

## Message à l'appui d'une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants

du 24 mars 1982

---

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation un projet de modification des articles 36<sup>bis</sup> et 36<sup>ter</sup> de la constitution régissant l'exploitation et l'entretien des routes nationales ainsi que l'affectation des droits de douane sur les carburants.

Nous vous proposons par ailleurs de classer les interventions ci-après:

- |      |   |        |   |
|------|---|--------|---|
| 1968 | P | 9854   | Révision de la loi sur les routes nationales<br>(N 18. 12. 68, Baumann)   |
| 1968 | P | 9979   | Financement des frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales (N 18. 12. 68, Eisenring)                           |
| 1968 | P | 10 012 | Exploitation et entretien des routes nationales<br>(N 18. 12. 68, Albrecht)   |
| 1973 | M | 11 301 | Routes nationales. Entretien<br>(N 5. 12. 72, Riesen; E 15. 3. 73)  |
| 1975 | P | 11 849 | Entretien des routes nationales. Financement<br>(N 3. 10. 75, Jaeger-Bâle)  |
| 1981 | P | 79.062 | Affectation du produit de la taxe supplémentaire sur les carburants (N 5. 10. 80, commission du Conseil national)             |
| 1981 | P | 80.003 | Nouvelle répartition des droits d'entrée et de la surtaxe sur les carburants<br>(N 8. 10. 80, commission du Conseil national) |

Nous vous proposons également de classer le message du 24 avril 1974 relatif à une modification de l'article 36<sup>bis</sup> de la constitution fédérale en ce qui concerne les contributions allouées aux cantons pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales.

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

24 mars 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:  
Le président de la Confédération, Honegger  
Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## **Vue d'ensemble**

*Les droits supplémentaires sur les carburants (surtaxe) de 30 centimes par litre continueront à être perçus après le remboursement définitif en 1983 de l'avance de la Confédération au titre de la construction des routes nationales. Leur produit sera affecté à l'ensemble des tâches routières et non plus uniquement aux routes nationales. Quant à l'affectation des droits de base sur les carburants, elle sera ramenée de 60 à 50 pour cent.*

*Par ailleurs, nous proposons qu'à l'avenir la Confédération participe dans tous les cas aux frais d'entretien et d'exploitation des routes nationales. Le nouveau projet prévoit pour la première fois l'octroi de contributions destinées à décongestionner le trafic routier et à séparer les courants de trafic d'importance supra-régionale ainsi qu'en faveur des cantons dépourvus de routes nationales, et il crée également une base constitutionnelle claire et nette pour la participation au financement des mesures de protection de l'environnement le long des routes.*

*La nouvelle réglementation entraînera pour la Confédération un surplus de dépenses de quelque 400 millions de francs par an. Les cantons seront appelés à compenser équitablement ces nouvelles prestations de la Confédération.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Situation initiale

#### 111 Financement des dépenses routières de la Confédération

Les dépenses routières de la Confédération sont aujourd'hui entièrement financées par le produit des *droits de base* et des *droits supplémentaires sur les carburants*.

L'article 36<sup>ter</sup> de la constitution dispose ce qui suit:

##### Art. 36<sup>ter</sup>1)

<sup>1</sup> La Confédération affecte, conformément à la législation, trois cinquièmes du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs, aux fins suivantes:

- a. Contributions aux frais des routes nationales;
- b. Contributions aux frais de construction des autres routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précises;
- c. Contributions générales aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur;
- d. Contributions supplémentaires aux charges routières des cantons nécessitant une péréquation financière;
- e. Subsidés annuels aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, à raison de leurs routes alpêtres qui servent au trafic international. Les chiffres sont fixés comme suit:

	Fr.
Uri .....	240 000
Grisons .....	600 000
Tessin .....	600 000
Valais .....	150 000

<sup>2</sup> 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, 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 ou par les ressources générales de la Confédération.

Le système de financement est décrit dans l'annexe 1.

Les *droits de base*, qui s'élèvent à 26 fr. 50 les 100 kg brut, ont rapporté 979,9 millions de francs en 1981. En vertu de l'article 36<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution, 60 pour cent de ces ressources sont affectées aux routes, ce qui représentait 587,9 millions de francs. Conformément à l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières (RS 725.116.2) ainsi qu'à l'ordonnance y afférente du 22 février 1978 (RS 725.116.21), ce montant a été réparti comme il suit:

<sup>1</sup>) Accepté en votation populaire le 6 juillet 1958 (arrêté d'homologation du 3 oct. 1958; RO 1958 800, 1962 1858; FF 1957 II 826, 1958 I 693 855, II 640).

	Dépenses 1981 En millions de francs	
60 % des droits de base pour la construction des routes . . . . .		587,9
dont		
	En mio. fr.	
- Routes alpestres internationales (subsidés aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais) . . . . .	1,6	
- Planification et recherche routières . . . . .	2,6	4,2
100 % . . . . .		<u>583,7</u>
dont		
42 % routes nationales . . . . .		245,2
19 % routes principales . . . . .		110,9
35 % contributions routières générales et péréquation financière . . . . .		204,3
4 % passages à niveau . . . . .		23,3
100 % . . . . .		<u>583,7</u>

Depuis 1962, il est en outre perçu sur les carburants des droits supplémentaires (*surtaxe*) qui ont rapporté 1296,8 millions de francs en 1981.

## 112 Financement des routes nationales

Le financement des routes nationales se présentait comme il suit à la fin de 1981:

	En milliards de francs
Dépenses totales (quote-part de la Confédération) . . . . .	19,3
financées par:	
- la part des droits de base sur les carburants . . . . .	3,8
- la surtaxe sur les carburants . . . . .	13,7
- la contribution fédérale à fonds perdu . . . . .	1,2
- l'avance de la Confédération . . . . .	0,6
	<u>19,3</u>

La quote-part annuelle de la Confédération au financement des routes nationales n'a cessé de croître depuis le début de l'année 1960 pour atteindre quelque 1060 millions de francs en 1970. Depuis lors et jusqu'à ce jour, ces dépenses se sont stabilisées à un montant annuel d'environ 1100 millions avec des écarts de 50 à 100 millions en plus ou en moins.

C'est en 1962 qu'a été perçue pour la première fois une *surtaxe* de 5 centimes par litre qui est *venue s'ajouter à la part des droits d'entrée sur les carburants*, de 40 pour cent à l'époque. Cette surtaxe a été relevée à plusieurs reprises par voie d'arrêtés:

	Centimes par litre
jusqu'au 14 janvier 1962 .....	—
15 janvier 1962 – 1 <sup>er</sup> septembre 1963 .....	5
2 septembre 1963 – 2 mai 1965 .....	7
3 mai 1965 – 2 avril 1967 .....	12
3 avril 1967 – 31 mars 1968 .....	14
1 <sup>er</sup> avril 1968 – 14 décembre 1971 .....	15
15 décembre 1971 – 30 août 1974 .....	20
à partir du 31 août 1974 .....	30

Durant les années 1965 à 1975, la couverture des dépenses fédérales au titre des routes nationales a également été assurée, conformément à l'article 36<sup>ter</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, *cst.*, par des *contributions à fonds perdu* prélevées sur les ressources générales de la Confédération. Ces contributions ont été rajustées à plusieurs reprises et on finit par adopter la règle selon laquelle on prélèverait, pour chaque centime supplémentaire, 7,5 millions de francs sur les ressources générales de la Confédération pour les porter au crédit des routes nationales. Ce montant fut finalement plafonné à 150 millions par an pour être ensuite supprimé en vertu de la loi du 5 mai 1977 instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales (RS 611.04). La Confédération a ainsi versé à fonds perdu 1 202 116 667 francs au total au titre des routes nationales.

Jusqu'en 1972, ce triple financement ne suffisait toutefois pas à couvrir les dépenses engagées pour les routes nationales et c'est ainsi que la Confédération fut en outre amenée à *avancer* chaque année à ce titre environ 100 à 200 millions prélevés sur ses ressources générales. Ces avances étaient capitalisées au compte des variations de la fortune. Quant aux intérêts annuels y afférents, ils étaient calculés au taux pratiqué pour les emprunts fédéraux émis la même année et étaient portés au débit du compte des routes nationales.

L'avance totale de la Confédération au compte des routes nationales avait atteint en 1972 2784,3 millions de francs. A partir de 1973, les recettes affectées aux routes nationales ont été supérieures aux dépenses de la Confédération, si bien que l'avance est allée constamment en s'amenuisant. Le quota annuel de remboursement a pu dès lors être porté de 58 millions de francs à 381 millions en 1980 et 339 millions en 1981.

L'avance totale de la Confédération, qui ne se montait plus qu'à 546,5 millions de francs à fin 1981, *sera selon toute vraisemblance entièrement remboursée en 1983*. Vous trouverez en appendice (annexes nos 2 et 3) un graphique de l'évolution du financement des routes nationales.

## 12 Incidences

### 121 Sur les finances de la Confédération

En vertu de l'article 36<sup>ter</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, cst., et de l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant le financement des routes nationales (RS 632.112.71), la surtaxe deviendra caduque lorsqu'elle ne sera plus nécessaire à la couverture des dépenses courantes de la Confédération au titre des routes nationales ni à l'amortissement des avances que celle-ci a consenties à cet effet.

Lorsque l'avance sera entièrement remboursée, le taux d'amortissement tombera à zéro et, conformément au régime en vigueur, la surtaxe devrait être réduite en conséquence. Les résultats du compte général et du compte capital ne s'en trouveraient pas modifiés, mais celui du compte financier, qui reproduit les entrées et sorties effectives, se dégraderait puisqu'on aurait une diminution du produit de la surtaxe, alors que les frais de construction et d'entretien des routes nationales et des autres routes demeureraient toujours aussi élevés. L'impasse budgétaire de la Confédération s'accroîtrait du montant de cette moins-value.

Au vu des résultats du compte, du plan et des perspectives financières, l'évolution se présente aujourd'hui comme il suit:

Année	Compte financier			Compte capital
	Produit des droits de base sur les carburants <sup>1)</sup>	Dépenses pour les routes nationales	Ecart <sup>2)</sup>	Avances
	mio fr.	mio fr.	mio fr.	mio fr.
1981 .....	1542	1203	339	547
1982 .....	1535	1125	410	137
1983 .....	1557	1086	471	(- 334)
1984 .....	1592	1115	477	—
1985 .....	1615	1136	479	—
1986 ss ....	1,6–1,7 mrd	1,1–1 mrd	0,5–0,6 mrd	

<sup>1)</sup> = 100% de la surtaxe + 42% des droits de base affectés

<sup>2)</sup> = amélioration du compte financier ou moins-value dès 1983

On constate ainsi que selon le régime actuellement en vigueur, la surtaxe, une fois les avances remboursées (en 1983), devra être réduite de 10 à 11 centimes par litre, soit d'environ 475 millions de francs. Du fait que le solde des avances à rembourser s'élèvera encore à 137 millions au début de 1983, la moins-value serait de 334 millions pour le reste de l'année.

A long terme, les moins-values devraient se situer entre 500 et 600 millions de francs par an. Dans l'optique de la politique financière, ce serait là une perspective malencontreuse car, malgré une éclaircie passagère en 1981 due à un surplus imprévisible de recettes, les finances de la Confédération sont encore bien loin d'être définitivement rééquilibrées.

Il va sans dire que ces prévisions sont entachées d'incertitudes. L'ampleur des moins-values sera fonction du renchérissement et de la consommation de carburant.

## 122 Sur la conception globale des transports (CGST)

Une solution globale dans le cadre de la CGST permettrait d'éviter les moins-values. Mais cela est irréalisable dans le laps de temps dont nous disposons. C'est pourquoi il importe de rechercher une solution spécifique qui maintienne les droits de douane à leur niveau actuel sans préjuger, autant que possible, des propositions faites dans le cadre de la CGST.

## 123 Sur le trafic motorisé

L'abaissement de la surtaxe entraînerait une détérioration du degré de couverture des dépenses du compte routier qui s'inscrivait en 1980 à 87,5 pour cent (si l'on capitalise les dépenses routières) ou à 74,2 pour cent (si l'on établit seulement un compte dépenses/recettes). Le degré d'équilibre financier du trafic lourd dans le compte routier par catégories de véhicules s'en trouverait également réduit. Le trafic routier lourd couvrirait dans une moindre mesure encore ses propres coûts d'infrastructure. Or, dans notre message du 16 janvier 1980 (FF 1980 I 1089), nous avons préconisé l'institution d'une redevance sur le trafic des poids lourds, afin que les coûts d'infrastructure routière imputables à ce trafic soient équitablement répartis. Un abaissement de la surtaxe sur les carburants irait à l'encontre de cet objectif.

Il est vrai qu'une réduction de la surtaxe pourrait entraîner une baisse des tarifs de transport. Mais les frais de transport n'entrant que pour une faible part dans le coût des marchandises, les consommateurs n'en profiteraient guère. Vous voudrez bien vous reporter à cet égard à notre message du 16 janvier 1980, où nous relevions qu'à l'inverse la redevance sur le trafic des poids lourds n'entraînerait pas un renchérissement insupportable des biens et services (FF 1980 I 1150 s.). On notera cependant que la redevance serait en moyenne légèrement plus élevée, par km parcouru, que l'abaissement de la surtaxe sur les carburants.

## 124 Sur la politique énergétique

L'abaissement de la charge fiscale grevant le pétrole – agent énergétique en voie de raréfaction – et ses dérivés ne nous semble pas non plus souhaitable sous l'angle de la politique énergétique.

Sur le plan européen, le Luxembourg et l'Espagne sont les seuls pays où la charge fiscale grevant l'essence est beaucoup plus faible que chez nous. En ce qui concerne le diesel, la Suisse se trouve en revanche dans le peloton de tête, étant donné que pour des raisons de politique énergétique et des transports et à la différence de la plupart des autres pays européens, elle a renoncé à une imposition réduite.

Une diminution du prix de l'essence de 10 centimes ou davantage abaisserait encore le prix des carburants par rapport à nos voisins, à moins que cette réduction ne soit compensée par le marché. L'augmentation qui en résulterait de l'approvisionnement en essence des automobilistes étrangers en Suisse ne

serait certes pas à dédaigner sur le plan fiscal mais, d'un autre côté, elle dénaturerait et remettrait en question dans une large mesure les efforts entrepris en matière d'économies d'énergie.

Les annexes 4 et 5 donnent un aperçu des charges fiscales actuellement en vigueur dans les pays d'Europe et des prix des carburants pratiqués chez nos voisins.

## **125 Conclusions**

Tout bien considéré, il importe de prendre les mesures appropriées de manière à ne pas devoir réduire la surtaxe sur les carburants.

## **126 Interventions parlementaires**

Le Conseil national adoptait le 9 octobre 1981 un postulat (ad 80.003, cf. annexe 7) qui invitait le Conseil fédéral à présenter des propositions tendant à modifier les dispositions constitutionnelles et légales relatives aux droits de douane sur les carburants, en ce sens que la moitié au plus du produit des droits de base ainsi que la totalité du produit de la surtaxe de 30 centimes par litre seraient affectés aux dépenses routières de la Confédération, y compris au financement des mesures visant à décongestionner le trafic routier.

Le 5 octobre 1981, le Conseil national avait d'ailleurs adopté un autre postulat invitant le Conseil fédéral à présenter des propositions sur le financement, au moyen du produit de la surtaxe, du ferroutage et des parcs de stationnement destinés aux usagers des chemins de fer (ad 79.062, cf. annexe 7).

## **13 Solutions susceptibles d'être envisagées**

### **131 Récapitulation**

Nous avons étudié cinq solutions propres à éviter provisoirement ou définitivement les moins-values:

- *Le remboursement différé par voie réglementaire;*
- *L'assouplissement de l'affectation:* suppression de l'affectation des ressources destinées aux dépenses routières, en tant que ces ressources sont excédentaires;
- *La compensation:* augmentation des dépenses routières de la Confédération d'au moins 475 millions de francs et, simultanément, compensation dans un autre secteur ou dans le cadre de la CGST;
- *L'extension de l'affectation:* affectation des ressources excédentaires à la couverture de certaines dépenses de la Confédération (dépenses acquises ou nouvelles dépenses);
- *L'institution de mesures temporaires au niveau constitutionnel.*



## **132 Remboursement différé par voie réglementaire**

L'ordonnance du 22 février 1978 (RS 725.116.21) fixe à 42 pour cent la fraction du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières. En réduisant fortement cette part, il serait possible de surseoir d'environ un an et demi au remboursement définitif de l'avance consentie par la Confédération.

En vertu de l'article 36<sup>ter</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, cst., la surtaxe sur les carburants ne peut être perçue qu'*aussi longtemps que les ressources provenant des droits de base sont insuffisantes*. Aussi serait-ce violer l'esprit de la constitution que de faire de la surtaxe la source de financement primaire, voire unique de la construction des routes nationales.

## **133 Assouplissement de l'affectation**

Sous l'angle de la politique financière, l'affectation spéciale de recettes fiscales ne va pas sans poser des problèmes, car on crée de la sorte, en matière de dépenses, des automatismes rigides, sans égard aux besoins, et on restreint la liberté qu'a l'exécutif ou le législatif d'adapter le budget aux nouvelles priorités.

Il est vrai que les droits sur les carburants ne sont pas uniquement un impôt de consommation mais équivalent également à un prélèvement de ressources sur le trafic: au lieu que l'automobiliste doive acquitter un péage chaque fois qu'il entend emprunter certaines routes, on a préféré, par souci de simplification, imposer le carburant nécessaire à la marche de son véhicule. De par sa nature juridique, cet élément de la charge fiscale n'en a pas moins lui aussi un caractère fiscal, c'est-à-dire de prestation pécuniaire sans contrepartie.

## **134 Compensation**

La Confédération prendrait à sa charge les dépenses routières des cantons à concurrence de ses ressources excédentaires. Les cantons la déchargeraient dans un autre domaine.

Cette nouvelle répartition des tâches soulève toutefois de nombreux problèmes pratiques, qui ne sauraient être résolus dans le cadre du présent projet. Tant la négociation que le choix des tâches à redistribuer et des montants compensatoires, notamment, sont extrêmement délicats. En tout état de cause, prestations et contre-prestations devraient sans cesse s'équilibrer. Le problème de la compensation devra cependant être repris.

## **135 Extension de l'affectation**

Les ressources excédentaires pourraient être obligatoirement affectées à certaines tâches actuelles ou à de nouvelles tâches de la Confédération.

L'affectation obligatoire à d'autres tâches déjà existantes éviterait les moins-values. Du point de vue de la politique financière, il serait toutefois problématique de vouloir remplacer une affectation spéciale par une autre, qui plus est n'a qu'un lointain rapport, voire pas de rapport direct du tout avec les recettes.

L'affectation obligatoire à la couverture de nouvelles dépenses aurait pour effet d'accroître encore les charges financières de la Confédération, car l'affectation n'est pas en elle-même génératrice de nouvelles ressources. Dès lors, l'objectif visé, qui est d'éviter des charges supplémentaires, serait en tout ou partie compromis.

### **136 Mesures temporaires au niveau constitutionnel**

En recourant à des mesures provisoires de durée limitée, on pourrait soit attribuer le produit excédentaire de la surtaxe aux ressources générales de la Confédération, donc sans affectation spéciale, soit le garder en réserve en prévision de dépenses routières futures. Il n'apparaît toutefois pas opportun, en l'occurrence, de recourir à des mesures provisoires au niveau constitutionnel, car celles-ci renforceraient encore les incertitudes quant à notre politique des transports et à notre politique financière ainsi qu'eu égard à la nouvelle répartition des tâches.

### **14 Procédure de consultation**

### **141 Projet du Département fédéral des finances**

Le 25 novembre 1981, nous autorisons le Département fédéral des finances à soumettre à l'appréciation des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des organisations compétentes, un projet de texte constitutionnel à l'appui d'une nouvelle affectation des droits de douane sur les carburants.

Le projet du département prévoyait de modifier l'affectation spéciale des droits de base de manière à pouvoir utiliser les ressources qui ne seraient plus nécessaires au remboursement des avances à la réalisation d'autres tâches de la Confédération. A cet effet, le produit de la surtaxe aurait été affecté en totalité au financement de l'ensemble des dépenses routières. Ce n'est que dans la mesure où les ressources provenant de la surtaxe n'auraient pas suffi que l'on aurait fait appel, en vertu d'un arrêté fédéral de portée générale, à une fraction des droits de base, mais à la moitié au plus pour le financement des routes. Par la même occasion, la Confédération aurait été en mesure de subventionner les coûts d'exploitation et d'entretien des routes nationales de manière générale et non plus seulement dans des cas particuliers. La disposition, fixée actuellement dans la constitution, allouant des subsides au titre des routes alpestres aurait été transférée au niveau législatif. S'agissant des contributions générales aux frais des routes et des contributions supplémentaires au titre de la péréquation financière, les cantons auraient obtenu l'assurance de conserver leurs droits acquis pendant 10 ans.

## 142 Entretien

Les cantons de même qu'un certain nombre d'associations d'automobilistes ont eu l'occasion de discuter de vive voix du problème avec une délégation du Conseil fédéral.

## 143 Résultats de la consultation

L'accord a été unanime pour *éviter les moins-values*. Une forte majorité préconise en outre:

- une prise en charge obligatoire par la Confédération des frais d'entretien et d'exploitation des routes nationales;
- une extension de l'affectation de la surtaxe aux tâches routières actuelles de même que certaines mesures destinées à décongestionner le trafic routier;
- l'insertion dans la constitution d'une disposition instituant l'affectation d'une fraction bien définie des droits de base;
- le transfert au niveau législatif des subsides alloués au titre des routes alpêtres;
- la garantie pendant 10 ans des droits acquis par les cantons.

*Il subsiste de sérieuses divergences d'opinions, qui ne sauraient guère être réduites à un même dénominateur, quant à l'opportunité d'étendre l'affectation aux besoins de l'ensemble du trafic, c'est-à-dire également aux transports publics.* Cette idée est rejetée par les associations d'automobilistes, l'USAM, le PRD, le PDC, l'UDC, le Parti Libéral ainsi que d'autres organisations et partis. Les cantons, l'Union suisse du commerce et de l'industrie, les associations d'entrepreneurs et d'autres organismes sont en revanche favorables à l'extension de l'affectation aux *investissements des transports publics*. L'Union syndicale et d'autres organisations proposent quant à elles d'y englober également le financement des *subsides à l'exploitation* ou tout au moins de ne pas l'exclure. Les avis divergent également quant aux taux minimum et maximum de l'affectation des droits de base. On constate tout de même une certaine préférence en faveur d'un plafond de 50 pour cent avec toutefois une certaine flexibilité vers le bas.

Un certain nombre de milieux consultés (PDC, USAM, Vorort et d'autres organisations), plutôt que de régler définitivement le problème au niveau de la constitution, seraient plutôt favorables à des mesures transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la CGST.

## 2 Partie spéciale

### 21 Objectif

La moins-value de 475 millions de francs par an consécutive au remboursement de l'avance consentie par la Confédération de même que l'abaissement ultérieur de la surtaxe sur les carburants qu'entraînera la diminution des dépenses en faveur des routes nationales, outre qu'ils entraveraient sérieusement la réalisation des tâches générales de la Confédération, auraient égale-

ment des répercussions fâcheuses sur le financement futur des constructions routières.

Le maintien permanent du produit de la surtaxe sur les carburants (env. 1,3 mrd fr. par an) prime en conséquence les autres projets relevant de la politique des transports ou de la politique financière.

## **22 Problèmes afférents à l'extension de l'affectation des droits de base sur les carburants aux transports publics et aux mesures destinées à décongestionner le trafic routier**

Nous avons déjà noté (cf. ch. 135) qu'une extension de l'affectation n'était réalisable qu'à certaines conditions. On songe, sans doute, à l'affectation du produit des droits de base aux transports publics, mais il convient d'étudier cette solution dans le cadre plus large de la CGST. En revanche, des aides financières en faveur de mesures destinées à décongestionner le trafic routier et à séparer les courants de trafic peuvent parfaitement être envisagées, dans des limites il est vrai bien définies, en les restreignant notamment au trafic d'importance suprarégionale. C'est ainsi par exemple qu'on ne saurait subventionner les parkings des gares, qui peuvent être exploités en propre. Rappelons à cet égard que, appelés à vous prononcer sur l'agrandissement de l'aéroport de Zurich, vous avez refusé pour la même raison de subventionner les parkings de cet aéroport. Le subventionnement des parkings de dissuasion ne saurait non plus rentrer dans les tâches de la Confédération. On peut d'ailleurs se demander si l'effet souhaité ne pourrait pas être atteint sans mesures financières d'appoint.

Le transport des véhicules automobiles accompagnés à travers les tunnels alpins est d'ores et déjà subventionné en vertu de l'arrêté fédéral du 5 juin 1959 sur le rapprochement tarifaire (RS 742.402.2). Au Loetschberg, par exemple, la Confédération verse actuellement une subvention de 3 fr. 35 (voitures particulières) à 85 fr. 50 (poids lourds de 19 t en charge) pour chaque véhicule transporté à travers le tunnel. La Confédération dépense au total plus de 3 millions de francs par an pour ces transports à travers le Loetschberg et l'Albula. Ces subventions, qui ont un net caractère de saupoudrage, sont en soi inappropriées, à moins qu'elles ne soient de nature à remplacer avantageusement la construction d'une route ou d'un tunnel routier.

Selon le contrat d'entreprise des CFF, la Confédération est tenue d'allouer à notre grande régie au titre du ferroutage une contribution financière de démarrage limitée dans le temps. Pour des raisons ressortissant à la politique de l'énergie et de l'environnement, il conviendrait de ne pas exclure l'affectation ultérieure des droits de douane sur les carburants au développement de ce mode de transport.

Ainsi, certaines mesures destinées à décongestionner le trafic routier et à mieux le répartir, en séparant en particulier le trafic public du trafic privé, peuvent encore se justifier dans le cadre de l'affectation spéciale des droits sur les carburants.

## 23      **Projet du Conseil fédéral**

Nous vous proposons de modifier comme il suit les dispositions ci-après de la constitution:

*Art. 36<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al.*

<sup>4</sup> Les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière.

<sup>5</sup> *Abrogé*

*Art. 36<sup>ter</sup>*

La Confédération prélève des droits supplémentaires sur les carburants (surtaxe) et les affecte, avec la moitié du produit net des droits de base, aux fins suivantes:

- a. Participation aux frais des routes nationales;
- b. Participation aux frais de construction des autres routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précisés;
- c. Contributions au titre de la suppression ou de la sécurité des passages à niveau ainsi que pour d'autres travaux destinés à décongestionner le trafic routier et à séparer les courants de trafic d'importance supra-régionale;
- d. Contributions au titre des mesures de protection de l'environnement le long des routes ouvertes au trafic motorisé;
- e. Participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et aux dépenses de péréquation financière du secteur routier;
- f. Subventions aux cantons dotés de routes alpestres servant au trafic international et aux cantons dépourvus de routes nationales.

### **Dispositions transitoires**

*Art. 18*

<sup>1</sup> Sous réserve d'une modification par le législateur, les droits supplémentaires sur les carburants (surtaxe) sont fixés à 30 centimes par litre.

<sup>2</sup> La Confédération n'augmentera sa participation aux frais des cantons en vertu des articles 36<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, et 36<sup>ter</sup>, lettres a à e, que pour autant que les cantons la déchargent équitablement dans d'autres domaines.

## 24      **Commentaire**

### **241      Article 36<sup>bis</sup>**

Les alinéas actuels de cet article, qui ont trait à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales, ont la teneur suivante:

<sup>4</sup> Les frais de construction des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière.

<sup>5</sup> Dans des cas particuliers, la Confédération peut verser, en se fondant sur les éléments pris en considération au quatrième alinéa, des contributions aux frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales.

En vertu du nouveau libellé que nous vous proposons, la Confédération sera également tenue de participer, de manière générale, aux frais d'exploitation et

d'entretien, selon les critères déjà applicables au subventionnement des frais de construction. L'aide ne sera plus limitée à des cas particuliers, comme le voulait jusqu'ici le 5<sup>e</sup> alinéa. Mais les choses n'étant pas égales, les taux des contributions devront être inférieurs aux taux prévus pour la participation de la Confédération à la construction des routes nationales. Par souci de simplification administrative, il y aura lieu d'envisager l'octroi de *contributions forfaitaires*. Les autres modalités seront réglées par la législation.

Dans notre message du 24 avril 1974 relatif à une modification de l'article 36<sup>bis</sup> de la constitution en ce qui concerne les contributions allouées aux cantons pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales (FF 1974 I 1345), nous proposons que la Confédération participe de manière générale aux frais d'entretien des routes nationales. Mais, devant les difficultés financières de la Confédération et à la suite des premières interventions personnelles consacrées à la nouvelle répartition des tâches, vous aviez alors décidé de surseoir à l'examen du projet jusqu'à la présentation de l'article constitutionnel sur la CGST. Il y aurait toutefois lieu, à la faveur de la nouvelle affectation des droits de douane sur les carburants, de trouver enfin une solution à un problème qui ne date pas d'hier.

## 242 Article 36<sup>ter</sup>

Vous trouverez le libellé actuel de l'article sous chiffre 111.

D'ici aux années quatre-vingt-dix, quelque 1,7 milliard de francs seront affectés d'une part à la couverture des dépenses que la Confédération engage pour les routes et d'autre part, en vertu de la nouvelle réglementation, à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales ainsi qu'aux nouvelles mesures que nous vous proposons (ch. 243 à 245). Si le régime actuel des droits sur les carburants était reconduit *tel quel*, c'est environ 2 milliards de francs qui seraient chaque année disponibles pour ces tâches. En plus de la totalité du produit de la surtaxe, soit à peu près 1,4 milliard de francs, quelque 300 millions provenant des droits de base suffiraient toutefois à assurer le financement. Du fait du net ralentissement de la construction des routes nationales, le seul produit de la surtaxe devrait suffire à assurer la couverture des dépenses routières des années quatre-vingt-dix.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons en premier lieu d'*étendre l'affectation de la surtaxe à toutes les dépenses routières*. Il convient également de procéder à un certain ajustement des droits de base. Compte tenu de l'état précaire des finances fédérales, il importe de réduire quelque peu le taux d'affectation en le ramenant de 60 à 50 pour cent, soit au taux qui était en vigueur avant la construction des routes nationales. Ainsi, sur les quelque 475 millions de francs qui servaient précédemment à amortir l'avance de la Confédération au titre des routes nationales et qui seront désormais disponibles, il sera possible d'attribuer 100 millions, sans affectation spéciale, aux ressources générales de la Confédération (cf. annexe 6).

L'énumération des quotes-parts de recettes affectées aux routes nationales, aux routes principales ainsi qu'aux contributions générales aux frais des routes

ouvertes aux véhicules à moteur et aux contributions supplémentaires aux charges routières des cantons nécessitant une péréquation financière demeure en substance inchangée. Seules les deux dernières dispositions, qui jusque-là étaient distinctes, ont été regroupées. Les autres modifications et compléments seront expliqués aux chiffres suivants.

### **243 Lettre c**

L'assainissement des passages à niveau de notre réseau routier est inscrit dans l'arrêté fédéral du 21 février 1964 concernant des contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou l'adoption de mesures de sécurité (RS 725.12). Cette réglementation donne satisfaction et n'appelle aucune modification. Bien que depuis 1964 – date de l'entrée en vigueur de la législation en la matière – quelque 1300 passages à niveau aient pu être supprimés ou munis du dispositif de sécurité, il reste encore bien à faire dans ce domaine.

Si nous vous proposons d'étendre désormais cette disposition de manière à subventionner à l'avenir encore d'autres travaux destinés à décongestionner le trafic routier et à séparer les courants de trafic, il ne pourra s'agir en l'occurrence que d'investissements ayant directement trait à la construction des routes et au trafic routier. Les ressources spécialement destinées à la construction des routes en vertu de la constitution ne sauraient en effet être détournées de leur affectation. Les travaux de construction pourraient porter sur la mise de rails en site propre, sur des installations de transbordement et sur l'aménagement du profil d'espace libre pour le trafic combiné rail/route. Il va sans dire que la Confédération ne saurait, ce faisant, participer aux moindres mesures d'assainissement de cet ordre. On a uniquement songé aux travaux publics d'intérêt national ou tout au moins suprarégional, au sens également de l'article 23 de la constitution. L'aide fédérale serait accordée au vu de projets bien définis que la Confédération aurait approuvés sur le plan technique et qu'elle aurait inscrits dans ses programmes pluriannuels selon ses possibilités financières et en fonction de l'ordre des priorités.

### **244 Lettre d**

Nous avons abondamment exposé le problème des mesures de lutte contre le bruit le long des routes dans notre message du 31 octobre 1979 relatif à une loi sur la protection de l'environnement (FF 1979 III 741) et proposé dans le projet de loi que l'on alloue des subventions fédérales de 10 à 35 pour cent au titre de l'assainissement des routes ne faisant pas partie du réseau des routes nationales et principales.

Pour ce qui a trait aux mesures de protection contre le bruit le long des routes, la situation se présente aujourd'hui comme il suit: lors de la construction de routes nationales tout comme lors de l'aménagement de routes principales, les dispositifs de lutte contre le bruit le long des routes et, au besoin, les dispositifs d'isolation acoustique des immeubles font toujours partie intégrante du projet lorsque cela est nécessaire pour assurer le respect des valeurs limites d'immissions de bruit. En revanche, pour les autres routes, la Confédération n'a pas les

moyens d'intervenir de la sorte. Seule la loi sur la protection de l'environnement peut instituer des moyens d'action de cet ordre sur le plan national. L'article 36<sup>ter</sup>, lettre d, offrirait à cet effet – également en ce qui concerne la protection contre les autres immissions – une base constitutionnelle claire et nette.

## **245 Lettre f**

La réglementation actuelle qui, à l'article 36<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre e, de la constitution, fixe en chiffres absolus les divers subsides annuels se montant au total à 1 590 000 francs, n'est pas satisfaisante. Ces subsides, du fait de la dépréciation monétaire, ont d'ailleurs beaucoup perdu de leur importance.

En réglementant ces subventions dans le cadre de l'adaptation – de toute façon nécessaire – de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières, il sera possible de mieux tenir compte de la situation particulière des cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, qui sont amenés à fournir pour le trafic routier international de transit des sacrifices disproportionnés et de plus dans des conditions topographiques et climatiques difficiles, en ajustant l'aide fédérale aux besoins du moment. Mais le principe de l'aide continuera à figurer dans la constitution.

Il y aura lieu au surplus, à la faveur de la révision de l'arrêté, d'accroître sensiblement le montant total consacré à cet effet en le portant à 10 millions de francs, soit 2 pour cent environ de la part affectée du produit des droits de base sur les carburants.

La construction des routes nationales a dispensé les cantons d'engager certaines dépenses pour les routes principales et les routes cantonales. Cet avantage n'a évidemment pas profité aux cantons dépourvus de routes nationales. Comme ceux-ci connaissent en outre un certain besoin de rattrapage, nous proposons de leur allouer des subventions ad hoc.

## **246 Dispositions transitoires de la constitution, article 18**

La surtaxe actuelle de 30 centimes par litre sera désormais inscrite dans les dispositions transitoires de la constitution. Ce taux ne pourra être modifié que par un texte législatif soumis au référendum facultatif.

En vertu de la réglementation que nous vous proposons et qui tient largement compte des résultats de la procédure de consultation, la Confédération, grâce aux ressources qui servaient précédemment à amortir l'avance au titre des routes nationales et qui seront désormais disponibles, sera amenée à accroître, à moyen et à long terme, de quelque 200 millions de francs par an les dépenses qu'elle consacre d'ores et déjà aux routes et à affecter également 200 millions par an à l'entretien et à l'exploitation des routes nationales ainsi qu'à d'autres mesures (cf. annexe 6).

Dans la situation actuelle, le compte financier de la Confédération ne pourrait supporter un tel surcroît de charges qu'à la condition que ces nouvelles



prestations soient équitablement compensées par les cantons. Le 2<sup>e</sup> alinéa fournit à cet effet la base juridique nécessaire. Selon le projet, les subventions pourront être différées aussi longtemps que la compensation ne pourra être assurée. C'est dans ce sens que cette disposition restreint quelque peu la portée des articles 36<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, et 36<sup>ter</sup>, lettre a à e. En revanche, les subventions destinées spécialement à certains cantons en vertu de l'article 36<sup>ter</sup>, lettre f, ne sont pas soumises à compensation.

Il serait somme toute judicieux et, sous l'angle des finances fédérales, légitime de libérer les ressources supplémentaires de leur affectation obligatoire tant qu'une compensation n'est pas possible. Si nous y avons renoncé pour les raisons indiquées sous chiffre 133, nous avons tout de même exclu la faculté de rémunérer les provisions. Cela ne s'est d'ailleurs jamais fait jusqu'ici, conformément au principe qui veut que les recettes fiscales ne portent pas intérêt.

## **247      Unité de la matière**

En vertu de l'article 121, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, lorsque plusieurs dispositions différentes visant à modifier ou à compléter la constitution sont présentées par voie d'initiative populaire, chacune d'elles doit faire l'objet d'une demande d'initiative distincte. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les diverses parties d'une initiative (loi du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, art. 75; RS 161.1).

En droit public, aussi bien dans la doctrine que dans la jurisprudence, le principe de l'unité de la matière vaut également pour les révisions partielles de la constitution qui émanent du Parlement ou du Conseil fédéral. Le citoyen peut ainsi exprimer sa volonté sans ambiguïté aucune.

Le nouveau régime de répartition des droits d'entrée sur les carburants serait imparfait si les dépenses, au financement desquelles ces ressources routières seront affectées, n'étaient pas par la même occasion exactement définies, ce qui implique également une meilleure réglementation de l'entretien des routes nationales. Il existe ainsi entre les diverses propositions des rapports intrinsèques inéluctables, si bien que le principe de l'unité de la matière est sauvegardé.

## **248      Législation complémentaire**

La nouvelle base constitutionnelle implique une modification de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières. Il y a lieu en particulier d'ajuster, en fonction de la nouvelle répartition fondée sur une fraction des droits de base et sur le produit de la surtaxe, les quotes-parts des contributions aux frais de construction et des contributions générales qui sont alimentées aujourd'hui par le seul produit des droits de base. Il conviendra également d'y insérer les innovations mentionnées sous chiffres 243 à 245.

Il suffit que cette modification entre en vigueur en 1984, du fait qu'en 1983 le produit des droits de base de l'année précédente devra encore être réparti selon l'ancienne réglementation. Nous vous présenterons à cet effet un message au

début de l'an prochain. Nous vous soumettrons aussi les bases légales à l'appui d'une extension de l'aide fédérale à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales. Il y aura également lieu de résoudre par la même occasion le problème de la compensation que les cantons vont être appelés à fournir à la Confédération dans d'autres domaines (cf. ch. 134 et 246), mais il sera possible de procéder à cet égard par étapes.

### **3       Autres implications**

#### **31       Conformité avec la Conception globale suisse des transports (CGST)**

La CGST propose au niveau constitutionnel de financer les dépenses routières à raison de 60 pour cent des droits d'entrée sur les carburants, au moyen du produit de la surtaxe et, le cas échéant, à l'aide encore d'autres redevances destinées à couvrir le solde des frais. Les dépenses routières actuelles des cantons seraient prises en charge dans une plus large mesure que jusqu'ici par la Confédération qui, de son côté, se déchargerait sur les cantons de certaines dépenses ressortissant aux transports régionaux publics.

Le nouveau taux de 50 pour cent fixé pour l'affectation des droits de base sur les carburants ne met pas en péril les objectifs de la CGST. D'ailleurs, le projet est conforme à la solution que la CGST propose à cet égard. Le message que nous préparons sur les principes d'une politique coordonnée des transports, c'est-à-dire en vue d'une révision des dispositions constitutionnelles au sens de la CGST, apportera sur ce point un complément indispensable.

#### **32       Accord de libre-échange avec la Communauté européenne**

En vertu de cet accord, la Suisse est tenue d'abolir ses droits de douane fiscaux. Il lui est toutefois loisible de remplacer ces droits par des prélèvements internes (impôts). Cette substitution aurait notamment l'avantage que le pétrole qui pourrait, le cas échéant, être extrait de notre sol ainsi que ses dérivés seraient également susceptibles d'être taxés dans le cadre du même système d'imposition, ce qui éviterait d'opérer des discriminations – contraires à l'accord – entre produits importés et produits du pays. La faculté de prélever des impôts spéciaux de consommation sur le pétrole ou le gaz naturel est cependant déjà prévue à l'article 41<sup>ter</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, lettre a, de la constitution et serait d'ailleurs pleinement utilisée au cas où l'on serait amené à exploiter des gisements dans le pays.

#### **33       Compte routier**

Les droits d'entrée sur les carburants seront comptabilisés au compte routier (compte capital et compte dépenses/recettes) de la même manière que jusqu'ici et donc abstraction faite du taux d'affectation. Il n'y aura aucun changement par rapport au régime actuel, sous réserve, cela va sans dire, des ajustements que pourrait entraîner un réexamen général du compte routier.

## **4 Répercussions financières et effets sur l'état du personnel**

### **41 Pour la Confédération**

Les modifications proposées permettront d'éviter dès 1983 des moins-values d'au moins 400 millions de francs par an qui grèveraient le compte financier de la Confédération et iraient encore en s'accroissant les années suivantes. Par la même occasion, le produit total de la *surtaxe sur les carburants*, d'un montant de quelque *1,4 milliard de francs par an*, sera *définitivement assuré*.

Après l'abaissement du taux d'affectation des droits de base sur les carburants, quelque 100 millions, sur un total d'environ 475 millions, resteront définitivement acquis à la caisse fédérale (annexe 6).

La *participation générale de la Confédération à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales* entraînera tout d'abord une charge supplémentaire d'à peu près 150 millions de francs par an.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé dans notre message à l'appui de la loi sur la protection de l'environnement, les *mesures de protection contre le bruit* nécessiteront quelque *25 millions* par an. Il faudra en outre prévoir une dizaine de millions par an pour les subventions au titre des routes alpestres et en faveur des cantons dépourvus de routes nationales. Les ressources supplémentaires indispensables pour les travaux de construction destinés à décongestionner le trafic routier et à séparer les courants de trafic ainsi que pour les passages à niveau sont estimées à à peu près 10 millions. Ainsi, les nouvelles mesures reviendront à environ 200 millions de francs par an. L'augmentation des dépenses que la Confédération consacre actuellement aux routes absorbera les quelque 200 millions restants.

*Au total, en évitant* quelque 500 millions de francs de *moins-values* annuelles et en s'assurant en permanence du produit de la *surtaxe sur les carburants*, la Confédération sera appelée à faire face à des *dépenses supplémentaires de l'ordre de 400 millions de francs par an*.

La Confédération ne pourra toutefois fournir ces prestations supplémentaires que pour autant que les cantons la déchargent équitablement dans d'autres domaines. Aussi longtemps que cette compensation ne sera pas assurée, la Confédération pourra différer ces prestations.

Eu égard aux besoins de personnel, la participation générale de la Confédération à l'entretien des routes nationales nécessitera la création de six ou sept postes. Il ne faut cependant pas oublier qu'à long terme les dépenses de construction vont diminuer, si bien qu'il devrait être possible d'opérer une certaine compensation au sein du personnel. Ce problème sera toutefois examiné dans le cadre de la législation sur l'entretien des routes nationales.

### **42 Pour les cantons et les communes**

Les cantons seront amenés à compenser équitablement les prestations supplémentaires de la Confédération. Sur le plan purement financier, la nouvelle réglementation n'aura donc aucune répercussion pour eux, tout au moins dans

l'immédiat et à moyen terme. A long terme toutefois, les cantons pourront espérer toucher des prestations supplémentaires, du fait que le ralentissement de la construction des routes nationales au cours de la *seconde moitié des années quatre-vingt-dix* permettra d'allouer des subventions plus élevées au titre des routes principales et des autres dépenses routières.

Sur le plan du personnel, le nouveau projet n'entraînera aucune charge supplémentaire pour les cantons et les communes. C'est ainsi que ceux-ci déterminent, aujourd'hui déjà, les frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales.

## **5 Conformité avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Nous avons évoqué le présent projet dans notre rapport intermédiaire du 5 octobre 1981 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1981 III 635; Deuxième partie, ch. 351).

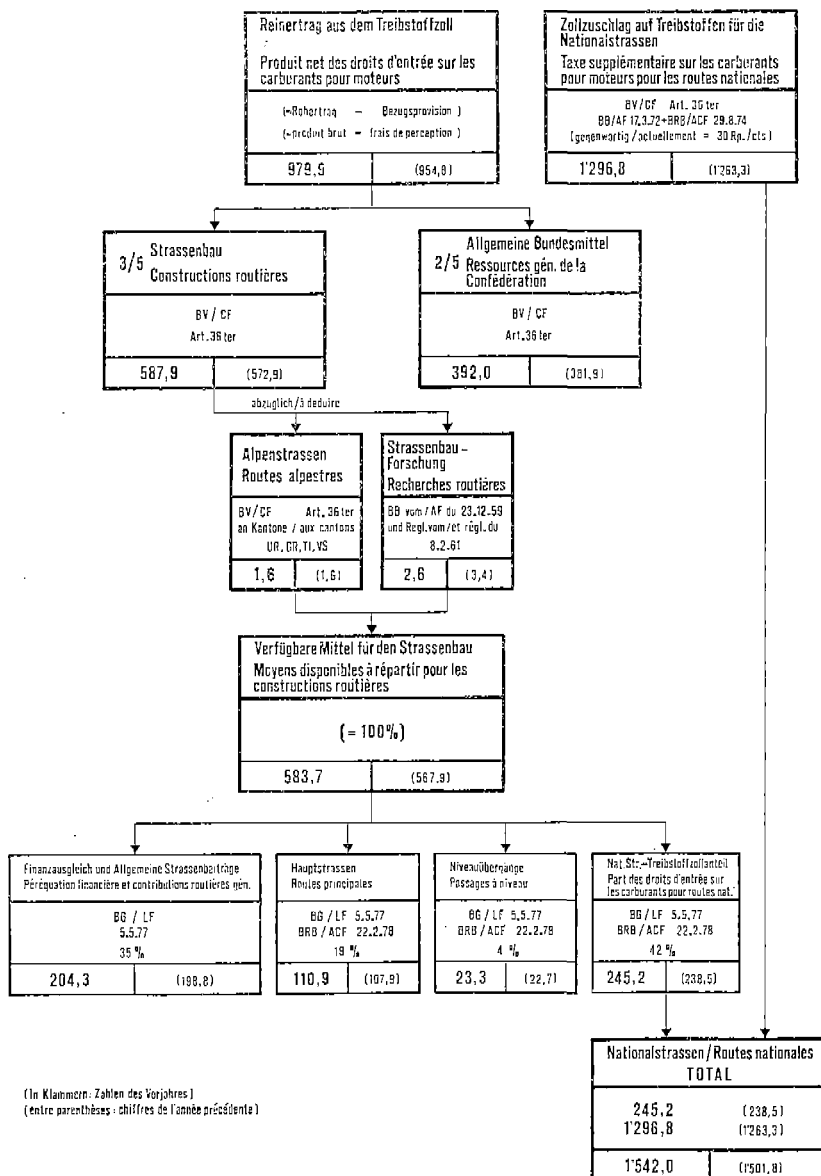
27407

## **Annexes**

- 1 Emploi du produit net des droits d'entrée et de la taxe supplémentaire sur les carburants
- 2 Compte des routes nationales 1981
- 3 Compte des routes nationales
- 4 Charge fiscale sur les carburants dans les pays européens (mi-mars 1981)
- 5 Prix des carburants à la colonne d'essence pratiqués par les compagnies intégrées dans les zones frontalières suisses et étrangères (colonnes d'essence desservies)
- 6 Ressources disponibles pour les routes
- 7 Interventions parlementaires

# Emploi du produit net des droits d'entrée et de la taxe supplémentaire sur les carburants 1981

(En millions de francs)



## Compte des routes nationales 1981

(en francs)

Année	Recettes			Dépenses				Excédent de (+) recettes (-) dépenses par année	(+/-) Provision (-) Dépenses capitalisées <sup>4)</sup> cumulé
	Droits sur les carburants		Contribution complémentaire	Total	Projets Achat de terrains Construction et entretien	Administra- tion	Intérêts		
	Quote-part	Surtaxe <sup>1)</sup>							
1958	4 694 419	--	--	4 694 419	--	--	--	--	+ 4 694 419
1959	62 261 972	--	--	62 261 972	--	--	--	--	+ 62 261 972
1960	73 896 202	--	3 002 636 <sup>2)</sup>	76 898 838	--	960 718	--	960 718	+ 75 938 120
1961	89 886 400	--	1 229 117 <sup>3)</sup>	91 115 517	236 000 000	1 179 608	--	237 179 608	- 146 064 091
1962	76 170 859	51 836 494	--	128 007 353	430 055 244	1 903 823	4 848 295	436 807 362	- 308 890 009
1963	98 130 371	111 935 908	--	210 066 279	636 771 906	1 561 224	16 284 460	644 617 599	- 431 551 320
1964	110 000 443	152 442 410	--	262 442 853	619 999 938	1 147 782	28 933 541	650 081 261	- 387 638 408
1965	111 069 872	228 498 685	26 700 000	366 268 557	639 989 023	1 343 564	81 330 141	682 662 728	- 316 394 171
1966	122 193 346	283 149 020	40 000 000	445 342 366	647 740 028	1 501 631	67 922 012	717 163 671	- 271 821 305
1967	135 910 274	334 703 199	65 000 000	535 613 473	649 962 731	1 469 659	68 894 992	720 327 382	- 184 713 909
1968	148 739 600	397 626 170	77 500 000	623 865 770	699 884 675	1 740 081	76 283 548	777 908 304	- 154 042 534
1969	160 695 312	440 502 167	80 000 000	681 197 479	760 500 877	2 012 311	82 445 250	844 958 438	- 163 760 959
1970	176 461 774	470 585 453	80 000 000	727 047 227	849 091 103	1 897 343	94 557 918	945 546 364	- 218 499 137
1971	197 192 561	542 754 995	82 916 667	822 864 223	953 726 413 <sup>3)</sup>	2 358 830	103 938 713	1 060 023 956	- 237 159 733
1972	200 273 994	751 820 340	150 000 000	1 102 094 334	1 082 705 541	2 587 860	120 624 793	1 205 918 194	- 103 823 860
1973	213 085 319	788 335 263	150 000 000	1 151 420 582	965 437 448	2 657 911	125 296 872	1 093 392 231	+ 58 028 351
1974	194 182 158	849 400 271	150 000 000	1 193 582 429	941 878 980	3 067 977	143 133 195	1 088 080 152	+ 105 502 277
1975	195 640 014	1 106 274 365	150 000 000	1 451 914 379	1 054 225 031	3 222 014	137 594 326	1 195 041 371	+ 256 873 008
1976	264 229 368	1 108 227 384	150 000 000	1 522 456 752	1 149 194 581	3 188 022	118 198 564	1 270 581 167	+ 251 875 585
1977	219 353 582	1 161 903 572	--	1 381 257 154	1 019 945 107	3 475 630	105 604 785	1 128 995 522	+ 252 261 632
1978	225 933 201	1 195 614 603	--	1 421 547 804	989 433 472	3 384 300	97 641 289	1 090 459 061	+ 331 088 743
1979	225 938 120	1 194 094 274	--	1 420 932 394	1 068 066 338	3 663 200	87 902 856	1 159 832 394	+ 261 100 000
1980	238 501 394	1 263 293 272	--	1 501 794 666	1 050 051 979	3 847 500	66 551 380	1 120 450 859	+ 381 343 807
1981	245 174 035	1 296 833 157	--	1 542 007 192	1 152 600 000	3 980 200	46 530 830	1 203 111 030	+ 338 896 162
<b>Total</b>	<b>3 789 614 590</b>	<b>13 730 731 002</b>	<b>1 206 348 420</b>	<b>18 726 694 012</b>	<b>17 587 230 415</b>	<b>52 351 188</b>	<b>1 634 517 769</b>	<b>19 274 099 372</b>	<b>- 547 405 360<sup>1)</sup></b>

<sup>1)</sup> 5 c. dès le 15 jan. 1962  
7 c. dès le 2 sept. 1963  
12 c. dès le 3 mai 1965  
14 c. dès le 3 avril 1967

15 c. dès le 1<sup>er</sup> avril 1968  
20 c. dès le 15 déc. 1971  
30 c. dès le 31 août 1974

<sup>2)</sup> Intérêts de la provision  
<sup>3)</sup> Y compris les contributions aux frais  
d'exploitation de tunnels de routes natio-  
nales pour 1970 = 2 225 442 francs

<sup>4)</sup> Avance de la Confédération  
<sup>5)</sup> Excédent de dépenses

## Compte des routes nationales (B = Budget 1982 / F = Plan financier 1983 / P = Perspectives 1984/85

(en francs)

Année	Recettes				Dépenses				Excédent de (+) recettes (-) dépenses par année	(+ ) Provision (-) Dépenses capitalisées cumulé
	Droit sur les carburants		Contribution complémentaire	Total	Projets Achat de terrains Construction et entretien	Administration	Intérêts	Total		
	Quote-part	Surtaxe								
1958	4 694 419	-	-	4 694 419	-	-	-	-	+ 4 694 419	+ 4 694 419
1959	62 261 972	-	-	62 261 972	-	-	-	-	+ 62 261 972	+ 66 956 391
1960	73 896 202	-	3 002 636	76 898 838	-	960 718	-	960 718	+ 75 938 120	+ 142 894 511
1961	89 886 400	-	1 229 117	91 115 517	236 000 000	1 179 608	-	237 179 608	- 146 064 091	- 3 169 580
1962	76 170 859	51 836 494	-	128 007 353	430 055 244	1 903 823	4 848 295	436 807 362	- 308 800 009	- 311 969 589
1963	98 130 371	111 935 908	-	210 066 279	626 771 906	1 561 224	16 284 469	644 617 599	- 434 551 320	- 746 520 909
1964	110 000 443	152 442 410	-	262 442 853	619 999 938	1 147 782	28 933 541	650 081 261	- 387 638 408	- 1 134 159 317
1965	111 069 872	228 498 685	26 700 000	366 268 557	639 989 023	1 343 564	41 330 141	682 662 728	- 316 394 171	- 1 450 553 488
1966	122 193 346	283 149 020	40 000 000	445 342 366	647 740 028	1 501 631	67 922 012	717 163 671	- 271 821 305	- 1 722 374 793
1967	135 910 274	334 703 199	65 000 000	535 613 473	649 962 731	1 469 659	68 894 992	720 327 382	- 184 713 909	- 1 907 088 702
1968	148 739 600	397 626 170	77 500 000	623 865 770	699 884 675	1 740 081	76 283 548	777 908 304	- 154 042 534	- 2 061 131 236
1969	160 695 312	440 502 167	80 000 000	681 197 479	760 500 877	2 012 311	82 445 250	844 958 438	- 163 760 959	- 2 224 892 195
1970	176 461 774	470 585 453	80 000 000	727 047 227	849 091 103	1 897 343	94 557 918	945 546 364	- 218 499 137	- 2 443 391 332
1971	197 192 561	542 754 995	82 916 667	822 864 223	953 726 413	2 358 830	103 938 713	1 060 023 956	- 237 159 733	- 2 680 551 065
1972	200 273 994	751 820 340	150 000 000	1 102 094 334	1 082 705 541	2 587 860	120 624 793	1 205 918 194	- 103 823 860	- 2 784 374 925
1973	213 085 319	788 335 263	150 000 000	1 151 420 582	965 437 448	2 657 911	125 296 872	1 093 392 231	+ 58 028 351	- 2 726 346 574
1974	194 182 158	849 400 271	150 000 000	1 193 582 429	941 878 980	3 067 977	143 133 195	1 088 080 152	+ 105 502 277	- 2 620 844 297
1975	195 640 014	1 106 274 365	150 000 000	1 451 914 379	1 054 225 031	3 222 014	137 594 326	1 195 041 371	+ 256 873 008	- 2 363 971 289
1976	264 229 368	1 108 227 384	150 000 000	1 522 456 752	1 149 194 581	3 188 022	118 198 564	1 270 581 167	+ 251 875 585	- 2 112 095 704
1977	219 353 582	1 161 903 572	-	1 381 257 154	1 019 915 107	3 475 630	105 604 785	1 128 995 522	+ 252 261 632	- 1 859 834 072
1978	225 933 201	1 195 614 603	-	1 421 547 804	989 433 472	3 384 300	97 641 289	1 090 459 061	+ 331 088 743	- 1 528 745 329
1979	225 938 120	1 194 994 274	-	1 420 932 394	1 068 066 338	3 863 200	87 902 856	1 159 832 394	+ 261 100 000	- 1 267 645 329
1980	238 501 394	1 263 293 272	-	1 501 794 666	1 050 051 979	3 847 500	66 551 380	1 120 450 859	+ 381 343 807	- 886 301 522
1981	245 174 035	1 296 833 157	-	1 542 007 192	1 152 600 000	3 980 200	46 530 830	1 203 111 030	+ 338 896 162	- 547 405 360
B 1982	245 234 640	1 290 000 000	-	1 535 234 640	1 090 600 000	4 230 000	30 583 250	1 125 413 250	+ 409 821 390	- 137 583 970
F 1983	247 500 000	1 310 000 000	-	1 557 500 000	1 076 000 000	4 466 000	3 600 000 <sup>1)</sup>	1 084 066 000	+ 473 434 000	+ 335 850 000 <sup>2)</sup>
P 1984	252 500 000	1 340 000 000	-	1 592 500 000	1 111 000 000	4 630 000	-	1 115 680 000	+ 476 820 000	+ 812 670 000 <sup>2)</sup>
P 1985	255 000 000	1 360 000 000	-	1 615 000 000	1 131 400 000	4 867 000	-	1 136 267 000	+ 478 733 000	+ 1 291 403 030 <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Intérêt présumé pour une demi-année environ à 5,25% = 3,6 millions de francs<sup>2)</sup> Excédent éventuel ou provision



### Charge fiscale grevant les carburants dans les pays européens

(mi-mars 1981)

Pays	Essence normale %	Essence super %	Diesel %
RFA .....	44,7	43,8	45,2
Autriche .....	51,1	49,1	44,5
Belgique .....	52,8	51,7	38,3
Danemark .....	55,1	54,7	29,5
Espagne .....	31,2	28,0	18,0
France			
– Marseille .....	54,2	54,1	43,3
– Paris .....	53,9	54,1	43,3
Italie .....	50,9	61,9	17,6
Luxembourg .....	33,5	32,5	15,3
Pays-Bas .....	49,8	48,8	32,6
Portugal .....	68,3	62,4	21,7
Grande-Bretagne .....	54,7	54,6	51,9
Suède .....	49,1	48,2	26,0
Suisse .....	44,8	45,2	47,6

Source: Bulletin mensuel du Comité professionnel du pétrole, Paris

**Prix des carburants à la colonne d'essence pratiqués par les compagnies intégrées dans les zones frontalières suisses et étrangères**

(colonnes d'essence desservies) (Etat le 12 mars 1982)

Prix du litre à la colonne				Situation dans les zones frontalières suisses Ecart par rapport aux prix pratiqués en Suisse c./l	Situation dans les zones frontalières étrangères	
Dans les zones frontalières suisses		Dans les zones frontalières étrangères			Prix du carburant étranger c./l	Ecart par rapport aux prix pratiqués en Suisse c./l
Région	Prix	Région	Prix	3	4	5
1		2				
<i>Essence super</i>						
Bâle .....	117 c.	RFA (Weil) ..	135,9 Pfg.	+ 11,35	108,40	— 8,60
Kreuzlingen .....	117 c.	RFA (Constance) <sup>1)</sup>	132,9 Pfg.	+ 13,65	106,00	— 11,00
Tessin .....	111 c.	Italie .....	960 Lire	— 18,60	148,80	+ 37,80
Genève .....	114 c.	France .....	4,28 FF	— 13,35	135,90	+ 21,90
Liechtenstein ..	119 c.	Autriche .....	11,00 Sch.	— 3,10	125,40	+ 6,40
<i>Essence normale</i>						
Bâle .....	114 c.	RFA (Weil) ..	129,9 Pfr.	+ 13,00	103,60	— 10,40
Kreuzlingen .....	113 c.	RFA (Constance) <sup>1)</sup>	127,9 Pfg.	+ 13,55	102,00	— 11,00
Tessin .....	107 c.	Italie .....	910 Lire	— 15,85	141,05	+ 34,05
Genève .....	110 c.	France .....	4,06 FF	— 10,80	128,90	+ 18,90
Liechtenstein ..	116 c.	Autriche .....	10,60 Sch.	— 1,65	120,85	+ 4,85
<i>Diesel</i>						
Bâle .....	123 c.	RFA (Weil) ..	133,9 Pfg.	+ 18,90	106,80	— 16,20
Kreuzlingen .....	121 c.	RFA (Constance) <sup>1)</sup>	129,9 Pfg.	+ 20,00	103,60	— 17,40
Tessin .....	123 c.	Italie <sup>2)</sup> .....	436 Lire	+ 64,15	67,60	— 55,40
Genève .....	123 c.	France .....	3,21 FF	+ 27,50	101,90	— 21,10
Liechtenstein ..	123 c.	Autriche .....	10,30 Sch.	+ 8,65	117,40	— 5,60

*Remarques:*

Colonne 1 prix conseillé et généralement appliqué

Colonne 3 — = le carburant acheté en Suisse est meilleur marché

+ = le carburant acheté en Suisse est plus cher

Colonne 5 — = le carburant acheté à l'étranger est meilleur marché

+ = le carburant acheté à l'étranger est plus cher

<sup>1)</sup> Dans la région de Constance seules les colonnes libre-service (colonnes desservies + 4 Pfg)

<sup>2)</sup> L'exportation d'Italie est actuellement contingentée:

Diesel pour voitures de tourisme = 30 litres

Diesel pour poids lourds = 150 litres

Cours des billets du 12 mars 1982, 14 heures:

	Achat	Vente
— RFA .....	77.75	79.75
— Italie .....	—,1350	—,1550
— France .....	29.75	31.75
— Autriche .....	11.10	11.40

Cours d'achat = cours auquel l'étranger peut acheter des francs suisses (en Suisse)

Cours de vente = cours auquel le résident suisse peut acheter la monnaie étrangère (en Suisse)

## Ressources disponibles pour les routes

Incidences financières de la nouvelle réglementation des droits sur les carburants

(Etat 1984)<sup>1)</sup>

(Montants en millions de francs)

	Droit actuel (amortissement de l'avance)		Projet du Conseil fédéral (- pas de réduction de la surtaxe - affectation à 50 % - dépenses routières supplémentaires)	
<i>Recettes</i>				
Droits de base .....	60 %	610	<span style="border: 1px solid black;">50 %</span>	510
Droits supplémentaires (surtaxe) .....	30 c.	<u>1 340</u>	30 c.	<u>1 340</u>
Total .....		1 950		1 850
<i>Dépenses</i>				
Routes nationales				
- Construction .....		1 080		1 080
- Entretien, etc. ....		40		190 <span style="border: 1px solid black;">+150</span>
Routes principales .....		110		110
Passages à niveau .....		30		30
Mesures de protection de l'environnement .....				30 <span style="border: 1px solid black;">+ 30</span>
Séparation des courants de trafic, décongestionnement du trafic .....				40 <span style="border: 1px solid black;">+ 40</span>
Subventions routières gé- nérales .....		<u>210</u>		<u>370</u> <span style="border: 1px solid black;">+160</span>
Total .....		1 470		1 850
<i>Amortissement de l'avance de la Confédération</i> ....		<u>480</u>		
		1 950		

  = modifications déterminantes

<sup>1)</sup> Les chiffres se rapportent à 1984, ce qui facilite la comparaison. Ils marquent à long terme une tendance à la hausse.

| Dépenses  
| supplémentaires  
| ou provision 380

## Interventions parlementaires

### *Postulat de la Commission Nebiker ad 80.003*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter des propositions tendant à modifier les dispositions constitutionnelles qui régissent actuellement la perception et l'utilisation des droits d'entrée et de la taxe supplémentaire sur les carburants, ainsi que les arrêtés fédéraux qui en découlent.

En l'occurrence, il faudra prévoir d'affecter au maximum la moitié du produit des droits d'entrée, ainsi qu'une taxe douanière supplémentaire de 30 centimes sur les carburants pour véhicules à moteur à la construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales, au secteur routier dans son ensemble et à des mesures visant à décharger le réseau routier.

### *Postulat ad 79.062, Contrat d'entreprise des CFF*

Le Conseil fédéral est prié de présenter au Parlement des propositions de modification législative, permettant de couvrir le déficit éventuel du ferroutage par le produit de la taxe supplémentaire sur les carburants. En outre, une part du produit de la taxe supplémentaire sur les carburants pourrait être affectée à la création de places de parc destinées aux usagers du chemin de fer.

27407

**Arrêté fédéral** *Projet*  
**à l'appui d'une nouvelle réglementation des droits de douane**  
**sur les carburants**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 24 mars 1982<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

**I**

La constitution est modifiée comme il suit:

*Art. 36<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al.*

<sup>4</sup> Les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière.

<sup>5</sup> *Abrogé*

*Art. 36<sup>ter</sup>*

La Confédération prélève des droits supplémentaires sur les carburants (sur-taxe) et les affecte, avec la moitié du produit net des droits de base, aux fins suivantes:

- a. Participation aux frais des routes nationales;
- b. Participation aux frais de construction des autres routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précises;
- c. Contributions au titre de la suppression ou de la sécurité des passages à niveau ainsi que pour d'autres travaux de construction destinés à décongestionner le trafic routier et à séparer les courants de trafic d'importance suprarégionale;
- d. Contributions au titre des mesures de protection de l'environnement le long des routes ouvertes au trafic motorisé;
- e. Participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et aux dépenses de péréquation financière du secteur routier;
- f. Subventions aux cantons dotés de routes alpestres servant au trafic international et aux cantons dépourvus de routes nationales.

<sup>1)</sup> FF 1982 II 1361

### **Dispositions transitoires**

#### *Art. 18*

<sup>1</sup> Sous réserve d'une modification par le législateur, les droits supplémentaires sur les carburants (surtaxe) sont fixés à 30 centimes par litre.

<sup>2</sup> La Confédération n'augmente sa participation aux frais des cantons en vertu des articles 36<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, et 36<sup>ter</sup>, lettres a à e, que pour autant que les cantons la déchargent équitablement dans d'autres domaines.

## **II**

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

27407

## **Message à l'appui d'une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 24 mars 1982**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.017
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.05.1982
Date	
Data	
Seite	1361-1390
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 373

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.