

Réponse à la motion de M. Alain Hubler et Mme Evelyne Knecht
« Un péage urbain pour financer la gratuité des tl : étude d'une solution écologique et sociale pour
Lausanne »

Rapport-préavis N° 2013/36

Lausanne, le 25 juillet 2013

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Objet du préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond à la motion de M. Alain Hubler et Mme Evelyne Knecht intitulée «Un péage urbain pour financer la gratuité des tl : étude d'une solution écologique et sociale pour Lausanne», déposée le 5 octobre 2004¹. Lors de sa séance du 7 juin 2005², le Conseil communal décidait de prendre cette motion en considération et de la renvoyer à la Municipalité pour étude et rapport. Dans sa séance du 9 décembre 2008³, le Conseil communal acceptait la demande de la Municipalité de prolonger au 31 décembre 2008 le délai de réponse à cet objet. Dans le rapport-préavis 2009/07 du 18 février 2009, la Municipalité répondait, entre autres, au présent objet. Cette réponse ayant été refusée par le Conseil communal lors de sa séance du 24 novembre 2009⁴, la Municipalité sollicitait, dans son rapport 2011/1 du 5 octobre 2011, le report du délai de réponse à cet objet au 30 juin 2012. Lors de sa séance du 7 décembre 2011⁵, le Conseil communal acceptait cette prolongation. Suite au changement de « leadership » intervenu entre la direction Administration générale et Finances et celle des Travaux, la Municipalité sollicitait, dans son rapport 2012/1 du 20 septembre 2012, un nouveau report du délai de réponse au 30 juin 2013. Dans sa séance du 12 décembre 2012⁶, le Conseil communal acceptait cette prolongation de délai.

2. Rappel de la motion

Les motionnaires demandent à la Municipalité d'entreprendre une étude visant à déterminer la faisabilité et les conditions d'introduction d'un péage urbain dont le produit financier serait intégralement affecté à la gratuité et à l'amélioration des transports publics du réseau tl. Leur demande vise à améliorer la qualité de vie en ville en diminuant les nuisances dues au trafic individuel motorisé (TIM). Elle s'appuie sur divers éléments : croissance du trafic pendulaire et des nuisances dues aux TIM, application des principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur, etc. Les motionnaires évoquent l'absence d'équité entre les usagers des transports publics – qui financent doublement ces transports, une fois via l'impôt et une autre via leurs titres de transport – et les automobilistes, qui ne les financent qu'une seule fois, par le biais de l'impôt, tout en contribuant fortement à l'accroissement des nuisances sonores et atmosphériques.

¹ BCC 2004-2005, T. II (N° 10), p. 12

² BCC N° 2, 2005, pp.179-188

³ BCC N° 7, 2008, /I, pp. 587 et ss

⁴ BCC N° 6, 2009/I, pp. 551-570

⁵ BCC à paraître

⁶ BCC à paraître

3. Réponse de la Municipalité

Pour pouvoir répondre à la présente motion, la Direction des travaux a procédé à une analyse détaillée de l'état des connaissances actuelles sur la question des péages urbains. Elle a également effectué des comparaisons avec d'autres villes telles que Londres et Stockholm, puis évalué différents scénarios (périmètre et système) pour Lausanne.

Au fond, la question est de savoir si la mise en place d'un péage urbain est une mesure judicieuse pour la ville de Lausanne qui a des contraintes territoriales et géographiques particulières et pour une population de 130 000 habitants, voire pour une agglomération de 310 000 habitants. Dès lors, si on entre en matière et si on élargit le périmètre pris en considération, on doit définir quel type de péage mettre en place et pour quels objectifs.

Les principaux buts poursuivis par un système de péage urbain sont :

- réduire les phénomènes de saturation du réseau routier, principalement dans la zone de péage durant les périodes de pointe, et garantir des performances accrues pour le réseau de transports collectifs (vitesse commerciale, régularité) ;
- inciter les usagers à effectuer des déplacements avec des modes de transports alternatifs ;
- diminuer les nuisances environnementales (bruit et pollution de l'air) générées par le trafic automobile ;
- récolter des fonds permettant de financer les transports dans l'agglomération.

Pour réduire les nuisances induites par le trafic individuel motorisé, la Municipalité dispose d'outils efficaces avec le Plan directeur des déplacements (PDD) de 1996. Toutefois, les mesures proposées restent limitées si l'on ne définit pas une politique régionale. En cela, la révision du Plan directeur lausannois qui est étudiée actuellement s'appuie sur les mesures du Plan d'Agglomération Lausanne-Morges (PALM) et permettra, à terme, de garantir des plans d'action au niveau régional. Il est important de préciser que la diminution ou le contrôle du trafic urbain peut se faire au moyen de diverses mesures, dont plusieurs sont actuellement déjà mises en œuvre à Lausanne. Depuis l'approbation du Plan directeur par le Conseil communal, les services de l'administration communale s'occupent de la mise en place des mesures adoptées avec des résultats probants. A ce titre, il convient de mentionner la baisse du trafic individuel motorisé de 20% sur l'axe Route de Berne-Rue du Bugnon entre 2005 et 2010, notamment grâce au développement des transports publics (arrivée du m2 et du réseau t1 08), de même qu'une réduction du trafic de 13% entre le barreau Est et Ouest de la ville. Il convient également de rappeler que des axes forts de transports publics sont à l'enquête actuellement (tram t1 ou BHNS Chauderon St-François), ce qui provoquera une réorganisation complète de la circulation au centre-ville et renforcera l'attractivité des transports publics à l'horizon 2018. Ainsi, l'adaptation de la voirie en vue d'accueillir l'un des BHNS est en cours de chantier sur l'avenue de Chailly. D'autre part, l'arrivée du m3 à l'horizon 2025 renforcera encore davantage les transports publics. Notons également que les objectifs du PALM pour 2030 se traduisent en une augmentation du nombre de déplacements depuis et vers le centre-ville de 10 à 15%, ce qui demandera une augmentation de la part modale des transports publics.

Au niveau juridique, en vertu de l'art. 82, al. 3 de la Constitution fédérale, en Suisse, l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. En conséquence, les péages routiers ne sont en principe pas admis. Toutefois, quelques exceptions ont déjà été autorisées par le Parlement ou le peuple. Le 3 juin 2008, le Conseil national, à l'instar du Conseil des Etats, s'est opposé à des tests de péages urbains et a retiré ce point du programme de législature 2007–2011 du Conseil fédéral. Dès lors, il y a lieu de relever que le péage routier en Suisse est pour l'instant réglementairement non compatible. Son instauration ne semble envisageable qu'à moyen terme.

Pour ce qui est des expériences de péage urbain, il est finalement assez difficile de comparer les six villes concernées (Londres, Singapour, Oslo, Stockholm, Edimbourg et Trondheim) et d'en tirer des enseignements précis pour Lausanne. En effet, chaque système mis en œuvre dans chacune de ces villes constitue du «sur-mesure» et s'adapte à la structure territoriale, aux infrastructures existantes et à la topographie spécifique. On constate cependant que tous les systèmes considérés sont globalement coûteux : les investissements réalisés sont compris entre 50 et 630 millions de francs suisses. A titre indicatif, la ville de Genève estime le coût de l'instauration d'un tel système sur son territoire à environ 50 millions de francs. Les frais d'exploitation, liés en partie à la nature du matériel, sont également très disparates. Quant aux recettes, elles sont estimées entre 26.5 (Trondheim) et 160 millions de francs (Oslo).

Parmi les systèmes de péage analysés, le modèle de zone est celui qui permet de privilégier les objectifs de gestion du trafic. Ce modèle comporte deux sous-variantes : le péage de cordon et la redevance forfaitaire. La première consiste à percevoir un montant à l'entrée et/ou à la sortie de la zone. Les trajets ayant leur origine et leur destination à l'intérieur de la zone sont gratuits (mis en application à Oslo). La seconde sous-variante repose sur une autorisation payante pour effectuer des trajets dans la zone du péage et ceci pour une période déterminée (mis en application à Londres).

Concernant Lausanne, quatre périmètres de péage de zone ont été étudiés : un cordon centre-ville lausannois, un cordon Lausanne (limites communales hors zones foraines), un cordon interne à l'autoroute (de Crissier à Lutry) et un cordon agglomération Lausanne-Morges. Après analyse, le cordon centre-ville est d'une taille trop réduite pour influencer suffisamment la mobilité en ville de Lausanne, et le cordon agglomération intégrant l'autoroute semble démesuré. Seuls les périmètres « Lausanne » et « interne à l'autoroute » sont envisageables. Le premier, qui serait strictement sur territoire lausannois, semble théoriquement moins compliqué à mettre en place. Le second, plus logique en termes d'agglomération, serait certainement plus ardu à mettre en place, étant donné le nombre de communes concernées.

On pourrait par conséquent retenir quatre variantes de péage, soit les deux périmètres retenus, avec à chaque fois deux sous-variantes du modèle de zone (cordon ou redevance forfaitaire). En fonction du périmètre et du type de péage, l'investissement initial varierait approximativement entre 20 et 80 millions de francs. Les coûts annuels (amortissement, fonctionnement et entretien) seraient compris entre 10 et 30 millions de francs. Les revenus annuels seraient quant à eux compris entre 35 et 90 millions de francs, ce qui permettrait théoriquement de dégager chaque année entre 25 et 60 millions de francs de bénéfice. Il convient de relever que le système de péage de zone nécessite la mise en place de portiques munis de caméras de surveillance. Il serait extrêmement coûteux et long à mettre en place pour une ville de la taille de Lausanne. Techniquement, le système le plus simple consisterait à éviter la pose d'équipements de contrôle et à gérer la vente et le contrôle d'une vignette autorisant l'accès à la zone.

Le développement comme le fonctionnement des transports publics ont un coût élevé. En 2012, les charges des tl se sont élevées à environ 218 millions de francs. Environ 34% de cette somme a été couverte par la vente des billets, environ 75 millions de francs, soit ce que coûterait la gratuité des transports publics. Ainsi, les 25 à 60 millions de francs de bénéfice espérés selon les variantes de péage urbain ne pourraient permettre la gratuité des transports publics, puisqu'il manquerait entre 15 et 50 millions de francs par année qui devraient être trouvés par d'autres voies.

Par ailleurs, il convient de préciser que la gratuité des transports publics sur la commune de Lausanne serait complexe à réaliser du fait que les itinéraires des lignes *tl* touchent de nombreuses communes et de l'existence de la communauté tarifaire Mobilis.

Notons également que si la gratuité des transports publics était mise en œuvre, cela entraînerait certes un report des transports individuels motorisés vers les transports publics, mais également un report des modes doux vers ces transports publics ce qui constitue un effet indésirable.

Concernant le volet social, le péage urbain peut avoir des conséquences négatives pour les personnes à revenus modestes qui ont besoin de leur voiture. En effet, une taxe supplémentaire au titre du péage pèserait plus lourdement sur ces derniers.

S'agissant du volet environnemental, les répercussions sont difficiles à estimer, une partie du trafic pouvant se reporter derrière la limite du péage.

Avec l'ambition de l'agglomération Lausanne-Morges d'accueillir 40'000 habitants et 30'000 emplois supplémentaires d'ici à 2020 et avec la mise en place des axes forts de transports publics (AFTPU), notamment avec l'arrivée du tram et des bus à haut niveau de service (BHNS), la Ville de Lausanne connaîtra une forte revitalisation, allant dans le sens du développement durable. Il est indéniable que ces investissements, qui feront suite à ceux du m2 et du réseau t1 08, seront à même d'augmenter considérablement la part modale des transports publics. La Municipalité est persuadée que les objectifs ambitieux du PALM permettront d'améliorer durablement la qualité de l'air et diminuer le bruit en ville de Lausanne. Ainsi, le péage urbain n'est qu'un outil parmi d'autres pour modifier le comportement des usagers en servant de levier pour les inciter à utiliser des modes de transports alternatifs à la voiture.

Aussi, la Municipalité répond de la manière suivante aux dix questions des motionnaires :

Question 1

Quel est le nombre journalier de véhicules « non lausannois » qui pénètrent dans Lausanne – cordon 2 du comptage COREL ?

En 2010, la campagne de comptages de Lausanne-Région a relevé une moyenne quotidienne globale de 235'000 mouvements de véhicules au cordon 2 (hors autoroute). Il s'agit de mouvements dans les deux sens (entrant et sortant). Les instruments de mesure du trafic routier utilisés pour les campagnes de comptage de Lausanne-Région ne permettent pas de faire la différence entre véhicules « lausannois » et « non lausannois » et n'autorisent aucune saisie fine des catégories de véhicules (polluants, peu polluants, pour handicapés, postaux, d'urgence, poids lourds des transports publics ou des transports privés, etc.). Le nombre de véhicules « non lausannois » entrant est donc inconnu.

Question 2

Quel est le nombre journalier de véhicules « lausannois » qui sortent et par conséquent reviennent dans Lausanne – même cordon ?

Pour les mêmes raisons que ci-dessus, cette donnée est inconnue et difficile à établir.

Question 3

Quel est le nombre journalier de véhicules « non lausannois » et potentiellement exonérables du péage – véhicules pour handicapés, bus, taxis, véhicules d'urgence, postaux, véhicules à énergie alternative ou électriques – qui pénètrent dans Lausanne – même cordon ?

Comme indiqué ci-dessus, les données en notre possession ne permettent aucune différenciation des véhicules selon leurs catégories. Cette donnée nous est inconnue et difficile à établir.

Question 4

Quel est le nombre journalier de véhicules « non lausannois » considérés comme très polluants – 4x4 entre autres – qui pénètrent dans Lausanne – même cordon ?

Comme indiqué ci-dessus, cette donnée nous est inconnue.

Question 5

Quel est le pourcentage journalier de véhicules « non lausannois » qui pénètrent dans Lausanne – même cordon ?

Comme indiqué dans la réponse à la question 1 ci-dessus, cette donnée ne nous est pas connue.

Question 6

Quel serait le coût d'exploitation d'un péage urbain ?

Les coûts annuels de fonctionnement et d'entretien ont été estimés entre 8 et 22 millions de francs selon les variantes considérées.

Question 7

Quel serait le coût d'exploitation du réseau tl s'il devait absorber 20% des passagers empruntant les véhicules dénombrés à la question 1 ?

Lors de la campagne de comptages Lausanne-Région 2010, l'hypothèse de taux d'occupation par véhicule était de 1,3 personne par véhicule. Ainsi, environ 305'000 personnes par jour franchissent le cordon 2 en transport individuel motorisé. Le 20% de ce dernier chiffre représenterait environ 22 millions de voyageurs annuels, soit un peu plus de 20 % des 100,6 millions de clients que les tl ont accueilli sur leurs lignes en 2012. On peut donc penser qu'une augmentation de 20% du nombre de voyageurs entraînerait une augmentation conséquente des coûts d'exploitation des tl (qu'il est possible d'estimer en première approximation à environ 20%, soit de l'ordre de 45 millions de francs annuels).

Question 8

Quel serait le tarif d'entrée en ville permettant de financer la gratuité du réseau tl en tenant compte de l'augmentation de fréquentation évoquée à la question précédente ?

L'étude qui a été réalisée est basée sur un péage de passage de 3 francs soit 6 francs pour un aller-retour, et dans le cas d'une redevance forfaitaire d'un péage de 3 francs. Comme dit précédemment, les recettes seraient insuffisantes pour financer la gratuité du réseau tl. Comparativement, seul le péage de Londres est sensiblement plus cher, et un tarif plus élevé entraînerait très vraisemblablement une baisse des recettes, ce qui, associé aux 45 millions de francs supplémentaires à financer de la question 7, signifie l'impossibilité de financer la gratuité des transports publics avec un péage urbain à Lausanne.

Question 9

Quel montant pourrait-on affecter à la gratuité du réseau tl ?

Comme déjà indiqué, les bénéfices du péage urbain seraient de l'ordre de 25 à 60 millions de francs annuels.

Question 10

A combien peut-on estimer l'économie engendrée par la gratuité des tl – plus de machines, suppression des contrôles, de la billetterie – sans licenciement ?

Les contrôles sont en partie financés par les amendes. Leur suppression ne permettrait probablement pas de grandes économies, ce d'autant qu'il s'agit-là uniquement de coûts salariaux et que les motionnaires n'envisagent aucun licenciement. Par ailleurs, la billetterie ne constitue qu'une minime partie des coûts d'investissement, de fonctionnement et d'entretien des *tl*. En cas de gratuité, aucune autre « machine » que la billetterie ne peut être supprimée. En revanche, il est probable qu'il faudrait renforcer l'équipement de surveillance (caméras, système de communication, etc.), donc augmenter le nombre de « machines ».

En résumé, la Municipalité considère que des résultats encourageants ont été obtenus avec le Plan directeur des déplacements et que les futurs axes forts de transports publics urbains permettront encore d'accroître la part des transports publics. De plus, elle relève que les bases légales n'existent pas pour une mise en place d'un péage urbain dans notre ville. Enfin, un tel péage, très coûteux à mettre en place, ne permettrait pas de couvrir la gratuité des transports publics comme demandé par les motionnaires. Au vu de tous ces éléments, la Municipalité ne considère pas opportun de mettre en œuvre un péage urbain à Lausanne.

4. Conclusion

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,
vu le rapport-préavis N° 2013/36 de la Municipalité, du 25 juillet 2013;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour ;

décide :

d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Alain Hubler et Mme Evelyne Knecht intitulée : « Un péage urbain pour financer la gratuité des tl : étude d'une solution écologique et sociale pour Lausanne ».

Au nom de la Municipalité

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Christian Zutter