre de tarifs différents sont à disposition pour l'utilisation des transports publics. Outre les structures tarifaires régionales, généralement fondées sur le modèle des zones, il existe une structure tarifaire nationale kilométrique pour les trajets simples. À cela s'ajoutent les titres de transport forfaitaires, comme l'abonnement général (AG), les titres de transport des communautés tarifaires et les cartes journalières. Actuellement, les voyageurs sont tenus de payer le tarif défini par l'entreprise de transport.

Pour appliquer la tarification de la mobilité dans les transports publics, il faudra pouvoir influencer sur les coûts totaux par trajet. Si ce n'est pas possible en raison de la souveraineté tarifaire des entreprises de transport, il faudra avoir la possibilité d'obliger ces dernières à percevoir la redevance auprès des voyageurs et à la verser à l'organe responsable du projet pilote. Il conviendra en outre de s'assurer que la redevance n'est pas compensée par d'autres mesures tarifaires. Dans le même temps, il faudra obliger les voyageurs à payer la redevance. Enfin, il s'agira de régler la question de la protection des données. À cet égard, les projets pilotes de tarification de la mobilité devront permettre de s'acquitter de la redevance anonymement, au moyen de titres de transport non nominatifs.

1.3 Justification et appréciation de la solution retenue

Les projets pilotes sont un moyen éprouvé d'acquérir de nouvelles connaissances, de tester l'adéquation d'un nouvel instrument et de démontrer à la population qu'il aura les effets prévus. Ils montrent en outre s'il y a lieu d'optimiser ou de modifier l'instrument avant son éventuelle adoption définitive. De plus, la réalisation de projets pilotes locaux et de durée déterminée précédant l'adoption généralisée d'un instrument sur tout le territoire permet de réduire les risques de développements inappropriés et par conséquent les coûts.

L'approche choisie, selon laquelle la réalisation des projets pilotes incombera aux cantons, aux villes et aux communes, permet de développer des solutions adaptées aux différentes situations et aux besoins locaux et régionaux. La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire, se contentant, avec le présent projet, de créer la base légale qui autorisera les cantons, les villes et les communes à tester de nouvelles formes de tarification des transports. La loi ne leur imposera cependant pas d'obligation directe en la matière: les cantons, les villes et les communes seront libres de réaliser ou non de tels projets.

Par rapport aux dépenses annuelles supportées par les pouvoirs publics dans le domaine des transports, les contributions fédérales en faveur des projets pilotes seront extrêmement modestes. Elles doivent en outre être comprises comme des contributions à la recherche et à la mise en œuvre de solutions innovantes.

La voie choisie, à savoir l'adoption d'une loi fédérale de durée déterminée réglant la réalisation de projets pilotes, permet de respecter le processus démocratique, en ceci, d'une part, que le Parlement est appelé à délibérer et à statuer et, d'autre part, que la loi est sujette au référendum. L'abolition définitive du principe de la gratuité de l'utilisation des routes publiques, tel qu'il est inscrit dans la Constitution, ne serait possible que moyennant une modification de cette dernière. On a cependant renoncé à procéder directement à une telle modification constitutionnelle, car, comme déjà souligné plus haut, il s'agit d'abord d'accumuler des expériences montrant comment concevoir une éventuelle solution définitive. C'est pourquoi il est exclu d'adopter une solution constitutionnelle par avance, autrement dit sans présenter d'abord une proposition d'application concrète.

1.4 Adéquation des moyens requis

Les pouvoirs publics consacrent actuellement plus de 16 milliards de francs par année aux transports terrestres, ces fonds étant en grande partie affectés à l'aménagement d'infrastructures propres à garantir les capacités du système de transport à l'avenir également. Toutefois, comme souligné en introduction, ces aménagements se heurtent aujourd'hui à leurs limites et il est donc indispensable d'examiner d'autres solutions. Ces nouvelles solutions pourront, d'une part, contribuer à résoudre les problèmes de circulation et, d'autre part, se substituer entièrement ou partiellement aux actuelles mesures d'aménagement des infrastructures de transport, très coûteuses. Compte tenu de l'importance économique et sociale des infrastructures et des systèmes de transport, ainsi que des dépenses annuelles des pouvoirs publics dans le domaine des transports, les coûts des projets pilotes visant à examiner ces nouvelles solutions sont acceptables.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Ailleurs en Europe, des systèmes de régulation du trafic basés sur la perception de taxes tenant compte de l'utilisation effective sont appliqués depuis quelque temps déjà (p. ex. à Londres et à Stockholm). Ces systèmes ne portent toutefois que sur la tarification du trafic individuel motorisé (*road pricing*), alors que la tarification de la mobilité envisagée en Suisse couvre également la tarification des transports publics en fonction de l'heure et de l'utilisation effective. À notre connaissance, il n'existe actuellement pas de législation européenne comparable, à laquelle on pourrait se référer. À cela s'ajoute que la base légale proposée ici n'autorisera à réaliser des projets pilotes que pendant un certain temps et ne s'appliquera donc que pour une durée déterminée.

1.6 Mise en œuvre

La réalisation des projets pilotes avec assujettissement à une redevance sera du ressort des cantons, des villes et des communes, qui auront donc qualité d'organes responsables. Il appartiendra aux cantons d'autoriser la réalisation des projets, après que ceux-ci auront été approuvés par le DETEC.

Pour ce qui est des projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire, il incombera à l'organe ou à l'organisation responsable d'en assurer la réalisation. Si la Confédération y contribue financièrement, le DETEC devra conclure un contrat de subvention avec le bénéficiaire de la contribution.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

L'initiative parlementaire Grossen (19.488), encore pendante, demande la mise en œuvre d'une tarification universelle de la mobilité (rail et route). Selon cette initiative, les tarifs doivent refléter l'utilisation effective de l'infrastructure de transport et des services liés. De plus, une tarification horaire doit inciter à éviter les heures de pointe et contribuer à prévenir les embouteillages et la surcharge des transports publics. Enfin, il doit être possible de prendre en compte des facteurs spéciaux, tels que l'état d'aménagement du rail et de la route, l'offre de transports publics dans la région de domicile, le bilan écologique du mode de transport et l'incidence sur les revenus modestes. L'initiative a été déposée le 25 septembre 2019 et retirée le 16 décembre 2020.

2 Commentaire des dispositions

Art. 1 *Objet*

Sous le droit en vigueur, il n'est pas possible de réaliser des projets pilotes de tarification de la mobilité avec assujettissement à une redevance en raison du principe constitutionnel selon lequel l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe (art. 82, al. 3, Cst.). Seule l'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions au cas par cas (pour la constitutionnalité de la solution proposée, cf. ch. 5.1). De plus, dans le domaine des transports publics, ni la Confédération ni les cantons ou les communes n'ont la compétence d'intervenir dans la structure tarifaire des entreprises de transport et d'obliger ces dernières à percevoir des redevances supplémentaires au titre de la mobilité. Le présent projet de loi fédérale de durée déterminée vise donc à créer la base légale qui permettra aux cantons et aux communes intéressés de réaliser de tels projets pilotes localement et pendant une période limitée. Compte tenu des efforts entrepris par plusieurs villes et agglomérations pour lutter contre les problèmes de circulation, atténuer les effets néfastes du trafic sur l'environnement et réduire les charges financières liées aux infrastructures de transport moyennant la mise en œuvre de nouveaux systèmes, il convient de fixer à l'échelon fédéral, d'une part, le cadre qui régira les projets pilotes portant sur des formes de redevances d'un nouveau genre destinées à influencer le comportement des usagers en matière de mobilité et, d'autre part, les modalités de la participation financière de la Confédération à la réalisation de ces projets.

Art. 2 *But des projets pilotes*

Les projets pilotes visent à collecter des connaissances de première importance sur les effets de la tarification et à fournir ainsi des indications sur la gestion de la demande au moyen de signaux de prix, en vue par exemple d'une utilisation optimale des infrastructures routières et ferroviaires. Le but de la tarification de la mobilité est donc, en particulier, d'utiliser plus efficacement les infrastructures de transport existantes en orientant le comportement des usagers. Il sera ainsi possible, par exemple, de réduire ou même prévenir les embouteillages dans le domaine du trafic individuel motorisé ainsi que les surcharges de trafic ou les retards dans celui des transports publics. Les projets pilotes doivent aussi permettre d'acquérir des connaissances sur les effets non seulement économiques et sociaux, mais également écologiques de la tarification de la mobilité, car même si celle-ci n'est pas conçue prioritairement comme une mesure de protection de l'environnement, les changements de comportement qu'elle induira pourront avoir des effets positifs sur ce dernier. En particulier dans le domaine du trafic individuel motorisé, on sait par expérience que la diminution des embouteillages se traduit par une amélioration significative de la qualité de l'air et par une diminution des nuisances sonores. Enfin, toujours dans le domaine du trafic individuel motorisé, les projets pilotes pourront avoir un effet de transfert modal vers les transports publics, ce qui renforcera encore les effets positifs sur l'environnement.

Art. 3 *Types de projets pilotes*

Al. 1: afin de garantir un maximum de flexibilité, les projets pilotes pourront être réalisés pour un seul mode de transport (trafic individuel motorisé *ou* transports publics) ou pour les deux modes de transport en même temps (trafic individuel motorisé *et* transports publics).

Al. 2: le projet distingue les projets pilotes dont les organes responsables pourront soumettre les usagers à l'obligation de s'acquitter d'une redevance et les projets pilotes qui seront réalisés sur la base d'une participation volontaire.

Al. 3: les projets pilotes avec assujettissement à une redevance, qui sont prioritaires au regard de la loi proposée, sont des projets qui seront réalisés par les pouvoirs publics et les entreprises de transports publics et pour lesquels les usagers n'auront pas la liberté de décider s'ils veulent y participer ou non. Dès qu'ils se déplaceront dans le périmètre du projet, ils seront tenus de s'acquitter d'une redevance, conformément aux règles fixées dans le projet.

Al. 4: les projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire sont des projets auxquels les usagers pourront décider librement de participer ou non. Leur conception sera axée sur la réalisation d'expériences relevant de l'économie comportementale, qui permet d'étudier les décisions individuelles à l'aide notamment de simulations reflétant du mieux possible le quotidien des participants et l'instrument à examiner (en l'occurrence la tarification de la mobilité). Ce type de projets mettra la priorité sur l'étude de la réaction individuelle des participants aux expériences face aux incitations financières. Les expériences de ce genre sont souvent conçues de manière à créer une incitation financière similaire à celles de la vie quotidienne et à ce que les décisions prises par les participants aient des effets sur leurs finances. Elles reposent sur l'utilisation d'argent comptant, en ceci qu'un avoir est préalablement remis aux participants et que cet avoir fluctue en fonction des décisions qu'ils prennent. Les avantages de ce type de projets par rapport aux projets avec assujettissement à une redevance sont qu'ils peuvent être réalisés avec des groupes nettement moins importants et sur la base de différents modèles d'analyse simultanément.

Selon le contexte et la question à examiner, il pourra être indiqué de réaliser de tels projets pilotes reposant sur une participation volontaire et comptant un plus petit nombre de participants que les projets avec assujettissement à une redevance. Ces projets pilotes auront un caractère expérimental et porteront sur les réactions comportementales des participants. Étant donné que leurs participants ne représenteront qu'une infime partie de l'univers des usagers, ils n'auront pas d'effets directement observables ou mesurables sur le trafic ou autre. Ils livreront cependant des informations intéressantes sur la sensibilité des usagers de la mobilité aux prix et pourront montrer quels groupes présentant quelles caractéristiques réagissent dans quelle situation et avec quelle intensité à la différenciation des tarifs. Grâce à ces informations, il sera possible de calculer plus précisément les effets des incitations financières sur le trafic, à l'aide notamment de modèles de transport.

Étant donné que le droit en vigueur permet déjà de réaliser des projets reposant sur une participation volontaire, ceux-ci ne requièrent pas l'adoption d'une nouvelle base légale. La loi proposée permettra simplement de faire bénéficier un nombre limité de projets de ce type du soutien financier de la Confédération.

Art. 4 Organes responsables

Pour des raisons politiques, la responsabilité des projets pilotes avec assujettissement à une redevance ne peut incomber qu'aux pouvoirs publics. C'est pourquoi ces projets ne pourront être réalisés, en règle générale, que par un canton ou une commune. Il n'est cependant pas exclu qu'un projet s'étende sur le territoire de deux cantons ou communes, voire plus. Cela devrait être le cas en particulier de projets pilotes réalisés dans le domaine des transports publics.

Art. 5 Périmètre et durée des projets

Al. 1: la limitation géographique des projets est garantie du fait que la tarification de la mobilité ne s'appliquera que là où c'est effectivement nécessaire, compte tenu de la situation du trafic routier ou des transports publics.

Al. 2: la composante temporelle de la réalisation des projets pilotes dépendra principalement de deux facteurs: premièrement, elle devra permettre d'acquérir des données et, partant, des connaissances utiles et suffisantes; deuxièmement, la durée du projet devra être fixée de manière à ce qu'elle permette d'en couvrir les coûts autant que possible. Une durée maximale de quatre ans semble appropriée. Les projets pilotes pourront débuter à n'importe quel moment pendant la durée de validité de la loi, mais ne devront pas se poursuivre au-delà de cette durée, à moins que la base constitutionnelle nécessaire soit adoptée entre-temps.

Art. 6 Champ d'application

Al. 1: il y aura lieu de s'acquitter de la redevance pour utiliser les routes publiques dans le périmètre du projet pilote, ou pour entrer dans ce périmètre ou en sortir. La question de savoir si c'est le fait de circuler dans le périmètre du projet ou le fait d'y entrer ou d'en sortir qui déclenchera la perception de la redevance dépendra de la conception du projet. Ce qui importe, c'est que l'utilisation des routes publiques conformément aux fins prévues entraînera l'assujettissement à la redevance. À noter que la délimitation par rapport à une route privée non soumise à redevance ne dépend que partiellement des rapports de propriété de la route, dans la mesure où selon l'art. 1, al. 2, de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (RS 741.11), les routes privées qui ne servent pas exclusivement à l'usage privé sont aussi considérées comme des routes publiques.

Al. 2: étant donné que la problématique prédominante des transports concerne aussi les routes nationales, il est envisageable que les installations routières de la compétence de la Confédération soient incluses dans le périmètre des projets. Le cas échéant, la redevance relevant de la tarification de la mobilité sera perçue en sus de celle à laquelle l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe (autoroutes et semi-autoroutes) est déjà soumise (vignette autoroutière), car les deux redevances ne s'inscrivent pas dans le même contexte: la redevance pour l'utilisation des routes nationales est destinée à couvrir les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations routières, alors que celle perçue au titre de la tarification de la mobilité contribuera à réguler les flux de trafic.

Art. 7 Objet de la redevance

Al. 1: la perception d'une redevance sur les routes publiques dans le cadre des projets pilotes de tarification de la mobilité a pour but principal d'améliorer la fluidité du trafic par des mesures propres à le réguler et à orienter le comportement des usagers. De cette finalité découle la catégorie de véhicules devant être assujettis à la redevance: il s'agit des véhicules automobiles d'un poids total maximal de 3,5 tonnes. Ces véhicules représentent en effet l'essentiel du trafic routier motorisé enregistré dans les régions potentiellement concernées par un projet pilote. C'est donc en assujettissant cette catégorie de véhicules à la redevance que le potentiel de régulation du trafic de cette dernière sera le plus important. Il est par contre prévu d'exclure de l'assujettissement toutes les catégories de véhicules soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ou à la redevance poids lourds forfaitaire (RPLF), autrement dit tous les véhicules dont le poids total excède 3,5 tonnes, cela pour deux raisons: d'une part, ces véhicules ne représentent qu'une part marginale du trafic urbain par rapport au trafic individuel motorisé et, d'autre part, leur assujettissement pourrait être problématique au regard de certains accords internationaux. C'est le cas notamment de l'accord sur les transports terrestres conclu avec l'Union européenne (UE)⁶, qui fixe le coût global d'une course de transit à travers la Suisse. Si elle était appliquée à ces véhicules, la redevance perçue au titre de la tarification de la mobilité devrait être déduite de la RPLP, ce qui n'est guère possible sur le plan technique.

Al. 2: le projet de loi prévoit d'exclure de la redevance divers véhicules dont le poids total ne dépasse pas 3,5 tonnes. Il s'agit des véhicules des services publics (véhicules d'intervention des services d'urgence, c.-à-d. police, service du feu, service de lutte contre les accidents par hydrocarbures, service de lutte contre les accidents dus aux produits chimiques, ambulances et douane), de l'armée et de la protection civile. Devront également faire exception les véhicules utilisés par des représentations diplomatiques ou consulaires ou par des missions internationales, peu importe qu'ils soient immatriculés au nom de l'institution ou à celui d'une personne physique accréditée auprès de cette dernière (let. c). Tous les projets pilotes devront impérativement appliquer ces exemptions.

Al. 3: les organes responsables seront libres de prévoir d'autres exceptions à l'assujettissement, en fonction de la conception du projet pilote.

⁶ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (RS 0.740.72)

Art. 8 Qualité de contribuable et montant de la redevance perçue au titre de la tarification de la mobilité

Al. 1: étant donné que la redevance relevant de la tarification de la mobilité ne sera pas perçue par la Confédération, les principes régissant la qualité de contribuable et le montant de la redevance devront être fixés dans le droit cantonal.

Al. 2: seront déterminants pour fixer le montant de la redevance la situation spécifique du trafic et le problème à résoudre. La Confédération ne peut donc pas prescrire de montant maximal dans le cadre de la présente loi. Le montant de la redevance devra être fixé de manière à ce que le projet concerné puisse produire les effets recherchés.

Art. 9 Champ d'application et personnes assujetties à la redevance

Al. 1: l'obligation de perception de la redevance s'appliquera au transport de personnes pendant toute la durée du projet pilote. L'organe responsable du projet pourra donc contraindre les entreprises de transports publics à percevoir la redevance relevant de la tarification de la mobilité également auprès des voyageurs qu'elles transportent sur la base de titres de transport achetés avant le début du projet. Cela concerne en particulier les titres de transport forfaitaires, comme l'AG. Les mineurs n'ayant pas atteint l'âge de 16 ans révolus ne seront pas assujettis à la redevance. Cela se justifie par le fait qu'en tant que passagers dans le trafic individuel motorisé, ces mineurs n'y seront pas non plus assujettis.

Al. 2: les personnes aveugles et malvoyantes ne seront pas assujetties à la redevance, à condition qu'elles possèdent la carte de légitimation correspondante leur assurant la gratuité des transports publics de proximité. Seront également exemptées les personnes les accompagnant titulaires d'une carte d'accompagnement assurant aussi la gratuité des transports publics de proximité.

Art. 10 Montant de la redevance perçue au titre de la tarification de la mobilité

Les alinéas 1 et 2 de cet article ont la même teneur que l'art. 8. Nous renvoyons donc au commentaire de ce dernier.

L'alinéa 3 prévoit que des mesures de réduction des tarifs arrêtés avant le début du projet soient maintenues pendant ce dernier. Si elles poursuivent le même but que la tarification de la mobilité (p. ex. réduction des tarifs aux heures creuses), ces mesures ne poseront pas de problèmes. Si elles sont au contraire incompatibles avec les objectifs de la tarification de la mobilité, il sera possible de les compenser en majorant la redevance.

Art. 11 Interdiction d'abaisser les tarifs

L'interdiction d'abaisser les tarifs pendant la durée du projet pilote vise à garantir que l'effet de régulation du trafic de la tarification de la mobilité ne soit pas contrarié par des baisses de tarifs décidées après le début du projet. L'interdiction ne concerne que les tarifs sur lesquels une redevance relevant de la tarification de la mobilité sera perçue. Si une telle redevance n'est par exemple perçue que sur les trajets effectués entre 6 h et 8 h, puis entre 17 h et 19 h, il sera permis d'émettre des billets à prix réduit valables entre 8 h et 17 h dans le périmètre du projet même pendant la durée de ce dernier.

Art. 12 Paiement anonyme de la redevance perçue au titre de la tarification de la mobilité

De même que l'on peut acheter des titres de transport non nominatifs aux distributeurs automatiques, il devra être possible d'acheter des titres de transport non nominatifs incluant directement la redevance perçue au titre de la tarification de la mobilité. Cela vaut également pour les titulaires de titres de transport forfaitaires, qui devront aussi – selon la conception du projet pilote – s'acquitter de la redevance pour chaque trajet effectué.

Art. 13 Reversement des recettes générées par la redevance perçue au titre de la tarification de la mobilité

La perception de la redevance relevant de la tarification de la mobilité ne devra pas occasionner de coûts supplémentaires aux entreprises de transport. Celles-ci pourront donc déduire l'ensemble des coûts liés à la perception de la redevance du montant à verser à l'organe responsable.

Art. 14 Principe

Afin de garantir le respect des dispositions de la loi ainsi qu'aux fins du contrôle de l'octroi de la contribution fédérale, les cantons auront l'obligation de soumettre les projets pilotes à l'approbation du DETEC avant de délivrer leur autorisation.

Art. 15 Étude de faisabilité

L'étude de faisabilité a pour but de préciser du mieux possible l'idée à l'origine du projet pilote. Elle devra être réalisée au tout début du projet et fera donc partie de sa phase initiale. C'est à la fois un instrument de travail (élaboration du projet) et une base décisionnelle, qui permettra de déterminer si le projet est réalisable et, le cas échéant, comment. Elle devra en outre déjà définir les grandes lignes de la réalisation du projet et en fixer l'étendue. Enfin, au-delà de sa fonction de base décisionnelle quant à la faisabilité du projet, elle devra servir de mise en garde contre les projets dont l'insuccès est prévisible (chances/risques, enseignements, rapport coût/utilité, etc.). Les résultats de l'étude de faisabilité seront joints à la demande d'approbation du projet pilote adressée au DETEC et montreront à quelles conditions le projet est réalisable.

Art. 16 Demande d'approbation d'un projet pilote

Cet article énumère de manière non exhaustive les informations que les documents à remettre au DETEC en vue de l'obtention de son approbation devront impérativement contenir. Certains points de l'énumération parlent d'eux-mêmes et seuls les autres sont donc commentés ci-après.

Ad let. a: les objectifs se réfèrent ici aux aspects visés à l'art. 2 du projet de loi. Il faudra présenter les connaissances spécifiques que l'on entend développer à la faveur du projet pilote.

Ad let. b: la description des effets escomptés sur le trafic devra se fonder sur une présentation aussi détaillée que possible des conditions de circulation prédominantes, s'appuyant elle-même sur divers paramètres quantitatifs. Il faudra également présenter les changements que l'on se propose d'obtenir avec le projet pilote, en utilisant, si nécessaire, des modélisations des transports. Les autres effets devront être décrits soit quantitativement, soit qualitativement.

Ad let. c: le système tarifaire prévu devra indiquer en détail quelle redevance sera perçue, de quel montant, à quelles conditions et dans quelle situation. Il faudra également indiquer qui a qualité de contribuable.

Ad let. f: il s'agira de présenter la technique utilisée pour percevoir la redevance et la façon dont elle sera mise en œuvre dans le projet pilote et son périmètre. Sont concernés en particulier les aspects suivants: la technologie et le processus de perception, le contrôle et la répression, la diffusion et l'information, ainsi que les flux de données et la protection de ces dernières.

Ad let. h: les coûts et leur origine devront être présentés en détail et répartis entre les différentes phases du projet, en particulier: phase d'étude de projet (études préliminaires, études de détail, etc.), phase de réalisation (exécution, mise en place), phase d'exploitation (phase de perception de la redevance) et phase d'évaluation.

Ad let. i: voir l'art. 22 du projet de loi et son commentaire. Il faudra préciser comment les recettes du projet pilote devront être utilisées.

Ad let. j: voir l'art. 19 du projet de loi et son commentaire. Il s'agira de présenter comment le suivi et l'évaluation seront concrètement assurés.

Ad let. k: la réalisation des projets pilotes de tarification de la mobilité nécessitera, selon la conception du projet, de traiter des données à partir desquelles il sera possible d'identifier les personnes concernées ainsi que d'éventuellement établir des profils de déplacement de véhicules ou de personnes. Il s'agira par conséquent, lors de la conception des projets, d'accorder une grande attention aux divers aspects de la protection des données. Sur les plans technique et organisationnel, l'exigence de protection des données inscrite dans la loi pourra être satisfaite à l'aide des moyens techniques actuellement à disposition, pour autant que, lors de la réalisation des projets, les principes de transparence, de minimisation des données et de limitation de leur conservation soient respectés. La protection des données devra être prise en compte dès la phase de conception technique du projet pilote, conformément au principe de protection de la vie privée dès la conception (*privacy by design*). Avec cette approche, la protection des données est considérée non pas comme une exigence « externe et étrangère au système », mais plutôt comme une fonction intrinsèque que le système doit remplir. Afin de garantir que la protection des données soit suffisamment prise en compte, le requérant devra fournir la preuve de la conformité du projet pilote à ladite protection des données. Cette preuve devra être présentée au DETEC avant la délivrance de l'autorisation de réaliser le projet. Elle consistera en une attestation du préposé cantonal à la protection des données, certifiant que le projet pilote est conforme aux dispositions du droit de la protection des données applicable. À cet égard, étant donné que, selon le projet de loi, la Confédération se limite à définir les conditions-cadres de la tarification de la mobilité, mais que les projets pilotes seront réalisés par les communes et les cantons, la protection des données sera régie par le droit cantonal. Enfin, pour garantir le respect des exigences de la protection des données, il sera indispensable d'associer le service compétent en matière de protection des données à l'élaboration des projets pilotes dès le lancement des projets.

Ad let. m: afin que les connaissances tirées des projets pilotes puissent éventuellement être exploitées, par la suite, dans un contexte plus large ou s'étendant à toute la Suisse, les projets devront faire l'objet d'un suivi scientifique. Ce suivi scientifique est impératif et devra être présenté dans les documents remis au DETEC en vue de l'approbation du projet. Il faudra indiquer en particulier comment et sous quelle forme il sera assuré.

Art. 17 Examen et approbation du projet pilote

Al. 1: les projets pilotes ont pour but l'acquisition de connaissances sur l'application d'une tarification de la mobilité d'un nouveau genre. Ils doivent en outre fournir au législateur les bases décisionnelles nécessaires en vue de l'éventuelle adoption d'une réglementation définitive. C'est pourquoi il y aura lieu de les choisir judicieusement, en vérifiant qu'ils sont propres à remplir ce double objectif et qu'ils présentent un intérêt national. Le DETEC ne devra en outre approuver de nouveaux projets pilotes que s'ils promettent de livrer de nouvelles connaissances ou des connaissances complémentaires par rapport aux projets déjà approuvés. Il s'agit d'éviter ainsi la réalisation de projets pilotes identiques ou presque, d'où ne résulterait pas de véritable valeur ajoutée.

Al. 2: cette disposition précisant qu'il n'existe pas de droit à l'approbation d'un projet pilote permettra de restreindre le nombre de projets. En effet, en raison de l'absence de base constitutionnelle permettant d'appliquer une nouvelle tarification de la mobilité à titre permanent dans le domaine de la circulation routière, le nombre de projets pilotes devra être limité. Ce nombre est laissé à l'appréciation du DETEC, qui pourra ainsi agir en fonction de la situation et des besoins. Afin d'éviter tout malentendu, il convient cependant de donner ici un ordre de grandeur: le nombre de projets pilotes entrant en ligne de compte devrait être de cinq environ.

Art. 18 Autorisation du projet pilote

Al. 1: du point de vue des échelons de l'État fédéral, il est justifié d'accorder aux cantons la compétence d'autoriser les projets pilotes qui seront réalisés sur leur territoire. Les effets d'un projet pilote sur le trafic ainsi que ses autres effets pourront se faire sentir au-delà du périmètre du projet à proprement parler. C'est pourquoi il est indispensable que les projets soient coordonnés à l'échelon cantonal et que ce soit donc le canton qui délivre les autorisations.

Al. 2: les projets pilotes qui, à titre exceptionnel, s'étendront sur le territoire de deux cantons ou plus devront être autorisés par le canton sur le territoire duquel se situe la plus grande partie du périmètre du projet. Ce canton ne pourra toutefois délivrer son autorisation qu'avec l'accord des autres cantons concernés. Le cas échéant, la procédure d'autorisation devra être coordonnée en conséquence.

Al. 3: la procédure d'autorisation sera régie par le droit cantonal. Si nécessaire, les cantons devront adopter les dispositions légales correspondantes, qui devront notamment indiquer quels services de l'administration cantonale sont compétents pour assurer l'exécution de la procédure d'autorisation. Il reviendra également au droit cantonal de prévoir une éventuelle possibilité de faire opposition ou de recourir contre un projet pilote.

Art. 19 Suivi et évaluation

Al. 1: un suivi du projet pilote devra être assuré pendant toute sa durée. Il s'agira en l'occurrence d'observer et d'enregistrer systématiquement l'état du trafic ainsi que les modifications de la circulation visées par le projet, de manière à rapidement identifier d'éventuels effets négatifs inattendus et, si la situation l'exige, à revoir la conception du projet. Le suivi ne devra pas se limiter au périmètre du projet pilote, mais, selon la conception de ce dernier et selon la situation, s'étendre au secteur d'origine du trafic avoisinant le périmètre. Enfin, le suivi servira également de base à l'établissement du rapport d'évaluation du projet.

Al. 2: l'évaluation devra satisfaire aux normes usuelles définissant les meilleures pratiques. L'al. 2 énumère en outre les aspects dont le rapport d'évaluation devra rendre compte et indique par conséquent quelles mesures devront être prises avant même le début du projet pour pouvoir effectuer une évaluation conforme aux exigences.

Art. 20 Transmission des données au DETEC

L'art. 20 ouvre la possibilité d'utiliser les données anonymisées des projets pilotes à des fins de recherche. Il s'agit ainsi de permettre également à la Confédération d'analyser les données collectées par les organes responsables lors de la réalisation des projets.

Art. 21 Contributions fédérales

Al. 1: les connaissances tirées des projets pilotes locaux présenteront un intérêt national, si bien que les résultats de l'évaluation de ces projets auront un intérêt pour la Confédération également. Des connaissances exploitables ne pourront cependant être obtenues que moyennant une évaluation de première qualité. Les évaluations et l'établissement des rapports d'évaluation seront donc relativement coûteux, si bien qu'il est justifié que la Confédération prenne en charge une partie de ces coûts. Pourront être pris en compte les coûts effectifs d'étude de projet (p. ex. études préliminaires, conception, planification) ainsi que ceux d'évaluation et d'établissement du rapport d'évaluation. Seront par contre exclus des contributions fédérales les coûts du suivi, car ils seront occasionnés pendant la phase d'exploitation, autrement dit durant la période de perception de la redevance. La participation de la Confédération se limitera à 60 % des coûts, ou à deux millions de francs au maximum par projet. Les coûts excédant ce montant seront à la charge de l'organe responsable.

Al. 2: les modalités d'octroi de la contribution fédérale seront réglées après l'approbation du projet pilote, moyennant la conclusion d'un contrat de subvention entre l'organe responsable et le DETEC.

Art. 22 Utilisation des recettes générées par la perception de la redevance

Al. 1: l'application à titre d'essai de la tarification de la mobilité générera des recettes. Ces recettes devront servir à couvrir les frais occasionnés par la réalisation du projet pilote, en particulier ceux directement liés à la perception de la redevance.

Al. 2: les éventuels excédents de recettes (recettes nettes) resteront acquis à l'organe responsable du projet pilote, qui ne sera cependant pas entièrement libre de les utiliser comme il l'entend, même s'il disposera à cet égard d'une importante marge de manœuvre. Le projet de loi prévoit en effet que les recettes nettes devront obligatoirement être affectées aux besoins des transports, mais avec un éventail de possibilités nettement plus large que celui prévu dans d'autres lois fédérales régissant les transports. Ces fonds devront être utilisés pour les besoins des transports dans le secteur d'origine du trafic de compétence de l'organe responsable du projet. Ils pourront notamment être affectés à des mesures d'investissement bénéficiant à tous les modes de transport, ainsi qu'à la couverture des coûts d'exploitation d'installations du trafic. Les excédents de recettes réalisés au niveau cantonal ou local pourront aussi servir à réduire les redevances routières perçues dans la zone où le projet pilote est réalisé. Dans une Suisse largement urbanisée comptant de nombreuses agglomérations, les systèmes de transport ne s'arrêtent pas aux frontières communales et/ou cantonales. Il devra donc être possible d'affecter également les recettes aux besoins des transports hors du périmètre du projet pilote, c'est-à-dire dans tout le secteur d'origine du trafic concerné par le projet. La notion de secteur d'origine du trafic doit donc permettre d'affecter les fonds de manière globale, mais néanmoins ciblée, à toute une région géographiquement cohérente. Cette affectation obligatoire très large des fonds devrait être un important facteur d'acceptation politique des projets pilotes, car il sera possible de faire valoir auprès de la population que la tarification de la mobilité est avantageuse non seulement pour ses effets de régulation du trafic, mais aussi du fait que ses recettes permettront de répondre à d'autres besoins des transports et n'iront pas simplement alimenter le budget général de la Confédération. Le rapport du Conseil fédéral de 2016 sur la tarification de la mobilité présente sept principes de base des modalités d'une tarification de la mobilité. Parmi ces principes figure celui de la « compensation », qui veut que, dans l'ensemble, la tarification de la mobilité signifie non pas payer davantage, mais payer différemment. Il sera toutefois difficile de respecter ce principe lors de la réalisation des projets pilotes, car ceux-ci seront localisés, ce qui signifie que le système de redevance (trafic individuel motorisé) et le système tarifaire (transports publics) en vigueur continueront de s'appliquer partout ailleurs en Suisse. Appliquer ce principe à titre d'essai serait en outre très compliqué. Cela poserait notamment des problèmes de délimitation et occasionnerait des charges disproportionnées.

Art. 23 Participation financière de la Confédération

Les contributions de la Confédération pourront être accordées non seulement aux projets pilotes avec assujettissement à une redevance, mais également à ceux réalisés sur la base d'une participation volontaire. Ces derniers permettront en effet d'acquérir des connaissances importantes en matière de régulation de la demande de transport ainsi que sur le comportement des usagers face à des systèmes à tarifs différenciés. Ces connaissances présentent en outre un intérêt national et pourront constituer une base décisionnelle importante en vue de l'éventuelle adoption définitive de la tarification de la mobilité.

Art. 24 Ayants droit aux contributions

Étant donné qu'il s'agit de projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire, le cercle des requérants inclura, outre les pouvoirs publics, les entreprises et les organisations de droit privé ou de droit public.

Art. 25 Demande de participation financière de la Confédération

Cet article énumère de manière non exhaustive les informations que les documents à remettre au DETEC en vue de l'obtention de son approbation devront impérativement contenir. Certains points de l'énumération parlent d'eux-mêmes et seuls les autres sont donc commentés ci-après.

Ad let. a: il faudra présenter quels aspects visés à l'art. 2 du projet de loi seront étudiés, en précisant pour chaque projet pilote quelles seront les thèses ou les problématiques examinées.

Ad let. b: pour être en mesure d'évaluer les nouvelles connaissances escomptées et juger de leur caractère novateur, il y aura lieu de documenter l'état de la recherche en relation avec la problématique à étudier et de montrer quelles lacunes le projet pilote vise à combler.

Ad let. c: il s'agira de présenter la conception du système tarifaire ou du système d'incitation à étudier, en indiquant clairement en particulier non seulement sur quoi portera la tarification, mais également qui y sera assujéti, où, dans quelle mesure et comment.

Ad let. d: les organes responsables auront une grande liberté dans le choix de la méthodologie, de l'approche et du modèle d'analyse propres à chaque projet pilote, car ces trois aspects dépendront de l'objectif du projet et de la question à examiner. Il faudra donc donner, pour chacun de ces aspects, des informations précises et à caractère contraignant sur comment sera effectivement réalisé le projet et à l'aide de quels moyens techniques, sur comment les participants seront recrutés et sur comment on s'assurera qu'ils forment un échantillon adéquat et représentatif en relation avec la problématique à étudier.

Ad let. g: les coûts et leur origine devront être présentés en détail et répartis entre les différentes phases du projet, en particulier: phase d'étude de projet (études préliminaires, études de détail, etc.), phase de réalisation, phase d'exploitation et phase d'évaluation.

Ad let. i: voir l'art. 28 du projet de loi et son commentaire. Il s'agira de présenter comment l'évaluation sera concrètement assurée.

Ad let. j: afin que les connaissances tirées des projets pilotes puissent éventuellement être exploitées, par la suite, dans un contexte plus large ou s'étendant à toute la Suisse, les projets devront faire l'objet d'un suivi scientifique. Ce suivi scientifique est impératif et devra être présenté dans les documents remis au DETEC en vue de l'approbation du projet. Il faudra indiquer en particulier comment et sous quelle forme il sera assuré.

Ad let. k: il y aura lieu de présenter comment la protection des données sera prise en compte dans le projet pilote.

Art. 26 Examen des projets pilotes

Les projets pilotes doivent permettre d'acquérir des connaissances sur l'application d'une tarification de la mobilité d'un nouveau genre. Ils doivent en outre fournir au législateur les bases décisionnelles nécessaires en vue de l'éventuelle adoption d'une réglementation définitive. C'est pourquoi seuls devront bénéficier du soutien financier de la Confédération les projets propres à remplir ce double objectif et présentant un intérêt national. Le DETEC ne devra en outre approuver de nouveaux projets pilotes que s'ils promettent de livrer de nouvelles connaissances ou des connaissances complémentaires par rapport aux projets déjà approuvés. Il s'agit d'éviter ainsi la réalisation de projets pilotes identiques ou presque, d'où ne résulterait pas de véritable valeur ajoutée.

Art. 27 Montant de la contribution fédérale

Al. 1: limitée à 60 % des coûts, mais à deux millions de francs au maximum par projet pilote, la contribution de la Confédération servira, d'une part, à couvrir les coûts effectifs du projet (en particulier les frais de personnel liés à la planification, à la réalisation et à l'évaluation ou les frais de mise en œuvre technique) et, d'autre part, à accorder des incitations financières aux participants au projet.

Al. 2: les modalités d'octroi de la contribution fédérale seront réglées après l'approbation du projet pilote, moyennant la conclusion d'un contrat de subvention entre l'organe responsable et le DETEC, comme pour les contributions visées à l'art. 21, al. 2.

Al. 3: cette disposition précisant qu'il n'existe pas de droit à une contribution fédérale permettra de limiter le nombre de projets réalisés sur la base d'une participation volontaire bénéficiant du soutien financier de la Confédération. Cela permettra d'agir en fonction de la situation et des besoins. Afin d'éviter tout malentendu, il convient cependant de donner un ordre de grandeur: le nombre de projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire et cofinancés par la Confédération devrait être de cinq environ.

Art. 28 Rapport d'évaluation

L'évaluation devra satisfaire aux normes usuelles définissant les meilleures pratiques. Cet article énumère en outre les aspects dont le rapport d'évaluation devra rendre compte et indique par conséquent quelles mesures devront être prises avant même le début du projet pour pouvoir effectuer une évaluation conforme aux exigences. Contrairement à ce qui est prévu pour les projets pilotes avec assujéttissement à une redevance, les projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire ne devront pas faire l'objet d'un suivi. Comme indiqué plus haut, ces projets seront conçus pour de petits groupes de participants et n'auront pas d'effets sur le trafic, d'où l'inutilité d'un suivi. En ce qui concerne les « effets », les projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire se distinguent de ceux avec assujéttissement à une redevance en ceci qu'ils n'auront pas d'impact sur le trafic effectif ni sur d'autres aspects comme l'environnement ou l'économie, d'où l'utilisation de la notion de « résultats » à la let. b.

Art. 29 Transmission des données au DETEC

Cette disposition est analogue à celle de l'art. 20. Nous renvoyons donc au commentaire de ce dernier.

Art. 30 Référendum et entrée en vigueur

La loi est sujette au référendum, conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst. De plus, en raison de l'absence de base constitutionnelle, sa durée de validité doit être limitée. Une durée de dix ans paraît appropriée.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

La Confédération contribuera financièrement à l'étude de projet et à l'évaluation des projets pilotes avec assujéttissement à une redevance moyennant une participation de deux millions de francs par projet au plus. Si l'on considère que le nombre de ces projets sera de cinq au plus, les contributions de la Confédération ne dépasseront pas dix millions de francs.

La Confédération soutiendra également des projets pilotes réalisés sur la base d'une participation volontaire. Le nombre de ces projets sera aussi de cinq au plus. À raison d'une contribution maximale de deux millions de francs par projet, il en résultera pour la Confédération des charges supplémentaires de dix millions de francs au plus.

Il faut donc compter, sur les dix ans de durée de validité de la loi, avec des dépenses supplémentaires de 20 millions de francs au total, soit deux millions de francs par année en moyenne. La question de l'échelonnement de ces dépenses dans le temps reste ouver-

te. Les coûts d'étude de projet seront engendrés au début des projets pilotes, les coûts d'évaluation à fin. On peut en outre supposer que les divers projets pilotes seront réalisés chacun à son rythme et seront donc de durées différentes. C'est pourquoi il n'est actuellement pas possible de déterminer quels seront les besoins en ressources au fil du temps.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les travaux découlant de la présente loi à l'échelon fédéral pourront être exécutés par le personnel existant. Le projet n'a donc pas de conséquences sur l'état du personnel de la Confédération.

3.1.3 Autres conséquences

Il ne devrait pas y avoir pas d'autres conséquences pour la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas de conséquences directes touchant l'ensemble des cantons et des communes. La loi proposée les autorise à réaliser des projets pilotes, mais ne les oblige pas à le faire. Elle ne concerne donc que les cantons et les communes qui souhaiteront en réaliser un. Le nombre de projets sera en outre strictement limité, si bien que les cantons et les communes effectivement concernés seront peu nombreux.

3.3 Conséquences économiques

Les conséquences économiques ont été examinées à l'aide du formulaire d'analyse d'impact de la réglementation « Quick check ». Le projet de loi n'est que faiblement, voire pas du tout, concerné par les divers points à examiner selon le formulaire. De plus, il n'est pas possible de présenter le détail des conséquences économiques, puisqu'on ignore encore non seulement combien de projets pilotes seront réalisés et où ils seront réalisés, mais également quelle sera leur conception. Quoiqu'il en soit, compte tenu du caractère local et de la durée limitée de chaque projet pilote, les conséquences économiques à l'échelle suisse devraient être négligeables.

Toutefois, étant donné que les projets pilotes visent à résoudre les problèmes de circulation actuels moyennant l'application de nouvelles formes de tarification, on s'attend à un effet positif sur le trafic, ce qui devrait avoir une incidence positive sur l'économie et la société.

Dès qu'un projet pilote sera mis en œuvre, on pourra en déterminer les conséquences effectives et les comparer aux prévisions ou aux attentes. Il s'agira d'examiner en particulier l'effet de régulation du trafic et l'amélioration des conditions de circulation qui en résultera, ainsi que les éventuels effets de synergie, comme la réduction des nuisances environnementales résultant des transports. Il n'est actuellement pas possible de quantifier les conséquences des projets pilotes, d'autant moins que les effets de chaque projet différeront en fonction de la situation et de la conception de ce dernier.

3.4 Conséquences sociales

Les projets pilotes devraient se traduire par une atténuation temporaire des problèmes locaux de circulation, ce qui aura en fin de compte des conséquences sociales positives à l'échelon local. À noter que dans ce contexte également, les effets de chaque projet pourront différer en fonction de la situation et de la conception de ce dernier. De plus, influencer le comportement en matière de mobilité par le biais des tarifs pourra entraîner une augmentation des coûts pour certains usagers. Il s'agit là d'une conséquence inhérente au système, donc inévitable. Toutefois, des tarifs plus élevés pourront aussi améliorer les conditions de circulation, de sorte que, tout compte fait, le bilan sera positif pour les usagers.

3.5 Conséquences environnementales

La loi proposée n'est pas conçue prioritairement comme devant contribuer à la protection de l'environnement. Toutefois, de par les changements de comportement des usagers qu'ils induiront, les projets pilotes de tarification de la mobilité pourront avoir des effets environnementaux positifs. Citons pour exemples l'amélioration de la qualité de l'air, la diminution des nuisances sonores et la réduction des émissions de CO₂ qui résulteront de la fluidification du trafic.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁸. Les travaux de la deuxième étape du projet de tarification de la mobilité ne se sont en effet achevés qu'à la fin de 2019, si bien que le processus de réflexion sur la réalisation de projets pilotes a débuté alors que le programme de la législature était déjà établi.

⁷ FF 2020 1709

⁸ FF 2020 8087

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁹ présente l'objectif et la stratégie du Conseil fédéral dans le domaine des transports (objectif 6). Cet objectif prévoit que la Suisse assure la fiabilité et la solidité du financement de ses infrastructures dans le domaine des transports et de l'informatique. Selon le Conseil fédéral, des infrastructures de transport et des infrastructures informatiques fiables et performantes dans tout le pays constituent un atout économique essentiel. Durant la législature 2019 à 2023 et au-delà, la Suisse doit s'attendre à un accroissement de sa population et, partant, des besoins dans les domaines de la mobilité et des technologies de la communication. Les infrastructures doivent donc être modernisées en permanence et être aménagées en fonction des besoins, en tenant compte des exigences accrues en matière de performance, de financement et de sécurité.

De plus, le Conseil fédéral est d'avis que grâce à la numérisation, l'utilisation des infrastructures de transport sera plus efficace et plus équilibrée, ce qui favorisera l'émergence d'offres de mobilité intégrées. La présente proposition de loi fédérale sur la réalisation de projets pilotes de tarification de la mobilité s'inscrit donc dans le cadre de l'exploration de nouvelles voies propres à assurer le maintien, voire l'amélioration, des capacités et de l'efficacité des infrastructures de transport.

Le plan sectoriel des transports, partie programme, de 2006 prescrit dans les stratégies de développement que la Confédération examine l'introduction d'instruments de gestion de la demande, tels que la régulation du trafic par le recours à des mesures économiques visant à assurer une utilisation optimale des infrastructures existantes¹⁰. Cette partie programme est en cours de révision et le projet de nouveau plan sectoriel, partie programme, prévoit quant à lui, dans les stratégies de développement, que la Confédération, les cantons et les communes orientent la demande de transport dans le temps et dans l'espace. Il propose en outre que la Confédération mette en place les conditions-cadres permettant d'orienter la demande de transport et encourage les cantons et les communes, mais aussi les entreprises privées, à prendre des mesures en ce sens¹¹.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Selon la Constitution fédérale (Cst.), la Confédération dispose d'une compétence législative complète dans les domaines de la circulation routière et des transports publics (art. 82 et 87 Cst.). Pour ce qui est de l'utilisation des transports publics, la Cst. n'exclut pas la conception de systèmes tarifaires différenciés (art. 81a, al. 2, Cst.). Toutefois, elle n'accorde ni à la Confédération ni aux cantons la compétence de percevoir une redevance en sus du prix du titre de transport. Pour les routes publiques, l'art. 82, al. 3, Cst. dispose que leur utilisation est exempte de taxe et que seule l'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions (pour la portée de cette compétence, cf. ch. 5.1.1).

En raison de l'augmentation continue de la mobilité, l'infrastructure de transport atteint, à certains endroits et à certaines heures, la limite de ses capacités, mais l'espace et les moyens financiers nécessaires pour l'aménager sont limités. Propres à influencer le trafic, les redevances perçues au titre de la tarification de la mobilité pourraient être un instrument permettant à la fois d'optimiser l'exploitation des infrastructures existantes et d'économiser l'argent du contribuable. Toutefois, avant d'adopter cet instrument à l'échelle nationale et de créer les bases constitutionnelles et légales nécessaires à cet effet, il est dans l'intérêt général d'en tester l'efficacité. Il s'agit donc, pour accumuler des expériences sur le fonctionnement, l'efficacité et l'acceptation de redevances perçues au titre de la tarification de la mobilité, de faire des essais pratiques. Le but est d'acquérir les connaissances nécessaires pour disposer d'une solide base décisionnelle moyennant la réalisation d'un nombre limité de projets pilotes locaux de durée déterminée. Ces projets livreront des résultats qui profiteront à l'ensemble de la population. Les cantons et les communes n'auront pas l'obligation de réaliser de projet pilote. De plus, la perception d'une redevance au titre de la tarification de la mobilité ne constitue pas une atteinte grave aux droits fondamentaux. La loi fédérale de durée déterminée proposée en vue de la réalisation des projets pilotes repose sur l'art. 173, al. 2, Cst. (pour la forme de la loi et de la réglementation des essais, cf. ch. 5.1.2). Le cas échéant, l'adoption définitive des redevances perçues au titre de la tarification de la mobilité nécessitera de modifier la Cst. et de créer les bases légales correspondantes au niveau de la loi ainsi que par voie d'ordonnances.

5.1.1. Portée de l'art. 82, al. 3, deuxième phrase, de la Constitution fédérale

L'art. 82, al. 3, Cst. dispose que l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe, tout en prévoyant, dans sa seconde phrase, que l'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions. À ce jour, l'Assemblée fédérale n'a autorisé qu'une seule exception au principe de la gratuité de l'utilisation de l'infrastructure routière. Cette exception concerne le tunnel frontalier reliant la Suisse et l'Italie sous le Grand-Saint-Bernard. D'autres cas que le Conseil fédéral avait l'intention de soumettre à l'Assemblée fédérale n'ont finalement pas été traités pour différentes raisons; ce fut le cas notamment des projets « Traversée de la rade », à Genève, et « Schanzentunnel », à Berne, qui ont été rejetés en votation populaire. Il est donc difficile, sur la base d'un seul cas d'application de la disposition dérogatoire de l'art. 82, al. 3, Cst., de parler de précédent qui puisse faire jurisprudence.

L'art. 82, al. 3, seconde phrase, Cst. donne aux Chambres fédérales la compétence d'autoriser des exceptions à la gratuité de l'utilisation des routes publiques pour des ouvrages ou des tronçons de route déterminés. Cette compétence ne s'étend toutefois pas à des exceptions prévoyant la perception d'une taxe dans un périmètre entier, tel que toute une région, ville ou commune, ni à des exceptions à la gratuité de l'utilisation pendant un certain temps. Ainsi, l'art. 82, al. 3, Cst. ne couvre pas l'adoption de redevances d'utilisation des routes publiques par exemple dans les villes, comme cela se fait à l'étranger (cf. ch. 1.5).

5.1.2. Réalisation des projets pilotes sur la base d'une loi fédérale

La réalisation des projets pilotes sur la base d'une loi fédérale de durée déterminée repose sur les réflexions ci-dessous.

⁹ FF 2020 1709

¹⁰ UVEK, Plan sectoriel des transports, partie programme, du 26 avril 2006, p. 17. www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Stratégie et planification > Conceptions et plans sectoriels > Plans sectoriels de la Confédération > Transports > Partie programme

¹¹ UVEK, Mobilité et territoire 2050 – Plan sectoriel des transports, partie programme, du 15 septembre 2020, p. 34. www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Stratégie et planification > Conceptions et plans sectoriels > Plans sectoriels de la Confédération > Transports > Partie programme > Plan sectoriel des transports, partie programme – procédure de consultation et participation

Il est judicieux d'adopter une réglementation régissant la réalisation d'essais dans le domaine de la tarification de la mobilité, car c'est le seul moyen de disposer d'une solide base décisionnelle (besoin et caractère approprié) en vue de l'éventuelle adoption définitive de cette tarification. La réglementation qui permettra de réaliser les projets pilotes sera édictée par le Conseil fédéral sous la forme d'ordonnances de durée déterminée – dans la mesure où l'éventuel acte définitif devrait se situer au niveau de la loi –, à moins qu'une règle régissant les essais ne déroge à une loi. Ces ordonnances de durée déterminée devront faire l'objet d'un suivi sous la forme de contrôles et d'évaluation de leurs effets. Elles devront en outre permettre de répondre à la question de savoir s'il sera nécessaire et judicieux de légiférer au terme de la phase d'essais et, le cas échéant, comment. De plus, il faudra veiller à ce que la recherche et les tests ne deviennent pas des prétextes dont l'État se sert pour agir sans base légale suffisante. Enfin, il existe un certain risque que le Conseil fédéral prive de fait le Parlement d'une partie de ses prérogatives. Compte tenu de la situation singulière qui caractérise le domaine des transports (cf. ch. 5.1), il est indiqué d'adopter, à titre exceptionnel, une loi fédérale de durée déterminée soumise au référendum (voir à ce sujet l'évaluation de l'Office fédéral de la justice de 2005 in: Introduction d'un péage routier – Rapport du Conseil fédéral sur la possibilité d'introduire un péage routier en Suisse, donnant suite au postulat 04.3619 déposé le 16.11.2004 par la CTT Conseil national, annexe 2).

La loi proposée contribuera à donner une légitimité démocratique à la perception temporaire de redevances d'utilisation des routes et des transports publics dans des zones circonscrites (communes, agglomérations ou cantons). Elle permettra en outre aux organes responsables potentiels de réaliser différents projets pilotes en leur laissant la marge de manœuvre nécessaire à cet effet, tout en définissant clairement le cadre dans lequel cette marge de manœuvre devra s'inscrire.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les obligations internationales de la Suisse dans les domaines de la circulation routière et des transports publics découlent principalement de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres). Étant donné que les véhicules d'un poids total supérieur à 3,5 tonnes seront obligatoirement exclus du champ d'application de la loi, les dispositions de cet accord relatives à la perception de redevances sur le trafic des poids lourds (RPLP) ne seront pas enfreintes. Le projet de loi est donc compatible avec les obligations internationales de la Suisse. En ce qui concerne la perception de redevances d'utilisation des routes publiques et la fixation des tarifs des transports publics, les États sont autonomes.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La loi proposée est conçue comme une loi fédérale de durée déterminée soumise au référendum (voir aussi le ch. 5.1.2).

5.4 Frein aux dépenses

Le frein aux dépenses a pour objectif de discipliner la Confédération sur le plan de sa politique de dépenses. À compter d'un certain montant, l'Assemblée fédérale est ainsi tenue de voter les dépenses à la majorité qualifiée. Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, les crédits d'engagement et plafonds de dépenses impliquant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres de chacun des deux Conseils. Les dépenses résultant du nombre maximal de projets pilotes prévus dans le projet de loi (cinq projets à caractère contraignant et cinq projets réalisés sur la base d'une participation volontaire) ne dépassent pas ces montants (cf. ch. 3.1.1), si bien que les contributions fédérales prévues dans la loi proposée ne sont pas assujetties au frein aux dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Les contributions de la Confédération accordées aux requérants conformément aux art. 21 et 27 du projet de loi constituent des subventions. Elles sont dès lors soumises aux dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions. Les principes de la loi sur les subventions ne sont pas remis en question par les dispositions proposées.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le projet ne contient pas de normes de délégation de compétences législative. La loi proposée est conçue comme une loi-cadre et les organes responsables des projets pilotes seront liés par les dispositions qui y sont arrêtées. Le projet de loi précise cependant explicitement qu'il s'agit de réaliser des projets pilotes dont la conception soit aussi diversifiée que possible. Cela autorise donc les cantons, sous réserve du respect des conditions-cadres, à concevoir eux-mêmes les règles applicables à un projet pilote donné.

Ainsi, l'application de la loi proposée implique que les cantons et éventuellement les communes concernés par la réalisation d'un projet pilote créent eux-mêmes les bases juridiques nécessaires à leur niveau. Ce n'est donc pas du ressort du législateur fédéral.

5.7 Protection des données

Suivant la technologie de collecte des données choisie, la réalisation des projets pilotes relevant de la loi proposée sera délicate du point de vue de la protection des données. Le respect du droit de la protection des données sera prioritairement du ressort des requérants ou des organes responsables. Afin de garantir que le projet pilote respecte ce droit, il s'agira de présenter au DETEC, en vue de l'obtention de son approbation, la preuve de la conformité du projet à la protection des données (art. 16, let. k, et 25, let. k du projet de loi). De plus, dans le domaine des transports publics, les voyageurs auront le droit de s'acquitter de la redevance anonymement, au moyen d'un titre de transport non nominatif.

