

1. NOUVELLE REGLEMENTATION DES DROITS DE DOUANE SUR LES CARBURANTS
(R.F.S. No 4 - 25. I. 1983)

Votation fédérale du 27 février 1983

Résumé

Le dernier week-end de février, le peuple et les cantons auront à se prononcer sur deux projets d'articles constitutionnels, à savoir : le nouvel article sur l'énergie et celui qui institue un nouveau régime d'affectation obligatoire des droits de douane sur les carburants.

L'enjeu porte sur quelque 2,3 milliards de francs encaissés par la Confédération au titre des droits de base et de la surtaxe sur les carburants. La surtaxe rapporte à l'heure actuelle une somme supérieure aux besoins, compte tenu de la fin du remboursement des avances consenties par la Confédération au titre du financement des autoroutes. Dès lors, si la réglementation actuelle n'était pas modifiée, il faudrait l'abaisser à 19 ou 20 centimes (30 centimes actuellement). La nouvelle réglementation vise à conserver cette recette intégralement pour l'affecter, pour l'essentiel, à des objectifs routiers, selon une clé de répartition qui allège en priorité les dépenses routières des cantons. La surtaxe serait donc maintenue mais son affectation serait étendue au-delà de la seule construction du réseau autoroutier.

L'arrêté - accepté au Conseil national par 139 voix contre 20 et au Conseil des Etats à l'unanimité - accorde à la Confédération une part accrue des droits de base (50% contre 40% actuellement). Il ancre le principe de l'affectation obligatoire des droits sur les carburants à des tâches en rapport avec le trafic routier, affectation qui fait l'objet d'une énumération exhaustive. Le caractère subsidaire du prélèvement de la surtaxe de 30 ct. par litre d'essence est précisé. Les principes de base de la CGST sont respectés.

La Confédération encaisserait 100 millions de plus par an qui réduiraient d'autant son déficit; les cantons, qui verraient leurs dépenses routières diminuer de 400 millions seraient mieux à même d'offrir des contre-parties.

Les clubs automobiles, les principales associations d'usagers de la route, les associations faitières de l'économie appuient la nouvelle réglementation.

1. Introduction

La Suisse compte aujourd'hui plus de 400 voitures automobiles pour 1000 habitants, contre 388 en 1979 et 173 en 1965. Les cantons citadins enregistrent une densité de véhicules privés encore plus élevée. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes; on peut s'en féliciter ou le déplorer, mais le fait est que l'irruption de la voiture individuelle dans la vie quotidienne est l'un des phénomènes marquants de notre époque.

Dans notre Confédération, la souveraineté en matière de routes appartient aux cantons et aux communes; à l'exception de quelques routes militaires, les routes fédérales sont inexistantes. Les cantons conservent même la propriété des routes nationales et leur souveraineté sur elles, quand bien même l'Etat central dispose de droits étendus pour en définir et en aménager le réseau, notamment en ce qui concerne le tracé, le programme de construction, la construction proprement dite et le financement.

Notre pays est sillonné par plus de 46'000 km de routes communales, 18'670 km de routes cantonales - dont 2'145 km de routes principales aménagées avec l'aide de la Confédération - et 1'833 km de routes nationales prévus au programme de construction. A fin 1981, 68,8 % de ce programme - ou 1'258 km - étaient ouverts à la circulation, alors que les tronçons en construction atteignaient 202,9 km. La Confédération ne s'occupe donc que d'un réseau routier - routes nationales plus routes principales - relativement limité d'environ 4'000 km. La responsabilité essentielle en ce domaine incombe aux cantons et aux communes.

II. Financement du réseau routier suisse - situation actuelle

La Confédération ne saurait se procurer des recettes que dans la mesure où la Constitution l'autorise expressément à le faire. Elle n'a aucune compétence pour percevoir des redevances sur le trafic routier; l'article 37, 2^e alinéa Cst interdit la perception de taxes pour l'utilisation des routes. Mais, pour financer sa part des dépenses routières, la Confédération peut recourir à la partie affectée des droits de douane de base - ou droits d'entrée - sur les carburants pour véhicules à moteur ainsi qu'à la taxe supplémentaire sur les carburants - ou surtaxe -, perçue spécialement pour les routes nationales en vertu de l'article 36 ter Cst.

Les cantons financent leurs constructions routières au moyen :

- des ressources fiscales générales
- des impôts sur les véhicules à moteur
- d'éventuelles participations des communes
- des contributions de la Confédération tirée du produit des droits d'entrée sur les carburants

Les communes construisent et entretiennent leur réseau routier grâce à :

- leurs ressources fiscales générales
- les contributions des cantons et
- des riverains

En 1980, année qui sert de référence à la plupart de nos comparaisons chiffrées, les collectivités publiques ont consacré trois milliards 863 millions à l'ensemble de nos routes. L'article 36bis de la Constitution fédérale précise les attributions de la Confédération en matière routière. "Elle assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales". En son alinéa 2, le même article dispose que "les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance".

Le régime actuel de financement des routes est fixé à l'article 36 ter Cst, en vertu duquel la Confédération affecte trois cinquièmes (60%) du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs pour des contributions:

- aux frais des routes nationales (42% des 3/5);
- aux frais de construction des autres routes principales désignées comme telles par le Conseil fédéral;
- aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur;
- aux charges routières des cantons nécessitant une péréquation financière;
- aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais pour leurs routes alpestres qui servent au trafic international.

"S'il appert des plans de financement que les ressources disponibles ne suffisent pas à couvrir la part de la Confédération aux frais des routes nationales, précise l'alinéa 2 de l'article 36 ter Cst, l'Assemblée fédérale décidera, par un arrêté de portée générale, dans quelle mesure les déficits doivent être couverts par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs (surtaxe) ou par les ressources générales de la Confédération".

Cette surtaxe - qui est de 30 centimes par litre depuis le 31 août 1974 - est affecté exclusivement au financement des routes nationales.

A fin 1980, l'état du financement des routes nationales était le suivant :

en milliards de francs

Dépenses totales (part de la Confédération), y compris intérêts	18,1	
couvertes par:		
- la part des droits <u>d'entrée</u> sur les carburants	3,5	
- la totalité de la <u>surtaxe</u>	12,5	
- la contribution <u>fédérale à fonds perdus</u>	1,2	
- <u>l'avance</u> de la Confédération	0,9	
	<hr/>	
	18,1	18,1

Pour accélérer la construction du réseau autoroutier, la Confédération a consenti des avances au compte des routes nationales, dont le total a plafonné à 2 milliards 780 millions en 1972. Cette avance - qui n'était plus que de 547,4 millions à fin 1981 - sera entièrement remboursée en 1983. Conformément à la Constitution, la surtaxe devrait alors être diminuée d'au moins 10 à 11 centimes par litre ou de 450 millions de francs au total. Si elle est maintenue - comme le propose l'arrêté soumis au vote du peuple et des cantons le 27 février prochain - son produit dépassera vraisemblablement de 300 à 500 millions de francs par an la somme nécessaire à la construction des routes nationales.

III. Fiscalité routière en général

Pour bien situer le problème fiscal, il convient de rappeler qu'en 1980 les usagers de la route ont accordé à la Confédération les contributions suivantes:

	<u>affectées aux routes</u>	<u>versées dans la caisse fédérale</u>
- droits d'entrée - ou de base - sur les carburants	573 mio.	382 mio.
- surtaxe	1'263 mio.	
- ICHA sur carburants, véhicules et pièces de rechange		553,7 mio.
- droits de douane sur véhicules et pièces de rechange		227,6 mio.
- frais de perception, droits de statistique		41,1 mio.
	<hr/>	
Total	1'836 mio.	1'204,4 mio.

soit, ensemble, plus de trois milliards de francs, dont 1,2 milliard de redevances diverses sans affectation spéciale. A eux seuls, les droits et impôts fédéraux dont sont grevés les carburants pour moteurs représentaient, toujours en 1980, la coquette somme de 2,218 milliards, soit environ 60 ct. par litre d'essence et 62 ct. par litre de diesel.

A ces montants s'ajoutent quelque 870 millions d'impôts, taxes et redevances prélevées par les cantons et 50 millions par les communes (parcomètres...). L'ensemble des prestations fiscales du trafic routier privé pour 1980 frôle ainsi les quatre milliards de francs !

IV. Nécessité du maintien de la surtaxe, extension de l'affectation

Réduire la surtaxe entraînerait une "moins-value" pour la Confédération de quelque 475 millions dès 1983 affirme le Conseil fédéral. Il faut s'entendre d'abord sur les mots.

Il est faux de prétendre qu'en réduisant la surtaxe de 10 ct. la caisse fédérale perdrait de l'argent. La Confédération ne perdrait rien car le produit de la surtaxe sur les carburants est destiné - conformément à la Constitution - à une affectation précise et obligatoire : la construction des routes nationales. Cette tâche achevée, la Confédération n'a aucun droit de continuer à prélever des recettes correspondantes.

Ceci précisé, il faut admettre que la surtaxe doit être maintenue. Notre réseau autoroutier est loin d'être achevé. L'étalement dans le temps du 3^e programme des routes nationales va provoquer un sensible renchérissement des coûts. Les dépenses d'entretien, de remise en état des tronçons ouverts à la circulation - vieux de près de 20 ans pour certains - iront en s'accroissant. De même pour les investissements nécessaires à la sécurité et à la protection contre les nuisances. Les dépenses couvertes par la surtaxe vont certes diminuer; mais pas celles des cantons et des communes.

Alors que la Confédération peut intégralement couvrir ses dépenses routières au moyen de recettes liées au trafic, les cantons et - surtout - les communes doivent consacrer une bonne partie de leurs ressources générales aux routes. En 1980, le "découvert" atteignait environ 300 millions de francs pour les cantons; il dépassait le milliard pour les communes.

L'appréciation du problème doit donc se faire en considérant la politique des transports dans son intégralité et en fonction des principes énoncés dans les thèses de la Conception globale suisse des transports (CGST). Et cette dernière (thèses 20, 21, 23) insiste sur le maintien du système actuel de financement de notre réseau routier et l'affectation obligatoire des droits ordinaires - partiellement - et de la surtaxe sur l'essence - en totalité - au fonds des transports privés. De même, la CGST recommande d'étendre notamment à l'entretien

des routes nationales l'affectation des recettes fédérales sur les carburants, entretien jusqu'ici à charge des cantons.

Déchargés, ou soutenus, sur le plan de leurs dépenses routières, cantons et communes disposeront alors de davantage de ressources pour résoudre leurs problèmes de transports publics, locaux et régionaux par exemple. Soulignons encore combien une réduction du prix de l'essence serait contraire aux objectifs de la politique énergétique; enfin, il serait malvenu d'abaisser une taxe largement admise par le citoyen-contribuable, d'une perception aussi simple que peu coûteuse, en un temps où les caisses publiques cherchent désespérément leur degré d'équilibre.

V. Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants

Adopté le 8 octobre dernier par les Chambres fédérales, l'arrêté qui est soumis le 27 février prochain au vote du peuple et des cantons modifie l'art. 36 bis, al. 4 & 5 et 36 ter de la Constitution. Il propose le maintien du prélèvement des droits de base et de la surtaxe de 30 ct. par litre sur les carburants pour moteurs. Il en étend l'affectation à des tâches en rapport avec le trafic routier, tâches énumérées à l'article 36 ter.

La part de la caisse fédérale aux droits de base passe de 40 à 50%, soit une augmentation de près de 100 millions de francs l'an. Le 50% restant auquel s'ajoute la totalité de la surtaxe sera consacré :

a) comme jusqu'ici

- aux frais de construction des routes nationales
- à des contributions aux frais de constructions de certaines routes principales
- à des participations aux frais de suppression des passages à niveau
- à une participation générale aux frais des routes ouvertes au trafic et à la péréquation financière
- à des subventions aux routes alpestres servant au trafic international;

b) nouveau

- à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales, dont les frais seront désormais répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu des charges imposées à ces derniers et de leur capacité financière précise l'art. 36 bis, alinéa 5.
- à la promotion du trafic combiné (ferroulage et conteneurs) et du transport à travers les tunnels alpestres des véhicules routiers accompagnés
- à encourager la construction de places de parc dans les gares
- à d'autres mesures visant à favoriser la séparation des trafics

- à des contributions aux frais de protection de l'environnement et du paysage nécessités par le trafic routier.

Cette extension de l'affectation du produit des droits sur les carburants devrait décharger les budgets des cantons de quelque 400 millions de francs l'an.

Enfin, la surtaxe ne peut être prélevée que dans "la mesure où le produit des droits de base affectés (50%) ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées ci-dessus".

VI. L'initiative du TCS

L'initiative que le Touring Club Suisse - soutenu par les principales associations d'usagers de la route - a déposée revêtue de plus de 140'000 signatures, a fortement contribué à l'élaboration de la nouvelle réglementation. Elle diverge encore de cette dernière sur la part des droits d'entrée versée à la caisse fédérale que le TCS entend maintenir à 40%.

L'initiative - qui n'est pas soumise à votation le 27 février 1983 - aurait toutefois été retirée si le Conseil fédéral n'avait pas cru bon de publier, de manière totalement inopportune, un projet d'article constitutionnel sur la CGST qui propose de consacrer aux transports publics une partie des fonds récoltés par les transports privés ! S'il maintient son initiative comme moyen de pression, le TCS a néanmoins décidé à l'unanimité de ses délégués de soutenir l'arrêté fédéral.

VII. Conclusions

La nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants maintient le principe de l'affectation obligatoire. Les tâches en rapport avec le trafic routier sont énumérées de façon exhaustive à l'alinéa 1, lettre c de l'article 36 ter. Le caractère complémentaire du prélèvement de la surtaxe est précisé.

Les principes de base de la CGST (causalité, indépendance économique, hiérarchie des transports, compensation des charges) sont respectés. Pour l'utilisateur de la route, la fiscalité demeure inchangée.

Si le peuple et les cantons acceptent l'arrêté soumis à leur appréciation le 27 février prochain, le réseau des autoroutes s'achèvera au rythme prévu. La sécurité routière sera améliorée, les nuisances réduites; la collaboration entre moyens de transports, par définition complémentaires les uns des autres, sera étendue.

La Confédération encaissera 100 millions de plus par an qui réduiront d'autant son déficit; les cantons, qui verront leurs dépenses routières diminuer de 400 millions, seront mieux à même d'offrir des contre-parties.

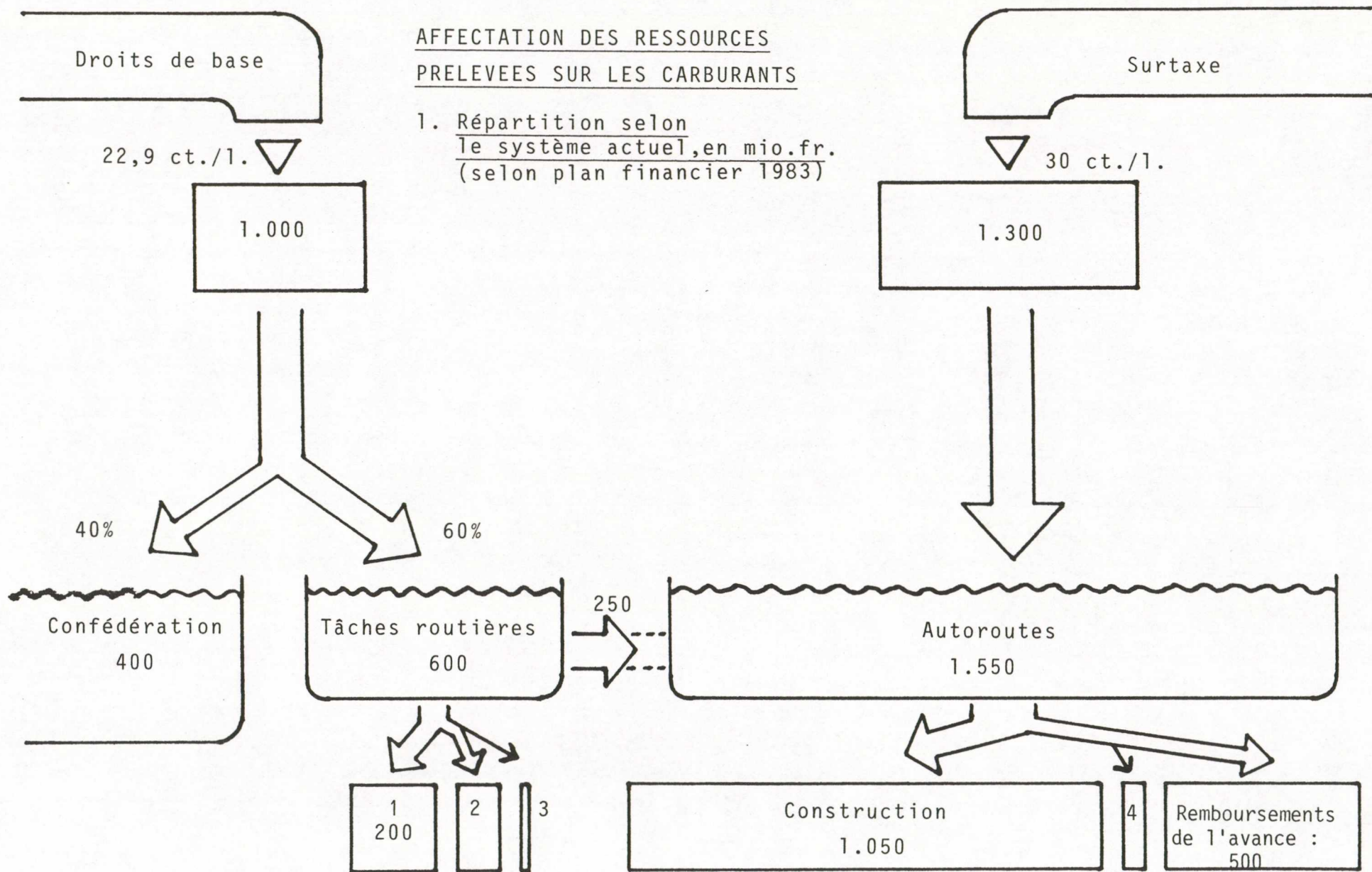
Les clubs automobiles, les principales autres associations d'usagers de la route ont donné leur approbation à la nouvelle réglementation. Les associations faïtières de l'économie également. Aux Chambres, seuls les Indépendants (ADI), les représentants de diverses organisations écologiques (qui craignent un suréquipement routier), les porte-paroles des entreprises de transports publics (qui déplorent une prétendue priorité donnée au transport routier privé) et l'extrême-gauche ont dit non. Le projet a été accepté au Conseil national par 139 voix contre 20 et à l'unanimité du Conseil des Etats. Un consensus semble donc se développer pour appuyer l'arrêté fédéral instituant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants.

(Dossier : Impôt sur les carburants C 3 c 10)

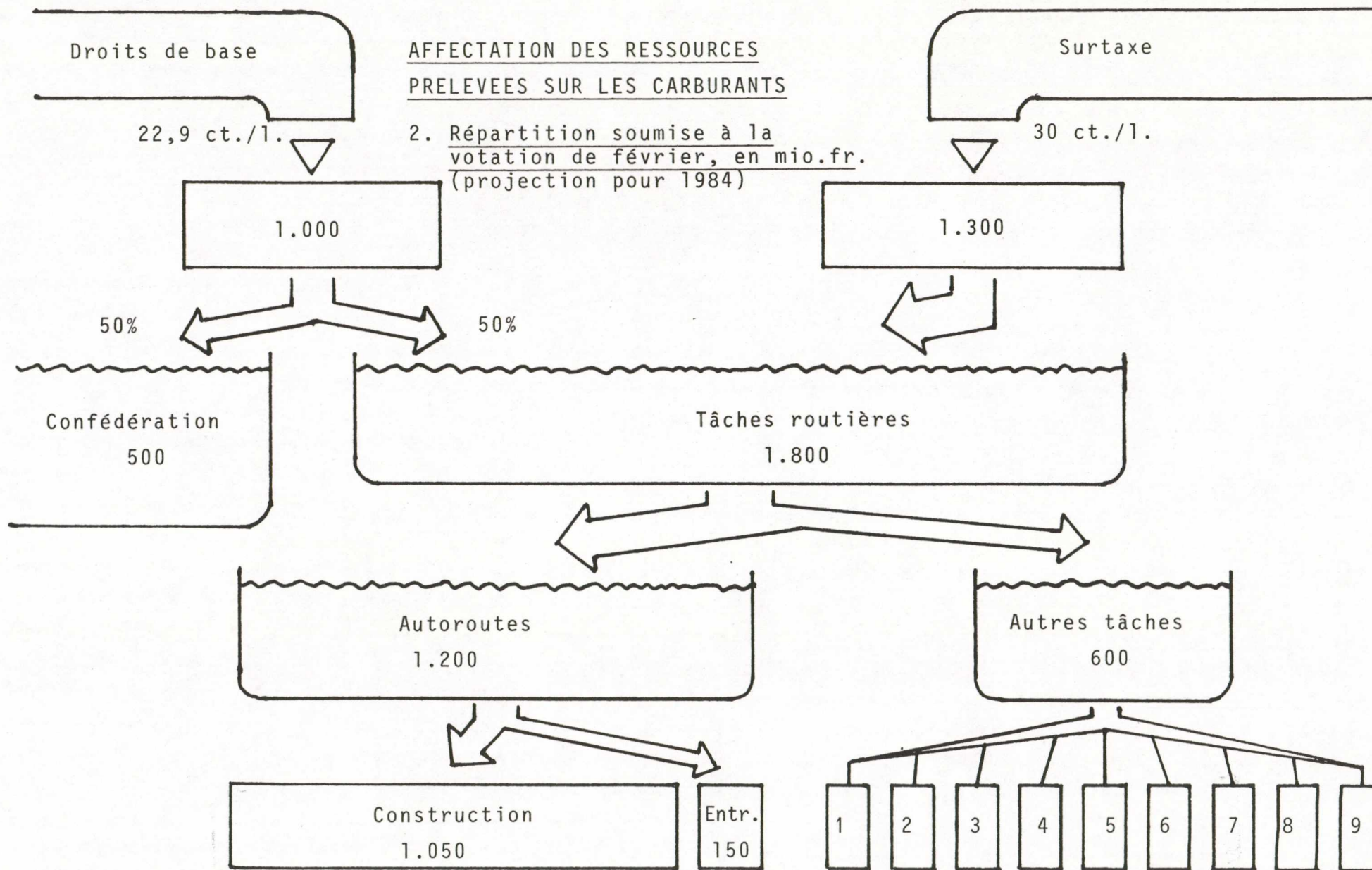
* * *

Annexes : Tableau I, répartition actuelle des droits
Tableau II, répartition prévue selon l'arrêté
Texte de l'arrêté fédéral soumis à votation

Tiré à part de la Revue des Faits de la Semaine (No 4 / 1983)
Société pour le Développement de l'Economie Suisse
20, Rue de Candolle - 1205 Genève - tél. (022) 20.38.11



1. Subventions routières générales - 2. Routes principales, 100 mio. - 3. Passages à niveau, 40 mio. - 4. Entretien, 50 mio.



1. Routes principales - 2. Passages à niveau - 3. Séparation du trafic - 4. Trafic combiné, ferroutage, conteneurs - 5. Véhicules accompagnés - 6. Parkings des gares - 7. Protection de l'environnement - 8. Subventions générales aux routes cantonales - 9. Routes alpestres.

Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants

du 8 octobre 1982

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 24 mars 1982¹⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 4^e et 5^e al.

⁴ Les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons; à cet effet, on tiendra compte des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière.

⁵ *Abrogé*

Art. 36^{ter}

¹ La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net des droits d'entrée de base et la totalité d'une surtaxe comme il suit:

- a. Participation aux frais des routes nationales;
- b. Contributions aux frais de construction des routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral en collaboration avec les cantons et répondant à des exigences techniques précises;
- c. Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'au frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés, de la construction de places de parc dans les gares et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic;
- d. Contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier motorisé et aux frais des ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des routes ouvertes au trafic motorisé;

Droits de douane sur les carburants

- e. Participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier;
- f. Subventions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international, et aux cantons dépourvus de routes nationales.

² La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit des droits d'entrée de base affectés ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées sous le premier alinéa.

Dispositions transitoires

Art. 16

Sous réserve d'une modification par le législateur, les droits d'entrée supplémentaires sur les carburants (surtaxe) sont fixés à 30 centimes par litre.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Conseil national, le 8 octobre 1982

La présidente: Lang
Le secrétaire: Zwicker

Conseil des Etats, le 8 octobre 1982

Le président: Dreyer
La secrétaire: Huber