

**Message
concernant une vignette autoroutière et une redevance
sur le trafic des poids lourds**

du 16 janvier 1980

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, comme vos conseils l'ont demandé dans leur motion des 24 octobre/4 décembre 1978, un message relatif aux bases constitutionnelles pour l'instauration d'une vignette autoroutière et d'un impôt sur le trafic des poids lourds. Nous nous bornons à vous proposer d'adopter un arrêté fédéral insérant dans la constitution un article relatif à la redevance sur le trafic des poids lourds (nouvel article 36^{quater} cst.).

Nous vous recommandons, en outre, de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | |
|-----------|--------|--|
| 1975 P | 11849 | Routes nationales. Financement de l'entretien
(N 3. 10. 75, Jaeger, Bâle) |
| 1978 P | 77.449 | Imposition des poids lourds (N 12. 12. 78, Welter) |
| 1978 P | 78.366 | Taxes sur les routes (E 27. 9. 78, Weber) |
| 1978 M(V) | 78.019 | Vignette pour l'utilisation des autoroutes et impôt sur le
trafic des poids lourds
(E 24. 10. 78, Commission; N 4. 12. 78) |

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

16 janvier 1980

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Chevallaz
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Par une motion des 24 octobre et 4 décembre 1978, vos conseils nous ont chargé d'engager une procédure de consultation en vue de l'adoption des bases constitutionnelles qui permettraient d'instaurer une vignette autoroutière et une redevance sur le trafic des poids lourds, et de leur remettre, jusqu'à la fin de 1979 au plus tard, un message y relatif. Cette procédure de consultation fut engagée avant la fin de 1978, en même temps que celle qui avait trait au rapport final de la Commission de la conception globale suisse des transports (CGST).

Les études faites entre-temps ont pu se fonder sur divers travaux préliminaires de l'administration. Les deux mesures financières font l'objet du même message, qui ne se borne pas à traiter les questions d'ordre constitutionnel, mais passe en revue les multiples problèmes se posant en matière d'exécution des mesures prévues et quant à leurs effets.

Après examen de la question, nous en sommes parvenus à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de vous présenter un projet d'article constitutionnel relatif à la vignette autoroutière, estimant que ce problème devra être abordé dans le cadre des recommandations de la CGST.

En revanche, nous vous proposons d'adopter une modification constitutionnelle concernant spécifiquement l'instauration d'une redevance sur le trafic des poids lourds. Si cette proposition anticipe quelque peu en s'attaquant à un problème sectoriel posé dans le cadre de la conception globale des transports, son objectif concorde largement avec les recommandations de la CGST.

Message

1 Introduction

La situation financière de la Confédération ne s'est pas améliorée depuis les scrutins négatifs des 12 juin 1977 et 20 mai 1979 concernant des réformes financières. S'il paraît possible de maintenir de déficit budgété pour 1980 dans les limites du déficit des comptes 1979, de 1,342 milliard de francs, la planification financière envisage pour la nouvelle législature des déficits annuels de l'ordre de 1,8 à 2 milliards de francs. Il en résultera un endettement croissant, imposant à la Confédération une charge toujours plus lourde au titre du service des intérêts.

Les finances fédérales ne sauraient être durablement assainies uniquement par des compressions de dépenses et par le transfert de charges aux cantons ou à des tiers. Il sera donc indispensable de disposer de recettes supplémentaires pour couvrir ces importants déficits. Autant la vignette autoroutière que la redevance sur le trafic des poids lourds ont été maintes fois évoquées lors de pourparlers relatifs à la réforme des finances, avec l'espoir que le souverain accepterait de telles mesures.

Il importe cependant de relever d'emblée que le financement du trafic routier s'est fait jusqu'ici de façon réjouissante. S'il était possible de trouver des recettes supplémentaires dans ce secteur, seule leur attribution aux ressources générales de la Confédération serait de nature à apporter un allègement efficace. Il en va différemment pour les cantons et les communes, qui doivent financer dans une large mesure leurs investissements routiers à l'aide de ressources provenant de leur budget général.

En préparant la réforme des finances fédérales 1978, la Commission des finances du Conseil national avait provisoirement élaboré deux dispositions constitutionnelles concernant l'une la vignette autoroutière et l'autre la redevance sur le trafic des poids lourds, estimant qu'il fallait soumettre ces deux dispositions au vote du peuple et des cantons en même temps que les autres éléments de la réforme des finances fédérales. Le Conseil national avait d'abord repris ces deux propositions, mais certains députés exprimèrent d'emblée des réserves. On craignait surtout qu'en l'absence d'une procédure de consultation et d'une analyse approfondie des effets des dispositions prévues et de leurs relations avec les recommandations de la Conception globale des transports, l'établissement de ces nouvelles bases constitutionnelles ne fût prématuré. Pour sa part, le Conseil des Etats rejeta définitivement les deux propositions du Conseil national en refusant d'entrer en matière. Dans leur majorité, les Conseils législatifs s'accordaient cependant à reconnaître que tant la vignette autoroutière que la redevance sur le trafic des poids lourds étaient des objectifs justifiés, à atteindre en priorité, sans attendre un projet général correspondant aux propositions de la CGST. L'importance que vos conseils attachent à ces problèmes se mesure au nombre des interventions y relatives.

C'est pourquoi vous avez adopté la motion suivante en 1978, lors des délibérations sur la réforme des finances fédérales¹⁾:

Le Conseil fédéral est prié d'engager la procédure de consultation en vue de la création d'une base constitutionnelle pour l'institution d'une vignette pour l'usage des autoroutes et d'un impôt sur le trafic des poids lourds, et de soumettre à cet effet un message aux Chambres fédérales jusqu'à fin 1979 au plus tard.

Cette motion nous charge d'élaborer des propositions concrètes, aussi bien pour la vignette autoroutière que pour la redevance sur le trafic des poids lourds et de soumettre ces propositions aux milieux intéressés dans une procédure de consultation. Si nous sommes tenus d'élaborer des propositions réalisables, rien ne nous empêche de vous recommander de les rejeter si nous estimons que leur réalisation ou la réalisation de l'une d'entre elles apporte plus d'inconvénients que d'avantages.

Le bref délai imparti par la motion met en évidence le caractère des mesures visées, ce qui permet de conclure qu'elles doivent être examinées indépendamment d'un éventuel projet d'ensemble touchant la mise en œuvre de la CGST.

La motion nous laisse une large liberté quant à la forme à donner à ces redevances. Aucune mention n'est faite en particulier de la participation des cantons, de l'affectation du produit à des fins spécifiques, ni de la prise en considération des résultats de la CGST. Le fait que ces redevances sont destinées à alléger le budget de la Confédération ressort des circonstances dans lesquelles la motion fut adoptée en relation avec la réforme des finances fédérales 1978. A vrai dire, certaines considérations relevant de la politique des transports ne manquent pas d'avoir une importance de premier ordre sur le plan du financement des investissements destinés au trafic. Ces aspects seront examinés de manière détaillée dans les chapitres qui suivent.

Le texte allemand de la motion parle de «messages» au pluriel, sans qu'il faille en déduire obligatoirement que des projets séparés doivent être soumis aux parlementaires. En revanche, il sera nécessaire d'élaborer, pour les modifications constitutionnelles relatives à la vignette autoroutière et à la redevance sur le trafic des poids lourds, des projets d'arrêtés distincts.

Bien que l'objet de la motion soit l'élaboration de dispositions *constitutionnelles* en vue de l'instauration de la vignette autoroutière et d'une redevance sur le trafic des poids lourds, il y a lieu d'élargir quelque peu le champ des questions traitées dans le présent message. Il paraît en effet nécessaire de situer le problème dans son contexte et d'exposer en particulier les possibilités d'exercer la compétence qui serait donnée à la Confédération de percevoir de nouvelles taxes.

La procédure de consultation demandée par la motion a eu lieu dans le cadre de la consultation relative à la CGST.

¹⁾ Décision du Conseil des Etats du 24 octobre 1978, BO 1978 567; décision du Conseil national du 4 décembre 1978, BO 1978 1657.

2 Situation initiale en matière de politique des transports

21 Souveraineté des cantons en matière de routes

Dans notre pays, la souveraineté en matière de routes appartient aux cantons et aux communes; il n'y a pas, à l'exception de quelques routes militaires, de routes fédérales. Les cantons¹⁾ conservent même la propriété des routes nationales et la souveraineté sur elles, bien que la Confédération dispose de droits étendus dans le domaine de l'aménagement du réseau des routes nationales, notamment en ce qui concerne le tracé, le programme de construction, la construction proprement dite et le financement de ces routes. Notre pays est sillonné par environ 40 000 km de routes communales, quelque 17 500 km de routes cantonales, 2145 km de routes principales aménagées avec l'aide de la Confédération, et 1836 km de routes nationales. La Confédération ne s'occupe donc que d'un réseau routier relativement limité de 4000 km environ, la majeure partie du réseau routier relevant des cantons et des communes.

22 Attributions financières de la Confédération, des cantons et des communes

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, de la constitution interdit la perception de taxes pour l'utilisation des routes. Pour financer sa part des dépenses routières des cantons et des frais de recherches routières, la Confédération peut recourir à la partie affectée aux routes des droits d'entrée sur les carburants ainsi qu'à la taxe supplémentaire sur les carburants, perçue spécialement pour les routes nationales. Nous reviendrons ultérieurement sur ce mode de financement des routes.

Les cantons financent leurs constructions routières au moyen:

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

Les communes financent leurs constructions routières de façon analogue, à savoir, au moyen:

- de leurs ressources fiscales générales,
- de contributions de riverains et
- de contributions des cantons.

¹⁾ Article 36^{bis} de la constitution; LF du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11); AF du 21 juin 1960 fixant le réseau des routes nationales (RS 725.113.11).

23 Régime actuel de financement des routes

Le régime actuel de financement des routes est établi par l'article 36^{ter} de la constitution fédérale, selon lequel la Confédération affecte, conformément à la législation, trois cinquièmes du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs au versement de contributions:

- aux frais des routes nationales,
- aux frais de construction des autres routes principales définies 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 (240 000 fr.), des Grisons (600 000 fr.), du Tessin (600 000 fr.) et du Valais (150 000 fr.) pour leurs routes alpestres internationales.

Si ces moyens financiers ne suffisent pas, au regard des plans de financement, à couvrir la part fédérale aux frais des routes nationales, l'Assemblée fédérale décide, en adoptant un arrêté fédéral de portée générale, dans quelle mesure les découverts doivent être comblés par une taxe supplémentaire spécifique sur les carburants pour moteurs ou par les ressources générales de la Confédération.

231 Recettes de la Confédération tirées des droits d'entrée et de la taxe supplémentaire sur les carburants

Du début de la construction des routes nationales en 1959 à la fin de 1978, les droits perçus sur les carburants pour moteurs sur la base du tarif d'usage (RS 632.10) ont rapporté 12 548,2 millions de francs. Pour la première fois en 1962, une taxe supplémentaire de 5 centimes par litre de carburant a été perçue. Ce supplément a été relevé plusieurs fois et se monte aujourd'hui, selon l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 (RS 632.112.71) sur le financement des routes nationales à 30 centimes par litre de carburant. Les taxes supplémentaires sur les carburants ont rapporté au total, jusqu'à la fin de 1978, 9895,6 millions de francs. Les conducteurs de véhicules ont donc payé 22 443,8 millions de francs. Trois cinquièmes des droits d'entrée sur les carburants, à savoir 7528,9 millions de francs ont été affectés à l'ensemble des routes, alors que les recettes de la taxe supplémentaire à affectation spéciale ont été attribuées uniquement au financement conjoint des routes nationales. Deux cinquièmes du droit de base sur les carburants ou 5019,3 millions de francs sont allés à la caisse de la Confédération. La part des routes nationales dans le produit du droit de base actuel était de 24,7 pour cent (jusqu'en 1975: 24%, en 1976: 31,8%, en 1977 et 1978: 25,2%) soit 3098,2 millions de francs, avec la taxe supplémentaire 12 993,8 millions de francs. A ce montant s'ajoutent les contributions accordées au moyen des ressources générales, représentant 1202,1 millions de francs pour la période de 1965 à 1976, ainsi que des intérêts actifs de 4,2 millions de francs. Depuis 1977, la Confédération ne verse plus, sur ses ressources générales, de contribution aux routes. Au regard des 14 200,1 millions de francs représentant le total des recettes destinées aux routes nationales, l'ensemble des contributions fédérales à la planification, aux achats de terrain, à la construc-

tion des routes nationales, ainsi que des frais administratifs et des intérêts sur l'avance de la Confédération se montait en tout à 15 709,7 millions de francs à la fin de 1978. A cette date, le total des avances de la Confédération s'élevait encore à 1528,8 millions de francs, ce qui signifie que les routes nationales étaient payées à raison de 90,5 pour cent en ce qui concerne la part de la Confédération. Si l'on admet que l'exécution du programme actuel de construction pourra être poursuivie sans renchérissement notable, les avances de la Confédération devraient être amorties vers 1983.

232 Répartition du produit des droits d'entrée sur les carburants

En 1978, l'imposition moyenne des carburants se montait à 22,6 centimes par litre de droits d'entrée et à 30 centimes de taxe supplémentaire. Il en est résulté des recettes de 903,4 millions de francs au titre des droits d'entrée et de 1195,6 millions de francs au titre de la taxe supplémentaire affectée intégralement aux besoins des routes nationales. Les bases juridiques ainsi que la répartition des montants pour 1978 ressortent du graphique figurant à l'*annexe 1*. On peut constater que, sur les trois cinquièmes du produit du droit sur les carburants (542 mio. fr.) réservés à la construction des routes, une part d'environ 58 pour cent va aux cantons.

233 Recettes des cantons provenant des impôts sur les véhicules à moteur

Au cours des huit années 1971 à 1978, le produit des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur s'est accru de 60 pour cent en moyenne. Les 694,8 millions de francs perçus en 1978 représentaient environ 77 pour cent du produit des droits d'entrée sur les carburants. En Suisse, la charge fiscale moyenne par véhicule à moteur, qui se compose du droit d'entrée, de la taxe supplémentaire sur les carburants et de l'impôt sur les véhicules à moteur s'est élevée à quelque 1135 francs.

En revanche, les recettes des cantons constituées par les contributions générales et les contributions au titre de la péréquation financière ont fléchi, s'abaissant à 182,8 millions de francs en 1978 sous l'effet des arrêtés instituant des économies (cf. tableau de l'*annexe 2*).

24 Le compte routier

En vertu de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 (RS 725.116.2, art. 18) sur l'usage de la part destinée aux routes du droit d'entrée sur les carburants, la Confédération tient un compte routier où sont mises en regard les recettes des pouvoirs publics affectées au trafic routier ainsi que la part des dépenses routières qui lui sont imputables. Le but visé par le compte routier est de prouver que le trafic routier satisfait au principe de l'équilibre financier. Ce dernier implique que chaque mode de transport couvre en principe les coûts qui lui sont imputables. Le trafic routier aussi doit couvrir ses coûts. Ainsi, on

doit obtenir qu'il n'assure, autant que possible, que le volume de transports qui, en raison de ses caractéristiques techniques et économiques, relève de la route.

Tant au point de vue de la politique financière que de l'économie d'entreprise, il suffirait pour les pouvoirs publics, que leurs dépenses ou coûts soient, dans l'ensemble, couverts par les recettes du trafic routier. Toutefois, la politique des transports en requiert davantage: il faut savoir si les diverses catégories de véhicules couvrent les coûts qu'on peut leur attribuer car le trafic-voyageurs et le trafic-marchandises sont, par exemple, des sous-marchés où doivent régner les mêmes conditions de concurrence que sur le marché global des transports. L'établir était l'objectif que devait atteindre le compte dit par catégories¹⁾. En indiquant pour chaque catégorie de véhicules son degré d'équilibre financier (son degré de couverture), il montre si et, dans quelle mesure, les recettes retenues dans le compte routier pour un véhicule-type correspondent aux frais qu'il cause. Le compte par catégories fournit d'importants critères pour déterminer si l'on peut éliminer, à l'aide d'une redevance spécifique, les privilèges dont jouit une catégorie donnée de véhicules. D'autre part, il peut contribuer également à établir une imposition équitable des véhicules à moteur les uns par rapport aux autres.

En appréciant les résultats, il ne faut pas perdre de vue que le compte routier est établi en deux variantes principales, à savoir un *compte global* (appelé dans les statistiques «compte routier») et un compte de *politique financière*.

Dans le compte global, toutes les redevances publiques sont intégralement prises en compte dans la mesure où elles sont perçues sur la circulation, à savoir le produit des droits d'entrée sur les carburants à raison de 98 pour cent, la taxe supplémentaire sur les carburants ainsi que les impôts et taxes cantonaux sur les véhicules à moteur à 100 pour cent, le produit des droits d'entrée sur les véhicules à moteur et leurs accessoires à raison de 61 pour cent. Le produit des droits d'entrée sur les carburants n'est retenu dans le compte de politique financière que dans la mesure où, selon l'article 36^{ter} de la constitution fédérale, il est réservé aux besoins routiers (60%).

Les deux variantes comprennent chacune un compte capital et un compte dépenses. Cette distinction est surtout due au fait que les avis divergent quant au caractère du capital constitué par les routes.

Dans le *compte dépenses*, on amortit immédiatement toutes les dépenses enregistrées durant l'année comptable, donc également les investissements routiers (dépenses pour la construction et l'amélioration des routes), et on les oppose aux recettes pouvant être portées en compte. Il indique donc quelles sont les ressources économiques qui ont été affectées aux besoins routiers pour l'année en question.

Le *compte capital* repose en revanche sur la conception adoptée tant au niveau de l'économie nationale qu'à celui de l'économie d'entreprise, qui affirme que

¹⁾ Compte routier suisse. Résultats par catégories de véhicules 1970-1974, Office fédéral de statistique, Berne 1976. Statistiques de la Suisse/578^e fascicule - Mis à jour chaque année et publié dans la «*Vie économique*», pour l'année 1977, vol. 7, juillet 1979.

les routes sont des investissements en capital durables, que les installations routières ont le caractère d'un capital mis à la disposition des usagers. Par conséquent, on n'amortit pas immédiatement la totalité des investissements routiers dans l'année où on les a réalisés. On ne retient comme coûts annuels des investissements routiers que les montants d'amortissements calculés sur la durée d'usage probable des routes (33 $\frac{1}{3}$ années) et les intérêts comptables sur les valeurs non encore amorties figurant au bilan (ainsi que les autres coûts du compte dépenses). Par là-même, le compte capital peut procurer quant à l'équilibre financier d'une année comptable un indication fondée sur la politique d'investissement à long terme dans le secteur routier; il peut aussi donner des taux permettant une comparaison avec les autres modes de transport. L'imputation aux différentes catégories de véhicules donne ensuite les degrés d'équilibre financier (compte par catégories).

Les principaux résultats du compte par catégories pour la dernière année comptable connue, l'année 1977, sont récapitulés au *tableau 1* (voir page suivante). Nous nous sommes bornés à présenter les variantes de compte capital. La ventilation a été spécialement établie par catégories de véhicules légers et catégories de véhicules lourds. Il ressort du tableau que le premier groupe montre un excédent des produits sur les coûts dans le compte global (+ 93 mio. fr.) alors que le trafic des poids lourds ne couvre pas ses coûts (— 344 mio. fr.). Dans le compte de politique financière, tant les véhicules légers que lourds accusent un degré d'équilibre financier insuffisant. Comme nous allons encore le démontrer, il faut faire reposer les considérations de politique des transports sur les données du compte capital global. Le graphique ci-après illustre les degrés d'équilibre financier des diverses catégories de véhicules à moteur.

Une comparaison avec les années précédentes montre que le degré d'équilibre financier de toutes les catégories de véhicules a presque régulièrement fléchi ces dernières années. Pour la période 1970 à 1977, on a pu constater l'évolution suivante selon le compte capital global:

Catégories de véhicules	Degrés d'équilibre financier en %	
	1970	1977
- Voitures de tourisme (toutes cat.)	135,7	107,8
- Voitures de livraison	144,4	115,2
- Véhicules à moteur légers, au total	129,6	103,8
- Autocars	51,1	31,5
- Camions (toutes catégories)	96,5	71,9
- Tracteurs à sellette	51,9	34,5
- Véhicules à moteur lourds, au total	72,4	50,7
Tous les véhicules à moteur	115,5	92,0

Pour plus de détails, on consultera le tableau de l'*annexe 3*. La cause de cette évolution réside principalement dans la progression des charges d'intérêt et d'amortissement liées à l'avancement de la construction des routes nationales.

Résultats du compte capital global et du compte capital de politique financière par catégories de véhicules 1977¹⁾
(en milliers de fr.)

Tableau 1

Catégories de véhicules	Compte capital global				Compte capital de politique financière			
	Coûts imputables /, intérêts de l'excédent des produits	Produits portés en compte	Excédent des coûts/ des produits	Degré d'équilibre financier %	Coûts imputables + intérêts	Recettes	Excédent des coûts	Degré d'équilibre financier %
Motocycles	108 325	45 839	- 62 486	42,3	129 067	41 251	- 87 816	32,0
Voitures de tourisme	2 140 596	2 308 570	167 974	107,8	2 550 473	2 024 157	- 526 316	79,4
Voitures de livraison ²⁾	142 780	164 430	21 650	115,2	170 119	141 795	- 28 324	83,4
Remorques légères jusqu'à 2,5 t de CU	37 460	3 693	- 33 767	9,9	44 633	3 693	- 40 940	8,3
Total intermédiaire véhicules légers	2 429 161	2 522 532	93 371	103,8	2 894 292	2 210 896	- 683 396	76,4
Camions ³⁾	416 793	299 576	- 117 217	71,9	496 601	239 008	- 257 593	48,1
Tracteurs à sелlette	69 576	24 034	- 45 542	34,5	82 898	19 116	- 63 782	23,1
Autocars	58 045	18 301	- 39 744	31,5	69 158	14 911	- 54 247	21,6
Tracteurs	3 029	3 377	348	111,5	3 609	2 816	- 793	78,0
Remorques lourdes de plus de 2,5 t de CU	151 058	8 855	- 142 203	5,9	179 983	8 855	- 171 128	4,9
Total intermédiaire véhicules lourds	698 501	354 143	- 344 358	50,7	832 249	284 706	- 547 543	34,2
Total	3 127 662	2 876 675	- 250 987	92,0	3 726 541	2 495 602	- 1 230 939	67,0

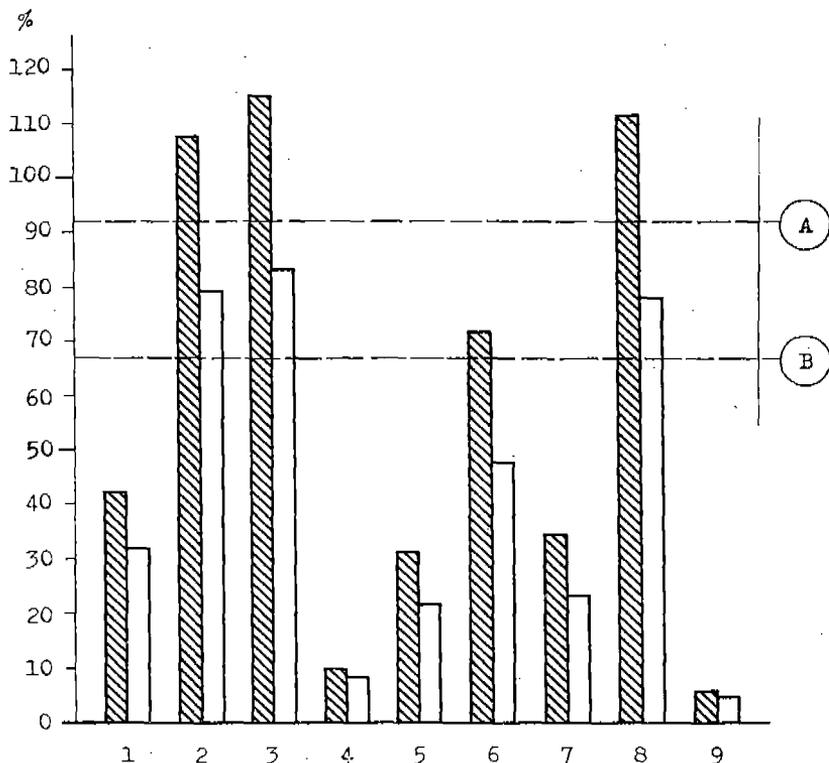
¹⁾ Extrait du rapport de l'Office fédéral de statistique

Résultats du compte routier et du compte routier par catégories pour 1977, «La Vie économique», fasc. n° 7, 1979

²⁾ jusqu'à 3,5 t de poids total

³⁾ plus de 3,5 t de poids total

Degrés d'équilibre financier des catégories de véhicules à moteur 1977



Légende:



Compte capital global



Compte capital de politique financière



Degré d'équilibre financier du compte capital global: total de toutes les catégories de véhicules



Degré d'équilibre financier du compte capital de politique financière: total de toutes les catégories de véhicules

1 Motocycles

4 Remorques légères de moins de 2,5 t de CU

7 Tracteurs à sellette

2 Voitures de tourisme

5 Autocars

8 Tracteurs

3 Voitures de livraison¹⁾

6 Camions²⁾

9 Remorques lourdes de plus de 2,5 t de CU

¹⁾ Poids total inf. à 3,5 t.

²⁾ Poids total sup. à 3,5 t.

Le compte routier général et le compte par catégories ont été établis avec la collaboration des associations du trafic privé et ont été reconnus jusqu'ici comme base de discussion en matière de politique des transports. Seule la variante de calcul à prendre en considération a été controversée, chaque fois selon les intérêts en présence. La critique fondamentale qui a été récemment soulevée ne porte pas sur des faits nouveaux, mais doit plutôt être attribuée à une réaction de défense à l'encontre des conclusions concrètes tirées du compte par catégories.

Il importe tout particulièrement de mettre en évidence un aspect du financement des routes, qui n'est abordé qu'accessoirement par le compte routier officiel, celui des pouvoirs publics. Si l'on sépare les flux financiers selon qu'ils concernent la Confédération, les cantons ou les communes, on obtient la situation suivante en partant du compte des dépenses :

Recettes et dépenses du trafic routier selon les collectivités

Sans les transferts de recettes, mais avec les dépenses y compris les paiements affectés Confédération-cantons et cantons-communes; moyenne 1974-76, en millions de francs (chiffres arrondis)

Tableau 2

Pouvoirs publics	Recettes routières	Dépenses routières	Solde
- Confédération	1846 ¹⁾	1351 ²⁾	+ 495
- Cantons	610	985	- 375
- Communes	137	876	- 739

¹⁾ La part de 40 pour cent des droits d'entrée sur les carburants est incluse ici conformément au compte global (environ 330 millions de francs).

²⁾ Le remboursement de l'avance fédérale à la construction des routes nationales est inclus dans ce montant.

Sources

- Compte routier suisse 1974-76.
- Indications de l'Office fédéral des routes (OFR) sur la part de la Confédération à la construction et à l'entretien des routes nationales.
- Indications de l'OFR sur les contributions générales et les contributions de péréquation financière aux cantons.
- Statistique suisse des transports 1974-76.

Alors que la Confédération peut intégralement couvrir ses dépenses routières au moyen des recettes liées au trafic, même si l'on déduit la part des droits d'entrée sur les carburants affectée aux ressources générales, les cantons et les communes surtout doivent consacrer une bonne partie de leurs ressources générales aux routes. C'est une conséquence de la répartition actuelle des droits d'entrée sur les carburants et de la politique suivie par les cantons en matière d'impôts sur les véhicules à moteur. Il faut ajouter que les recettes et les dépenses indirectes ainsi que les coûts et avantages externes des diverses collectivités (Confédération, cantons et communes) ne sont pas pris en considération dans ce compte; il n'est pas possible de donner actuellement des chiffres y relatifs.

3 **Interventions parlementaires et études faites par l'administration jusqu'à ce jour**

31 **Interventions parlementaires relatives aux redevances sur le trafic routier**

Les effets défavorables du trafic routier sur la qualité de la vie, la situation concurrentielle des transports publics et l'état des finances publiques ont, ces derniers temps, amené certains députés à faire de nombreuses interventions devant les Chambres fédérales. Nous n'avons retenu ci-dessous que celles qui se rapportaient à la vignette et à l'imposition du trafic des poids lourds.

L'interpellation N *Bretscher*, 10 746, vignette routière, à laquelle nous avons répondu le 20 septembre 1971, suggérait qu'on examine la possibilité d'instaurer une taxe générale pour l'utilisation des routes nationales, au besoin, un péage pour les tunnels et l'imposition des véhicules immatriculés à l'étranger.

Le postulat N *Albrecht*, 11 829, transports publics, financement, adopté par le Conseil national le 20 mars 1974, propose l'instauration d'une vignette autoroutière destinée au financement des transports publics.

Le postulat N *Jaeger-Bâle*, 11 849, routes nationales, financement de l'entretien, adopté le 3 octobre 1975, invite le Conseil fédéral, aux fins d'assurer la couverture des frais toujours plus élevés qui sont causés par les routes nationales, à modifier la constitution fédérale de telle manière qu'il soit possible de percevoir des droits d'entrée supplémentaires sur les carburants ainsi que des émoluments sur le trafic de transit, l'utilisation des routes nationales et des tunnels routiers.

L'interpellation N *Bundi*, 76.324, péages sur les tunnels alpins, à laquelle nous avons répondu le 24 juin 1976, soulevait également le problème de la perception d'un péage sur les autoroutes à l'entrée des tunnels alpins.

Le conseiller national *Schatz* - Saint-Gall, a, dans une initiative parlementaire, 76.221, sur le péage des autoroutes, demandé que l'on modifie la constitution pour permettre de percevoir sur les véhicules à moteur suisses et étrangers, un péage pour l'utilisation des routes nationales suisses. Les travaux exigés par le traitement de cette intervention ont été suspendus le 25 avril 1977 dans l'attente de la prise de position du Conseil fédéral à propos de la conception globale des transports.

Par le postulat N *Welter*, 77.449, imposition des poids lourds, adopté le 12 décembre 1978, le Conseil fédéral est invité à soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de loi permettant d'imposer les poids lourds proportionnellement à la charge qu'ils imposent à notre réseau routier.

Le postulat E *Welter*, 78.366, taxes sur les routes, adopté le 27 septembre 1978, invite le Conseil fédéral à présenter un projet d'instauration d'une taxe d'utilisation des autoroutes sous la forme d'une vignette annuelle, ainsi qu'à prévoir un impôt de transit sur le trafic lourd international et une imposition raisonnable du trafic intérieur des poids lourds.

Peu de temps auparavant, la Commission des finances du Conseil des Etats avait présenté une proposition qui est à l'origine de la motion demandant

l'instauration d'une vignette pour l'utilisation des autoroutes et d'un impôt sur le trafic des poids lourds, qui a été adoptée le 24 octobre 1978 par le Conseil des Etats et le 4 décembre 1978 par le Conseil national.

Par son interpellation 79.363, taxes routières, le conseiller national *Weber Leo* s'est enquis de l'état d'avancement de la motion des Chambres fédérales et a mis en garde le Conseil fédéral contre tout retard pris en la matière. Dans notre réponse du 23 mai 1979, nous avons assuré les Chambres que nous leur donnerions une prompte réponse.

Une motion N *Kloter*, 79.413, du 13 juin 1979, tunnel routier du Gothard, trafic des poids lourds, est encore en suspens. Elle exige que des mesures soient prises immédiatement, en complément de la motion des Chambres fédérales des 24 octobre/4 décembre 1978, afin qu'une fois le tunnel routier du Saint-Gothard mis en service, le trafic des poids lourds sur la N2 soit restreint au minimum.

32 Etudes entreprises par l'administration jusqu'à ce jour

Alors que les avances de la Confédération pour la construction de routes nationales prenaient toujours plus d'ampleur et que leur financement se heurtait à des critiques de plus en plus vives, le Département fédéral des finances et des douanes a chargé une commission d'experts (Commission Redli) de déterminer si les moyens prévus par la constitution, les lois et arrêtés fédéraux en vigueur, étaient à même d'assurer le financement de la participation fédérale à la construction du réseau des routes nationales. Cette commission a envisagé les possibilités d'assurer un financement supplémentaire pour le cas où les moyens actuels à disposition ne seraient pas suffisants. Elle a consigné le résultat de ses recherches dans son rapport d'août 1969 «*Contrôle du financement des routes nationales*». Elle en est arrivée à la conclusion que les recettes provenant de l'imposition des carburants devraient suffire et qu'il faudrait renoncer à toute taxe générale d'utilisation ou à tout péage pour les tunnels.

La perception d'un péage fut également rejetée par respect du principe de l'égalité de traitement entre toutes les régions du pays. Quant à l'imposition du trafic des poids lourds à la frontière, la commission l'a rejetée pour des raisons d'ordre juridique et pratique. Or la question de la couverture des charges par le trafic des poids lourds en transit ne s'en trouva pas pour autant résolue.

Pour satisfaire à certaines exigences posées au Parlement et par l'opinion publique, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a rédigé, le 30 mars 1977, un rapport intitulé «*Les taxes d'utilisation des routes*». On demandait en effet que le réseau des routes nationales existant ne soit pas mis gratuitement à disposition des usagers, en particulier du trafic de transit. Ce rapport donne un aperçu des diverses possibilités d'imposition. En ce qui concerne la création d'un péage pour les tunnels, le rapport conclut que la répartition géographique des quinze tunnels routiers les plus longs de Suisse aurait pour conséquence de grever plus lourdement le trafic dans certaines régions que dans d'autres. De plus, les frais de perception du péage seraient relativement élevés et la

circulation considérablement gênée à l'entrée des tunnels. Cela nous ramènerait au temps où l'octroi était perçu au passage des ponts et aux portes des villes. Quant à un péage sur les autoroutes, le rapport précise que la relation frais de perception/recettes serait défavorable car ce système impliquerait la mise en place de coûteux postes de péage, qui devraient être desservis en outre par un personnel nombreux. L'aménagement de ces postes de péage poserait de graves problèmes de construction et ces installations entraveraient sérieusement la circulation. Quant à l'instauration d'une vignette pour l'utilisation des autoroutes, elle comporterait, selon le rapport, de nombreuses inconnues. Son avantage résiderait dans le fait qu'elle éviterait toute discrimination entre les divers tronçons de routes nationales et entre les régions du pays. Cependant, la perception de cette vignette se heurterait à de grandes difficultés pour le trafic venant de l'étranger. En outre, vérifier sur les autoroutes si les véhicules possèdent la vignette soulèverait de nombreux problèmes. En revanche, la perception d'une redevance sur le trafic des poids lourds ne se heurterait pas à des difficultés insurmontables, même pour le trafic des véhicules immatriculés à l'étranger. S'exprimant sur un impôt général sur le trafic routier, le rapport estime qu'un tel impôt serait d'un rendement intéressant, sa perception à l'intérieur du pays étant simple; cependant, pour les étrangers, il créerait les mêmes difficultés que la vignette.

Dans son rapport du 17 octobre 1977 relatif à *un impôt sur le trafic des poids lourds*, l'Administration des finances examine en détail les problèmes posés par la perception d'un tel impôt, son montant, son rendement et les besoins de personnel, la question de l'affectation de son produit, ses effets dans le domaine économique, juridique et international. Elle en arrive à la conclusion qu'il conviendrait d'instituer dès que possible un tel impôt afin de couvrir les frais d'infrastructure et pour satisfaire aux exigences d'une politique réaliste en matière de transports et d'énergie.

En relation avec la *réforme des finances fédérales 1978*, l'Office fédéral des routes a établi un rapport sur la «vignette autoroutière» et l'Office fédéral des transports un rapport sur «L'impôt sur le trafic des poids lourds», qui portent l'un et l'autre la date du 9 août 1978.

Le contenu des cinq rapports susmentionnés a été intégré dans le présent texte. Les données qu'ils contiennent ont été mises à jour par un groupe de travail interdépartemental institué par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

4 Aperçu des travaux et recommandations de la commission CGST

Le rapport final sur la Conception globale suisse des transports, présenté au printemps 1978 par la Commission CGST, après plusieurs années de travaux, donne en premier lieu un aperçu du système actuel des transports. Il montre ensuite, en retenant deux variantes finales, comment peuvent évoluer les besoins de transport, les charges de trafic, ainsi que les effets des transports sur l'aménagement du territoire, la consommation d'énergie, la protection de l'environnement, la sécurité du trafic et l'économie. Sur la toile de fond de

l'évolution prévue jusqu'à la fin du siècle, la Commission a fixé les principes et mesures qui doivent permettre d'établir un système de transport cohérent et intégré.

Le principe d'une planification des infrastructures et d'une politique des transports coordonnés doit se substituer à l'ancienne vision sectorielle. En assurant une intégration complète de tous les modes de transport et en prévoyant leur subordination aux objectifs supérieurs de la collectivité, on cherche à satisfaire les vrais besoins de transport non seulement le plus largement possible, mais encore de la façon la plus économique et la plus favorable à l'environnement et à l'être humain. Dans une planification coordonnée des infrastructures de transport, il faut évaluer la rationalité des investissements en fonction d'un système d'objectifs. Aux fins d'adapter les projets en matière de transport à l'évolution future, la commission préconise une « planification continue ». Il y a lieu de promouvoir la planification des transports et la politique des transports intégrées par la concentration des services chargés des transports au Département fédéral des transports et communications et de l'énergie.

La Commission recommande de procéder à *une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, axée sur un partage clair et net des responsabilités ainsi que sur une utilisation plus efficace des ressources*. Au nombre des tâches que la Confédération devra assumer intégralement, il y a lieu de compter la planification et le financement des réseaux de transport d'importance nationale pour tous les modes de transport assurant le trafic à grande distance sur les plans interrégional, national et international, ainsi que les liaisons entre les régions et les chefs-lieux des cantons. Pour leur part, les cantons auraient à satisfaire aux besoins de transport d'ordre régional, une péréquation financière spécifique devant assurer une répartition équitable des charges.

Le rapport pose ensuite le principe que *les usagers du système des transports doivent supporter, compte tenu des coûts et avantages sociaux, tous les frais qu'ils causent*, l'indemnisation des prestations d'intérêt général découlant d'objectifs supérieurs étant réservée. A la différence de la situation antérieure, seules seront indemnisées les prestations de transport imposées, dans l'intérêt général, aux entreprises de transport par les autorités politiques compétentes de la Confédération, des cantons et des communes et préalablement négociées avec les entreprises. La liberté d'action des entreprises de transport doit être élargie.

Aux fins d'assurer *le financement de l'infrastructure des transports* et des autres engagements de la Confédération dans le domaine de la politique des transports, on envisage de créer deux fonds de transport, à savoir un fonds pour les transports publics et un fonds pour les transports privés. Le fonds des transports publics devrait être financé par un supplément de l'impôt fédéral sur la consommation en vigueur (ICHA ou taxe sur la valeur ajoutée) et par des redevances perçues pour l'utilisation des infrastructures. Ce fonds devrait également assurer la péréquation des charges dans le cadre de la nouvelle hiérarchie des transports publics. Quant au fonds des transports privés, il serait destiné à couvrir les dépenses causées à la Confédération par la construction et l'entretien du réseau routier d'importance nationale ainsi que les dépenses

résultant des paiements aux cantons au titre de la péréquation des charges routières. Ce fonds serait alimenté par les taxes existantes sur les carburants ainsi que, le cas échéant, par la part revenant à la Confédération sur le produit des taxes d'usage des routes affectées à certaines fins. A l'heure actuelle, de l'avis de la Commission, seule se justifie l'instauration d'une redevance sur le trafic routier lourd servant à combler l'excédent des coûts qui lui est imputable.

En supprimant les distorsions de concurrence, on doit parvenir à créer une saine concurrence entre les modes de transport. A titre de mesures concrètes, on peut citer la couverture des coûts d'infrastructure imputables au trafic des poids lourds, l'harmonisation des conditions de travail et des conditions sociales du trafic ferroviaire et du trafic routier, la suppression des charges et avantages étrangers à l'exploitation, la compensation complète des prestations d'intérêt général, mais aussi une réduction de la couverture automatique des déficits du trafic public.

Une nouvelle politique des transports intégrée requiert des *modifications constitutionnelles*. La CGST préconise de remplacer les articles sur les transports, disséminés dans la constitution en y insérant, à la faveur d'une révision partielle, quatre nouvelles dispositions qui accorderaient à la Confédération la compétence de légiférer sur tous les modes de transport et qui délimiteraient les monopoles de l'Etat et les attributions de la Confédération par rapport à celles des cantons ainsi que les libertés fondamentales. En outre, ces dispositions définirait les tâches de la Confédération en matière de transports ainsi que les sources de financement. Les propositions de la CGST relatives à cette révision constitutionnelle prévoient la possibilité de percevoir des redevances d'usage pour couvrir les coûts d'infrastructure des routes, ce qui donnerait une base constitutionnelle à la vignette autoroutière et à la redevance sur le trafic des poids lourds. Le terme de «redevances» doit être entendu dans son sens large et non au sens du droit fiscal.

Par notre arrêté du 11 décembre 1978, nous avons déclaré avoir pris acte du rapport final de la CGST. Sous réserve de l'attitude que nous adopterons, nous avons donné mandat au Département fédéral des transports et communications et de l'énergie d'entamer la grande procédure de consultation sur ce rapport. Simultanément, le Département a été chargé:

- a. D'entreprendre les travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'un message pour une révision partielle de la Constitution fédérale sous la forme d'une refonte intégrale des articles sur les transports et
- b. De mettre en œuvre les travaux nécessaires à la concrétisation des recommandations faites par la Commission CGST en matière de politique des transports, en veillant à sauvegarder, lors de la prise en considération des résultats de la consultation, le principe de la réalisation intégrale de la CGST.

5 Résultats de la consultation

51 Généralités

En raison de liens évidents existant entre elles, nous avons intégré la consultation demandée dans le cadre de la motion des Chambres fédérales sur la vignette autoroutière et la redevance sur le trafic des poids lourds, à la consultation sur le rapport final CGST, qui devrait être engagée selon l'invitation du 20 décembre 1978. Il fallut par la suite reporter le terme du 31 août initialement prévu à la fin d'octobre. Par lettre du 12 juin 1979, le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie a, pour respecter certains délais, séparé la consultation sur la vignette autoroutière et la redevance sur le trafic des poids lourds de celle sur le rapport final CGST, en conservant le terme initial pour la consultation sur les redevances. La récapitulation des résultats donnée ci-après suit exactement l'ordre établi par le questionnaire remis aux fins de permettre aux autorités et milieux consultés de mieux donner leur réponse. Tous les cantons ont répondu. Des cent organisations invitées à se prononcer, 63 ont exprimé leur avis.

52 Vignette autoroutière

Question:

Etes-vous, en principe, partisan de la vignette autoroutière?

Résultat:

Destinataires	Oui	Non	Aucune réponse ou autre proposition
Cantons	11	14	1
Partis	3	4	1
Organisations économiques et entreprises	5	23	2
Autres organisations	11	9	5
Total	30	50	9

Il ressort de cette récapitulation que les cantons et partis rejettent la vignette autoroutière à une faible majorité tandis que les associations économiques la repoussent très nettement. Seules les autres organisations, qui comprennent les groupements de la protection de l'environnement, de sites et de la nature ainsi que de la population des régions de montagne approuvent la vignette. Le canton de Lucerne et deux organisations demandent l'instauration d'une vignette pour l'usage des routes en général.

Dans l'ensemble, l'instauration d'une vignette autoroutière est assez nettement rejetée. Un grand nombre de cantons et associations souhaite l'examen de la possibilité de percevoir des taxes pour les tunnels autoroutiers.

Question:

Préférez-vous une vignette dont le produit est exclusivement affecté aux autoroutes?

Résultat:

Une série d'organismes approuve de manière générale l'affectation du produit de la vignette aux routes. Dans le tableau qui suit, ces réponses figurent dans la colonne des «oui».

Destinataires	Affectation		
	Oui	Non	Aucune réponse
Cantons	14	6	6
Partis	2	3	3
Organisations économiques et entreprises	20	3	7
Autres organisations	9	10	6
Total	45	22	22

L'affectation exclusive aux routes est rejetée à une faible majorité par les partis et «autres organisations», mais cependant nettement acceptée dans l'ensemble.

Question:

Préférez-vous que la vignette soit conçue comme une taxe fiscale?

Résultat:

Seuls quatre cantons ainsi qu'un petit nombre d'organisations approuvent la fiscalisation de la vignette. Une large majorité des destinataires rejette en revanche la forme de la redevance fiscale.

Question:

Estimez-vous acceptable le montant de la vignette autoroutière?

Résultat:

Le montant de 30 francs perçu par an pour les voitures de tourisme et de 150 francs par année pour les camions et les cars est jugé presque sans exception tout à fait supportable.

Question:

Que pensez-vous des possibilités de contrôle?

Résultat:

Les cantons, qui devraient confier le contrôle à leur corps de police, estiment que ce problème soulève de grandes difficultés. De façon quasi générale, on pense qu'il est pratiquement impossible de contrôler des véhicules en marche. Ceux-ci pourraient tout au plus être arrêtés pour contrôle aux entrées et aux sorties peu fréquentées des autoroutes. Il faudrait pour l'essentiel se contenter

de contrôles sporadiques. A la frontière, le contrôle et la délivrance des vignettes poseraient des problèmes insolubles, notamment pendant la haute saison. Il faudrait s'attendre à des embouteillages inacceptables.

Les partis, organisations économiques et autres groupements divergent d'avis à ce sujet, mais la majeure partie d'entre eux fait preuve d'un grand scepticisme.

Question:

Si vous êtes partisan de la vignette, préférez-vous qu'elle soit introduite immédiatement et avant la réalisation de l'ensemble des propositions de la CGST?

Résultat:

La minorité favorable à la vignette souhaite par 14 voix contre 13 une introduction anticipée.

53 Redevance sur le trafic routier lourd

Question:

Etes-vous, en principe, partisan d'une redevance sur le trafic routier lourd?

Résultat:

Destinataires	Oui	Non	Aucune réponse
Cantons	24	2	-
Partis	8	-	-
Organisations économiques et entreprises	28	-	2
Autres organisations	22	2	1
Total	82	4	3

La redevance sur le trafic routier lourd n'est nettement approuvée par tous les groupements qu'en tant qu'il s'agit de satisfaire au principe de la couverture des coûts. Les cantons et organisations rejetants craignent une nouvelle pénalisation des régions périphériques. Parmi les voix favorables, il y a aussi des organisations qui font dépendre leur approbation d'un réexamen du compte routier et de la suppression de la couverture du déficit du trafic-marchandises par chemin de fer.

Question:

Faut-il, pour fixer le montant de la redevance sur le trafic routier lourd, se fonder sur le compte global du compte par catégories ou sur le compte de politique financière?

Résultat:

La majorité des cantons, partis, associations économiques et autres groupements donne la préférence au compte global, parce qu'il correspond mieux aux conditions de l'économie de marché et parce qu'il a été retenu par la CGST.

Des avis isolés estiment que les coûts non couverts imputables au trafic des poids lourds dont fait état le compte global sont encore trop élevés.

Question:

Est-il préférable de réserver entièrement ou partiellement le produit de la redevance au financement des routes ou de ne prévoir aucune affectation, mais éventuellement une part cantonale?

Résultat:

Une large majorité des cantons et organisations mais seulement une minorité des partis exigent l'affectation totale ou partielle du produit de la redevance au financement des routes.

Question:

Si le produit est affecté à la couverture des frais routiers, faut-il le répartir entre la Confédération et les cantons, au prorata des charges de trafic des réseaux de routes nationales et cantonales, ou préférez-vous un autre mode de répartition?

Résultat:

Ici également, le résultat est clair. Les cantons comme les autres groupements souhaitent une répartition des recettes au prorata des charges imposées par le trafic.

Question:

Si vous êtes partisan d'une redevance sur le trafic routier lourd, préférez-vous qu'elle soit prélevée immédiatement et avant la réalisation de l'ensemble des propositions de la CGST?

Résultat:

Destinataires	Application anticipée de la redevance	Application dans le cadre de la CGST	Aucune réponse
Cantons	9	14	3
Partis	6	—	2
Organisations économiques et entreprises	11	19	—
Autres organisations	13	4	8
Total	39	37	13

Il ressort des chiffres que les cantons et organisations économiques préconisent nettement l'application de la redevance dans le cadre de la CGST, alors que les partis et autres organisations préfèrent une application anticipée de la redevance sur le trafic des poids lourds. Dans l'ensemble, il se dégage une légère majorité en faveur d'un projet distinct.

6 Vignette autoroutière

61 Généralités

Comme il ressort de l'aperçu des interventions parlementaires, figurant sous chiffre 3, l'idée d'une redevance avec remise d'une vignette n'est pas nouvelle. Ce système n'a cependant été appliqué en Suisse que pour l'accès à certaines routes de montagne fermées au trafic motorisé général¹⁾.

Par vignette, on entend généralement un signe distinctif en couleurs, pouvant être fixé par autocollant au pare-brise du véhicule. La vignette constitue la quittance d'une redevance forfaitaire autorisant le véhicule d'une catégorie déterminée à utiliser un réseau routier pendant un certain laps de temps.

611 Objectifs

Quant à l'affectation du produit de la redevance sur l'utilisation des autoroutes, les opinions sont nombreuses et fort divergentes. Les uns voudraient que le produit de la redevance soit destiné à accroître les fonds obligatoirement affectés à la construction des routes nationales. Cependant, ils oublient que, depuis 1973, les droits d'entrée sur les carburants et la taxe supplémentaire produisent davantage de fonds affectés à la construction des routes nationales que n'en exige la réalisation du programme de construction à long terme. Depuis 1973, des avances d'un montant de 1,2 milliard de francs, provenant des ressources générales de la Confédération, ont été remboursées (cf. ch. 65).

D'autres voudraient recourir au système de la vignette pour obliger les conducteurs de véhicules étrangers à contribuer au paiement des frais causés par les routes nationales, estimant qu'autrement, la plupart d'entre eux traverseraient la Suisse avec du carburant meilleur marché que le nôtre, sans faire le plein et par conséquent sans participer aux recettes douanières. On considère que la vignette autoroutière constitue un correctif. Or cette assertion n'est que partiellement exacte. S'il est vrai que le prix de l'essence a grimpé depuis 1974 au-dessus de son niveau à l'étranger (compte tenu de l'augmentation de la taxe supplémentaire portée à 30 ct.), entraînant une diminution des achats de carburant des étrangers en Suisse, la situation s'est modifiée depuis lors en France et en Italie. Après plusieurs hausses et la suppression, en Italie, des bons d'achat pour touristes, le prix du carburant «super» à la colonne y était supérieur de 15 centimes au prix de vente en Suisse vers la fin de 1979. Cela a donc rétabli l'attrait des achats d'essence dans notre pays. Seul, le carburant Diesel est moins cher dans tous les pays limitrophes, et l'essence l'est en Allemagne et en Autriche. Pour plus de détails, voir l'*annexe 4*. Si l'on voulait justifier la vignette autoroutière en invoquant le fait que les étrangers achètent trop peu de carburant en Suisse, il faudrait, pour être logique, distinguer entre les étrangers qui proviennent de pays où les prix de l'essence sont plus élevés et ceux qui viennent de pays où ces prix sont plus bas, ainsi qu'entre les étrangers qui ne font que traverser la Suisse et ceux qui s'y arrêtent pour refaire le plein.

¹⁾ Par ex. la route Sigriswil-Justistal-Beatenberg.

A cela s'ajoute le fait que les rapports entre le prix des carburants en Suisse et le prix à l'étranger peuvent se modifier à relativement brève échéance.

Il existe également des partisans d'une vignette autoroutière destinée à fournir des recettes aux pouvoirs publics, indépendamment des charges imposées par les routes. Il est clair que c'est essentiellement ce dernier objectif qui a inspiré la motion des conseils législatifs des 24 octobre et 4 décembre 1978.

D'autres formes de redevances d'usage sont régulièrement invoquées lorsqu'il est question d'accroître les recettes des pouvoirs publics provenant de l'exploitation des autoroutes, tout en amenant les étrangers à contribuer davantage aux frais d'exploitation :

- des taxes d'utilisation générales, avec stations de péage aux accès et sorties d'autoroutes ou, en cas d'accès libre, avec postes de péage régulièrement répartis sur le réseau (système des sections);
- des péages pour certains tunnels des Alpes ou pour tous les tunnels d'une certaine longueur. Plusieurs cantons et organisations ont profité de la procédure de consultation pour demander expressément (cf. ch. 52 ci-dessus) l'instauration de tels péages comme solution de rechange à la vignette autoroutière.

Toutes ces possibilités ont été exposées et discutées dans les rapports mentionnés sous chiffre 32. Elle comportent également de graves défauts. Outre les complications d'ordre administratif qu'ils entraînent et les installations qu'ils requièrent, les tunnels à péage ont l'inconvénient de créer des inégalités de traitement: choix des tunnels à péage, comparaison avec des tronçons autoroutiers plus onéreux à l'intérieur des agglomérations, discrimination de certaines régions. En outre, les routes nationales ne causent pas, à l'heure actuelle, un problème financier pouvant justifier la perception de telles redevances. Il ne sera donc plus question ci-après des autres solutions envisageables.

612 Définition de l'autoroute

Le terme d'autoroute n'est pas défini de manière précise. Dans le langage courant, il est généralement utilisé comme synonyme de route nationale. La loi fédérale du 8 mars 1960 (RS 725.11) sur les routes nationales connaît trois classes:

- Les routes nationales de première classe sont exclusivement ouvertes aux véhicules à moteur et ne sont accessibles qu'à certains points. Elles sont pourvues, dans les deux directions, de bandes de roulement séparées et n'ont pas de croisements au même niveau.
- Les autres routes nationales qui sont exclusivement ouvertes aux véhicules à moteur et ne sont accessibles qu'à certains points, appartiennent à la deuxième classe. Elles n'ont en général pas de croisements au même niveau.
- Les routes nationales de troisième classe sont également ouvertes à d'autres usagers. Lorsque les circonstances le permettent, les traversées de localités et les croisements au même niveau doivent être évités.

L'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (RS 741.11) donne à son article 1^{er} la définition suivante:

- Les autoroutes et semi-autoroutes sont les routes réservées à la circulation automobile. Les autoroutes ont des chaussées séparées pour chacune des deux directions et sont exemptes de croisées à niveau.¹⁾

En conséquence, si les routes nationales de troisième classe ne se distinguent pas, quant à leur utilisation, des routes cantonales et communales, les autoroutes signalées comme telles conformément à la loi sur la circulation routière peuvent être aussi bien des routes nationales que des routes cantonales ou communales. Ci-après, on n'entend cependant par autoroutes que les routes nationales de 1^{re} et 2^e classe. Etant donné la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons, celle-ci n'a aucune raison de prévoir la perception d'une taxe pour l'utilisation de routes cantonales.

613 Comparaison avec l'étranger

Plusieurs pays d'Europe et d'autres continents connaissent une redevance d'utilisation des autoroutes et d'ouvrages d'art tels que les tunnels et les ponts. Une telle redevance est prélevée de préférence là où la construction et l'exploitation d'un ouvrage est confiée à une organisation privée ou à une société d'économie mixte. La perception se fait en système fermé ou ouvert. Le système fermé consiste à placer des limites de taxe sur le réseau autoroutier, avec des stations de paiement à tous les accès. Généralement desservies, ces stations sont quelquefois automatiques. Le système ouvert consiste à placer les stations de paiement non pas sur les accès, mais sur l'autoroute elle-même, à une quarantaine de kilomètre d'intervalle. L'automobiliste est alors obligé de payer une taxe à chaque station qu'il franchit. L'automatisation peut être un peu poussée dans ce cas, la taxe étant toujours la même.

Le troisième mode de perception, celui de la *vignette*, est appliqué en France et en Grande-Bretagne pour le paiement de l'impôt sur les véhicules à moteur. A ce jour, aucun pays n'a adopté ce système pour percevoir des taxes spécifiques pour l'utilisation des routes.

La Belgique voulait percevoir dès 1980 une taxe autoroutière spéciale, qui avait déjà été proposée dans ce pays il y a quelques années. Une taxe forfaitaire (avec vignette comme quittance) devait être perçue des ressortissants belges et des étrangers pour l'utilisation des autoroutes. Jusqu'à ces derniers temps, il n'a pas été possible d'obtenir des informations officielles sur le montant de la taxe et les modalités de perception. Selon des sources non officielles, les Belges devraient acquérir un abonnement annuel dont le prix varierait selon la catégorie du véhicule, alors que les étrangers verseraient une taxe pour une durée déterminée à leur entrée en Belgique. Il ressort d'une information tout à fait récente que l'instauration de la vignette autoroutière a été différée jusqu'à une date indéterminée.

¹⁾ Cf. à ce sujet l'ordonnance du 31 mai 1963 (RS 741.21) sur la signalisation routière, article 32, Signalisation de routes particulières, signaux 301 à 304.

Véhicules assujettis à la vignette: théoriquement, une taxe différente, avec une vignette spécifique, devrait être prévue pour chaque catégorie de véhicule selon sa tare et/ou les avantages retirés de l'utilisation de l'autoroute. Le système serait cependant exagérément compliqué si l'on adoptait un trop grand nombre de types de vignettes. Sur le plan de l'application, une seule vignette serait souhaitable. Toutefois, un tel système désavantagerait par trop les voitures particulières par rapport aux camions et aux cars. Il conviendrait de prévoir des vignettes différentes au moins pour les deux catégories de véhicules suivantes:

- pour les véhicules à moteur légers (jusqu'à 3,5 t de poids total),
- pour les véhicules à moteur (au-dessus de 3,5 t de poids total).

Pour simplifier les choses, les motocyclettes seraient exonérées de la redevance d'utilisation des autoroutes. La vignette devrait être conçue de façon qu'il soit impossible de la transférer d'un véhicule à un autre.

Période d'assujettissement à la vignette: la solution la plus simple à appliquer serait celle d'une vignette valable toute l'année. Une telle solution n'est cependant guère défendable car il serait inéquitable de réclamer le paiement d'une taxe annuelle aux automobilistes suisses et étrangers qui n'utilisent l'autoroute qu'une seule fois (excursion) ou durant leurs vacances (2 à 3 semaines). Si l'on se bornait à prévoir des vignettes valables toute l'année, il pourrait apparaître nécessaire, dans l'intérêt du tourisme, d'en exonérer (partiellement) les automobilistes étrangers venant passer des vacances dans notre pays. On pourrait le faire en remboursant à nos hôtes, là où ils séjourneraient, le montant qu'ils ont acquitté pour la vignette. Outre des complications administratives, il en résulterait une notable réduction du produit de la vignette. C'est pourquoi on ne devrait plus prendre en considération la vignette annuelle avec possibilité de remboursement.

Si, au contraire, on instaurait des vignettes pour de brèves périodes de validité, par exemple une vignette mensuelle, la perception, le contrôle et l'administration du système deviendraient irréalisables. Il va être question ci-après d'une solution intermédiaire possible, avec des vignettes de deux types de validité, à savoir une vignette semestrielle, valable par exemple de mai à octobre ou de novembre à avril, et une vignette annuelle. Des solutions spéciales pourraient être prévues pour les périodes à cheval sur les deux semestres.

Perception de la redevance: Les ressortissants suisses pourraient acheter leur vignette auprès des offices de circulation routière, des bureaux de poste, des banques, des offices des clubs d'automobilistes, des agences de voyage et, éventuellement, dans les stations d'essence. Les étrangers devraient l'acquérir dans des points de vente à l'étranger (banques, offices des clubs d'automobilistes, agences de voyage, par ex.; éventuellement auprès des représentations diplomatiques et consulaires), aux postes-frontière ou dans les points de vente en Suisse. La vente des vignettes à l'étranger pourrait requérir l'accord des Etats correspondants.

Il faudrait donc créer une organisation complexe qui serait chargée de la distribution semestrielle et annuelle de la vignette à tous les points de vente. Les comptes devraient aussi être tenus de façon différenciée.

622 Problèmes posés par le contrôle douanier

Pour le contrôle douanier aux postes-frontière, il serait déterminant que la moitié au moins de tous les automobilistes étrangers devant acquérir la vignette¹⁾, le fassent avant leur arrivée au poste de douane. A défaut, le personnel douanier ne serait guère en mesure, *dans les conditions actuelles*, d'assurer la vente de la vignette à la frontière, cela par manque d'effectifs et pour des raisons d'organisation. Un arrêt prolongé à la frontière du fait de l'achat de la vignette *entraînerait* à tous les postes importants de fréquents embouteillages, voire de graves perturbations du trafic. Aussi longtemps que l'espace dont disposent les postes limitera la capacité de fonctionnement des installations douanières, même une augmentation de l'effectif du personnel ne saurait éviter de telles perturbations.

Les bureaux de douane auraient à assumer les tâches suivantes:

- contrôler la présence de la vignette sur le véhicule et éventuellement
- s'enquérir auprès du conducteur s'il utilisera des autoroutes et
- le cas échéant, vendre la vignette.

Il faudrait en moyenne deux minutes pour vendre une vignette. Même si la moitié des automobilistes achetait la vignette à l'étranger, la vente de celle-ci aux autres conducteurs de véhicules prolongerait sensiblement l'attente moyenne à la frontière. Même dans le cas le plus favorable, il faudrait compter, aux heures de pointe, avec de *plus fréquentes* perturbations du trafic et, *en sus*, aux principaux postes d'entrée en Suisse, avec la formation de colonnes jusque sur territoire étranger.

623 Contrôle dans le pays

Comme la vignette autoroutière ne vaut que pour l'utilisation des autoroutes du réseau national, on ne pourrait en principe contrôler la présence des vignettes sur les véhicules et leur validité qu'entre le signal «Autoroute» (sur les accès et aux embranchements autoroutiers) et le signal «Fin d'autoroute» (aux sorties et extrémités d'autoroutes). Théoriquement, on peut envisager cinq modes de procéder à ce contrôle:

- sur l'autoroute, sans interruption du trafic,
- par des postes de contrôle aux accès autoroutiers,
- par des postes de contrôle aux sorties d'autoroutes,
- par des postes de contrôle sur l'autoroute et
- sur les aires de stationnement des autoroutes.

¹⁾ Cf. statistique mensuelle des automobiles momentanément entrées en Suisse (*annexe 5*) et le chiffre 641.2.

Pour des raisons de sécurité, le contrôle sans interruption du trafic («contrôle du trafic roulant») ne peut se faire qu'en cas de très faibles fréquences. Dans un trafic autoroutier qui se déroule sur deux, voire trois pistes, l'interception d'un véhicule isolé, sa sortie sur la bande d'arrêt, puis son redémarrage présentent certains risques, selon le comportement du conducteur.

Lorsque la circulation devient plus dense, l'application du procédé serait d'autant plus problématique. Cela vaut surtout pour *la période des grands déplacements*, durant lesquels de nombreux touristes étrangers utilisent nos routes nationales.

L'identification de la vignette serait particulièrement difficile sans interruption de la circulation. Etant donné les vitesses élevées pratiquées sur les autoroutes, il ne serait guère possible de déterminer sans équivoque si un autocollant est fixé sur le pare-brise et s'il s'agit bien d'une vignette autoroutière valable ou d'un autre autocollant, dont la ressemblance serait voulue ou fortuite.

Le contrôle aux accès pourrait être fait de jour et par trafic faible ou moyen. Pour des raisons de sécurité et afin de ne pas priver le contrôle de toute signification, il conviendrait d'interrompre une telle opération au moment où la colonne se prolongerait jusqu'à l'embranchement précédent l'accès à l'autoroute.

Le contrôle à la sortie de l'autoroute comporte nettement plus de risques qu'à l'entrée. La vitesse des véhicules y est généralement élevée, la visibilité en direction de l'autoroute souvent mauvaise. En conséquence, le contrôle ne doit provoquer aucun retard dans l'écoulement du trafic, sous peine de constituer un risque inacceptable.

Le contrôle avec arrêt sur l'autoroute est possible en cas de faible densité de la circulation, mais il exige beaucoup de personnel. Plus le trafic est dense, plus il y a risque de formation de colonnes et, donc (presque inévitablement) de collisions par l'arrière.

Les aires de stationnement permettent en revanche d'assurer sans difficulté le contrôle de la vignette autoroutière. L'inconvénient est que seule une très faible part des utilisateurs de l'autoroute peut être contrôlée ainsi.

On constate donc que par souci de sécurité, on ne saurait, même avec beaucoup de personnel, envisager sur les autoroutes suisses un contrôle sur la majorité des véhicules. Il convient d'ajouter que, dans la plupart des cantons suisses, l'effectif actuel de la police suffit à peine à accomplir les tâches qui lui sont imparties et que, nulle part, la police de l'autoroute n'atteint son effectif théorique.

L'utilisation sans vignette d'une autoroute devrait être *punissable*, aux fins de prévenir les infractions à l'obligation d'avoir la vignette. Par conséquent, tout contrôle devrait, lorsque la vignette ferait défaut, s'accompagner du paiement de celle-ci, paiement assorti d'une amende d'ordre, perçue directement, autant que possible. La perception de ces sommes auprès d'automobilistes étrangers serait exclue après leurs sortie de Suisse.

63 Montant de la vignette

Comme c'est le cas pour la durée de validité, le montant de la vignette ne peut, pour des raisons pratiques, varier fortement selon la catégorie du véhicule. Il conviendrait de se limiter à distinguer entre véhicules à moteur légers (automobiles et voitures de livraison) et véhicules à moteur lourds (cars et camions de plus de 3,5 t de poids total).

Notre réseau des routes nationales ne constitue que 3 pour cent de l'ensemble du réseau routier; il se double d'un réseau classique bien développé, utilisable à volonté. Si le prix de la vignette augmentait dans une certaine mesure, le nombre d'utilisateurs de l'autoroute diminuerait dans une plus forte proportion (élasticité de la demande). Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer le montant de la taxe qui produirait la recette fiscale optimale tout en restant supportable pour l'usager. D'une part, il s'agirait de prévoir le montant le plus faible possible afin de réduire les inconvénients économiques qui en résulteraient pour le tourisme, le trafic d'achats et professionnel, la charge du réseau des routes cantonales, etc. D'autre part, il importerait que le montant laisse une marge raisonnable après le règlement des frais de perception (coûts de production de la vignette, vente, commission au vendeur, etc.) et des frais de contrôle. Ces dépenses «improductives» ne devraient pas dépasser 18 à 20 pour cent des recettes brutes de la vignette. Étant donné le nombre de véhicules entrant en ligne de compte, estimé (cf. ch. 64) à 1,5 million d'automobiles suisses et à 12 millions d'automobiles étrangères, on peut donc envisager les taux suivants, adaptables à volonté:

Voitures de tourisme

et de livraison: 15 francs la vignette semestrielle
 30 francs la vignette annuelle

Camions et cars: 75 francs la vignette semestrielle
 150 francs la vignette annuelle.

La perception du montant plus élevé prévu pour les cars et les camions serait particulièrement problématique s'il s'y ajoutait une redevance spéciale sur le trafic des poids lourds (cf. ch. 5). Bien que les deux mesures répondent à des préoccupations différentes, elles feraient sans doute, si elles étaient prises conjointement, l'effet d'une entrave, surtout dans le trafic international.

64 Recettes, coûts, produit

641 Volume de circulation

Il est difficile d'évaluer le volume de circulation sur lequel se fonde le calcul du produit de la vignette, et en particulier le nombre d'automobilistes suisses et le nombre des étrangers qui acquerraient la vignette, ainsi que leur préférence pour la vignette semestrielle ou l'annuelle. Il existe d'importantes régions de notre pays où les automobilistes circulent toute l'année sans utiliser l'autoroute. Pour eux, les rares occasions de le faire ne justifieraient peut-être pas l'achat d'une vignette, même semestrielle; ce serait aussi le cas des familles qui disposent de deux voitures. Il est plus difficile encore d'évaluer le nombre d'automobilistes étrangers désireux de traverser le pays en utilisant nos auto-

routes ou de le faire durant leurs vacances, qui achèteraient la vignette en entrant dans notre pays. Il convient de remarquer à ce propos qu'aux yeux d'un étranger, les distances à parcourir en Suisse sont généralement courtes.

641.1 Nombre de véhicules motorisés suisses devant être munis de la vignette

A raison de 15 000 km chacun, les 2,2 millions de véhicules motorisés suisses parcourent 33 milliards de km par année, dont on estime qu'un tiers environ, soit 11 milliards de véhicules-km, se déroule sur nos 1776 km d'autoroutes¹⁾. Ce trafic autoroutier est le fait d'environ les neuf dixièmes du parc des véhicules à moteur. En cas d'adoption de la vignette, cette part se réduirait encore, pense-t-on, de 20 pour cent, du fait des automobilistes qui préféreraient s'en tenir au réseau routier ordinaire. En conséquence, ce serait quelque 1,5 million de véhicules qui devraient être munis de la vignette et, sur ce nombre, il y aurait 10 pour cent de cars et de camions et de voitures de livraison.

641.2 Nombre de véhicules motorisés étrangers devant être munis de la vignette

Pour évaluer le nombre de véhicules motorisés étrangers devant être munis de la vignette, on peut recourir à la statistique des véhicules motorisés ayant passé la frontière, enregistrés par l'administration fédérale des douanes (cf. *app.* 5). En 1978, les entrées suivantes ont été constatées, par catégories de véhicules:

	Véhicules	En %
Automobiles	45 308 000	99,04
Cars	121 000	0,26
Camions (sans le trafic frontalier)	320 000	0,70
Total	45 749 000	100,00

Les entrées d'automobiles, qui représentent 99 pour cent du total, se répartissent comme suit, selon la même statistique:

	Véhicules	En %
Trafic frontalier, véhicules	13 342 000	29,45
Autre trafic, véhicules	31 966 000	70,55
Total	45 308 000	100,00

Le trafic frontalier est constitué par le passage des véhicules des personnes se rendant chaque jour en Suisse pour y travailler. En supposant une moyenne de 225 jours de travail par année, on obtient 59 298 automobiles se présentant

¹⁾ Selon le modèle CGST, les prestations de trafic sur routes à grand débit constituent environ 39 pour cent de l'ensemble.

quotidiennement à la frontière, dont une partie seulement devrait être munie de la vignette.

Quant au terme «autre trafic», il recouvre le trafic touristique, d'affaires, d'excursions et d'achats. Il est particulièrement difficile d'évaluer le nombre de passages répétés dans ce secteur. Etant donné le motif de ces déplacements, on peut admettre, très approximativement, la répartition suivante:

	En %	Véhicules
Trafic à destination de la Suisse	90	28 769 000
Trafic de transit	10	3 197 000
Total	100	31 966 000

Dans le trafic de transit, on peut supposer que la plupart des voitures retraverseront la Suisse au retour, surtout sur l'axe nord-sud; s'y ajoutent les voitures qui traversent notre pays plusieurs fois, de sorte que le nombre de voitures devant être munies de la vignette peut être estimé à la moitié, soit à environ 1 598 000 véhicules.

Le trafic à destination de la Suisse se répartit en trafic de vacances, trafic d'affaires (voyages professionnels, congrès, foires) et trafic d'excursion et d'achats, la catégorie tourisme n'englobant que les véhicules franchissant la frontière, dont les occupants passent au moins une nuit à l'hôtel, au motel, dans un chalet, un camping etc. Les chiffres à disposition ne permettent d'évaluer d'une manière satisfaisante que le tourisme de vacances et d'affaires.

En 1977, les hôtels et maisons de repos ont enregistré 4 587 000¹⁾ entrées d'étrangers venus d'Europe. Compte tenu du rôle joué par la parahôtellerie et les hôtes étrangers hébergés chez des amis ou des connaissances, on peut estimer le nombre des arrivées à environ 13,7 millions (le triple), ce nombre devant avoir atteint quelque 13 millions en 1978. Environ 85 pour cent de ces entrées, soit 11 050 000, se sont faites en automobiles, dont 73 pour cent²⁾, soit 8 067 000 concernant le trafic de vacances et 27 pour cent²⁾, soit 2 983 000 le trafic d'affaires. La CGST a constaté une occupation moyenne du véhicule de trois personnes en trafic de vacances et de 1,5 personne en trafic d'affaires. Il en résulte que le trafic de vacances représente quelque 4 623 000 automobiles ayant traversé la frontière suisse une ou plusieurs fois.

Il ressort de la statistique établie par l'administration des douanes en 1978 que (déduction faite du trafic professionnel), sur 31 966 000 automobiles entrées en Suisse, 13 797 000 (43,2%) le sont pendant les quatre mois d'été de juin à septembre, cependant que 18 189 000 (56,8%) l'on fait au cours des autres huit mois de l'année. L'accroissement pendant les mois d'été est donc de 4 700 000 véhicules, c'est-à-dire de 1 175 000 véhicules par mois en moyenne. Si on admet que le solde du trafic touristique (trafic d'affaires compris), qui dure toute l'année, atteint le même ordre de grandeur, on obtient une fréquence annuelle de 9 400 000 automobiles. Après déduction de 10 pour cent pour le trafic de transit, il reste 8 460 000 passages d'automobiles pour le trafic de

¹⁾ Annuaire statistique de la Suisse, 1977, p. 222.

²⁾ Cf. le document de travail CGST n° 12, Enquête de trafic aux frontières, p. 39.

vacances et d'affaires à destination de la Suisse. Si l'on compare ce chiffre aux 4 623 000 automobiles de la statistique des mouvements touristiques, on constate que chaque automobile étrangère entrant en Suisse en trafic touristique le fait en moyenne 1,83 fois par an.

Le reste du trafic, soit le trafic d'affaires, d'excursion et d'achats avec retour le même jour à l'étranger porte sur 20 309 000 passages d'automobiles. Pour la plus grande part, il recouvre le trafic dans les régions frontalières. Dans l'hypothèse la plus favorable, selon laquelle les passages de frontière seraient deux fois plus fréquents pour ce genre de trafic que pour le trafic touristique et que tous ces véhicules utilisent des autoroutes suisses, ce seraient 5 549 000 automobiles qui devraient être munies de la vignette pour le trafic d'affaires, d'excursion et d'achats.

Enfin, en supposant le même facteur de 3,6 entrées par véhicule dans le trafic des poids lourds, on arriverait à 33 000 vignettes pour 121 000 cars et à 87 000 vignettes pour 320 000 camions, pour autant que tous ces véhicules empruntent l'autoroute.

Globalement, ces évaluations optimistes donneraient les chiffres suivants pour les ventes de vignettes aux étrangers:

	Entrées (véhicules)	Nombre moyen d'automobiles devant être munies de la vignette
<i>Automobiles</i>		
- Trafic frontalier	13 342 000	59 000
- Trafic de transit	3 197 000	1 598 000
- Tourisme	8 460 000	4 623 000
- Autre trafic automobile	20 309 000	5 549 000
Total automobiles	45 308 000	11 829 000
<i>Cars</i>	121 000	33 000
<i>Camions</i>	320 000	87 000
Total trafic des poids lourds	441 000	120 000
Total trafic étrangers	45 749 000	11 949 000

642 Recettes

Les recettes brutes se déterminent d'après l'évaluation moyenne du nombre d'automobiles devant être munies de la vignette. On suppose qu'à l'exception du trafic frontalier et du trafic de transit, les deux tiers des véhicules de toutes les catégories de trafic acquerront la vignette annuelle, l'autre tiers la vignette semestrielle. En outre, on part de l'hypothèse que tous les véhicules du trafic frontalier achèteraient la vignette annuelle, tandis que ceux du trafic de transit acquerraient la vignette semestrielle. On peut donc évaluer comme il suit les recettes brutes:

642.1 Recettes provenant des véhicules immatriculés en Suisse

	Véhicules devant être munis de la vignette	Taxe en fr.	Recettes brutes en mio. fr.
<i>Automobiles</i>			
- un tiers	450 000	15.—	6,750
- deux tiers	900 000	30.—	27,000
Total automobiles	1 350 000		33,750
<i>Cars et camions</i>			
- un tiers	50 000	75.—	3,750
- deux tiers	100 000	150.—	15,000
Total trafic des poids lourds	150 000		18,750
Total véhicules immatriculés en Suisse			52,500

642.2 Recettes provenant des véhicules immatriculés à l'étranger

	Véhicules devant être munis de la vignette	Taxe en fr.	Recettes brutes en mio. fr.
<i>Automobiles</i>			
- Trafic professionnel	59 000	30.—	1,770
- Trafic de transit	1 598 000	15.—	23,970
- Trafic de tourisme	$\frac{2}{3}$ 3 082 000	30.—	92,460
	$\frac{1}{3}$ 1 541 000	15.—	23,115
- Autre trafic	$\frac{2}{3}$ 3 699 000	30.—	110,970
	$\frac{1}{3}$ 1 850 000	15.—	27,750
Total automobiles	11 829 000		280,035
<i>Cars</i>	$\frac{2}{3}$ 22 000	150.—	3,300
	$\frac{1}{3}$ 11 000	75.—	0,825
<i>Camions</i>	$\frac{2}{3}$ 58 000	150.—	8,700
	$\frac{1}{3}$ 29 000	75.—	2,175
Total trafic des poids lourds	120 000		15,000
Total véhicules immatriculés à l'étranger, approximativement			295,000

Les recettes qui proviendraient des véhicules immatriculés à l'étranger représentent un maximum étant donné que, pour les évaluer, on a supposé que tous les automobilistes étrangers arrivant en Suisse utiliseraient les autoroutes et qu'au surplus, on a admis que les diverses catégories de véhicules étrangers ne se recouvriraient pas, c'est-à-dire qu'aucun homme d'affaires disposant d'une vignette annuelle ne reviendrait en Suisse comme touriste ou en transit, et

pourrait donc être à nouveau enregistré dans cette statistique sous une autre rubrique. D'autre part, admettre une part de deux tiers de vignettes annuelles serait faire preuve de beaucoup d'optimisme dans l'évaluation.

Une évaluation plus prudente doit tenir compte des chevauchements possibles ainsi que des déplacements effectués dans la région frontalière sans utilisation des routes nationales; aussi convient-il de réduire d'au moins 15 pour cent le nombre des véhicules devant être munis de la vignette. En outre, il est tout aussi possible de justifier le bien-fondé d'une autre hypothèse selon laquelle le nombre des vignettes semestrielles serait le double de celui des vignettes annuelles ($\frac{2}{3}$ - $\frac{1}{3}$).

Compte tenu de ces facteurs, on obtiendrait les valeurs suivantes, moins élevées:

	Véhicules devant être munis de la vignette	Taxe en fr.	Recettes brutes en mio. fr.
<i>Automobiles</i>			
- Trafic professionnel	50 000	30.—	1,500
- Trafic de transit.....	1 358 000	15.—	20,370
- Trafic de tourisme	20% 786 000	30.—	23,580
	80% 3 144 000	15.—	47,160
- Autre trafic	$\frac{1}{3}$ 1 572 000	30.—	47,160
	$\frac{2}{3}$ 3 145 000	15.—	47,174
Total automobiles	10 055 000		186,945 ¹⁾
<i>Cars</i>	$\frac{2}{3}$ 19 000	150.—	2,850
	$\frac{1}{3}$ 9 000	75.—	0,675
<i>Camions</i>	$\frac{2}{3}$ 49 000	150.—	7,350
	$\frac{1}{3}$ 25 000	75.—	1,875
Total trafic des poids lourds	102 000		12,750 ²⁾
Recettes totales véhicules immatriculés à l'étranger ¹⁾ + ²⁾ soit 200 millions de francs en chiffre rond			199,695

Dans l'hypothèse où le tourisme étranger en Suisse ne subirait pas une plus forte régression, on peut donc estimer les recettes brutes provenant des véhicules immatriculés à l'étranger à 200 à 295 millions de francs selon les deux modes de calcul précités.

643 Coûts, produit

L'un des inconvénients du système de la vignette est sa perception en partie difficile et onéreuse. Cela est dû avant tout à l'organisation dont il faut disposer pour approvisionner en vignettes tous les points de vente en Suisse et à l'étranger et tenir à jour les comptes. Il n'est pas possible d'évaluer de manière sûre les coûts qui en résulteront sans élaborer un modèle de perception détaillé.

A elle seule, la vente de vignettes à la frontière exigerait pour le moins l'engagement de 110 agents supplémentaires. Il en résulterait des coûts annuels de l'ordre de 5 millions de francs. Pour organiser les points de vente en Suisse et à l'étranger, tenir la comptabilité, verser les commissions aux vendeurs, assumer les frais d'administration etc., il faudrait compter avec un multiple de ce montant. Il s'y ajouterait les frais des organes de contrôle sur les autoroutes. Au total, il faudrait prévoir une dépenses de l'ordre de 50 millions de francs. Selon la variante ce sont 15 à 20 pour cent des recettes brutes.

Selon la variante choisie, le produit net de la vignette autoroutière s'établirait comme il suit:

	En mio. fr.	
- Recettes brutes pour les véhicules à moteur suisses	52	52
- Recettes brutes pour les véhicules à moteur étrangers . . .	200	295
Total intermédiaire	252	347
Coûts de perception	50	50
Produit net	202	297

Sur la base des données 1977/78, on peut donc s'attendre à des recettes nettes de 200 à 300 millions de francs.

Cette évaluation des recettes et du produit est optimiste car elle se fonde sur des hypothèses généralement favorables. Il est vrai que des évaluations beaucoup plus favorables encore ont été faites à ce sujet. Dans son postulat 11.829 du 27 novembre 1973, «Transports publics. Financement», le conseiller national Albrecht avait supputé, en se fondant sur une vignette annuelle de 30 francs, un produit annuel de 645 millions. Dans le développement de son initiative parlementaire 76.221, du 15 mars 1976, sur le péage des autoroutes, le conseiller national Schatz parvenait, en supposant une vignette de 30 francs pour les automobiles et de 200 francs pour les camions, à un produit annuel de 400 à 750 millions de francs. Ces estimations sont sans aucun doute trop favorables, notamment parce qu'elles tablent sur un trop grand nombre de véhicules entrant pour la première fois en Suisse, qui seraient assujettis à la vignette. C'est ce que confirment les calculs de l'Office fédéral de statistique qui se fonde sur un sondage exécuté en 1976 par l'Administration fédérale des douanes. Il ressort de ces calculs qu'environ 22 pour cent seulement des étrangers entrant en Suisse (à l'exclusion des frontaliers) le font pour la première fois dans l'année. Il en résulte que les recettes brutes provenant des véhicules étrangers ne dépasseraient pas 120 millions de francs.

65 Affectation du produit de la vignette

Si l'on se réfère aux motifs ayant inspiré la motion qui est à l'origine du présent message, on constate que la vignette autoroutière était destinée à améliorer l'état des finances fédérales. Lors de la procédure de consultation, une nette majorité a préconisé que le produit de la vignette soit affecté aux

besoins des routes. Cependant, il ressort du compte des routes nationales (voir le tableau à l'annexe 6) que depuis 1973, les recettes affectées provenant des droits d'entrée et taxes supplémentaires sur les carburants dépassent le niveau des dépenses annuelles (projets, achats de terrains, construction, exploitation et entretien, administration ainsi qu'intérêts des avances précédemment accordées sur les ressources générales de la Confédération). Les avances de la Confédération, qui se montaient à 2784 millions de francs en 1972, avaient été ramenées à 1528,7 millions de francs à la fin de 1978; l'an dernier, les amortissements ont atteint quelque 330 millions de francs. Sauf événement imprévisible, la Confédération peut donc assurer complètement le financement des routes nationales par les droits d'entrée sur les carburants. Dès lors, l'affectation obligatoire du produit de la vignette au financement des routes nationales ne serait pas justifiée sur le plan fédéral. On ne saurait pas davantage affecter le produit de la vignette pour l'utilisation des routes à l'exécution d'autres tâches relevant du domaine du trafic, parce que tout rapport avec l'utilisation des routes nationales ferait défaut.

En vertu de l'article 36^{bis}, 4^e et 5^e alinéas, de la constitution, les frais de construction des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons. Leur exploitation et leur entretien incombent en principe aux cantons. Ceux-ci ont supporté ces dernières années les dépenses suivantes pour les routes nationales (en millions de fr.):

	1974	1975	1976	1977
- Investissements	149,3	160,7	183,2	148,4
- Entretien et exploitation	51,7	59,0	63,0	67,0
- Total en millions de fr.	201,0	219,8	246,2	215,4

Compte tenu de cette répartition des frais, il est justifié de distribuer aux cantons une partie du produit de la vignette. On pourrait envisager que les cantons obtiennent un pourcentage correspondant à la part de leurs charges dans l'ensemble de leurs dépenses annuelles pour les routes nationales. Cette part est actuellement d'environ 20 pour cent pour tous les cantons, réunis. Sur le produit de la vignette, cela représenterait un montant de quelque 50 millions de francs par an. Compte tenu du mauvais état des finances fédérales, il faudrait que les cantons déchargent d'autant la Confédération dans un autre domaine.

A la différence des conditions existant sur le plan fédéral, les dépenses cantonales pour les routes nationales ne sont que partiellement couvertes par des recettes provenant du trafic motorisé (l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur p. ex.). A ce sujet, nous nous référons au tableau 2, (cf. ch. 24), qui fait état, pour les années 1974 à 1976, d'un solde négatif annuel moyen de 375 millions de francs pour l'ensemble des dépenses et des recettes cantonales au titre du trafic routier. Cependant, tant que la vignette doit satisfaire à des motivations fiscales et n'est pas conçue comme une taxe d'utilisation destinée à couvrir certains coûts, son affectation obligatoire ne s'impose pas, même sur le plan cantonal.

Le fait que nous vous avons proposé dans notre message du 24 avril 1974 (FF 1974 I 1345), d'amender l'article 36^{bis} de la constitution relatif aux contributions à allouer aux cantons pour l'entretien et l'utilisation des routes nationales ne modifie en rien cette manière d'apprécier les choses. Par décisions du 20 septembre 1977 et du 3 octobre 1978, vos conseils nous ont renvoyé cette affaire en nous chargeant de réétudier notre proposition dans l'optique de la conception globale des transports et compte tenu des objectifs que fixerait une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

A l'heure actuelle, il n'est pas possible, pour des raisons pratiques et, faute du temps nécessaire, de nous étendre davantage sur le problème de l'imputation des coûts d'exploitation et d'entretien des routes nationales, car la motion des 24 octobre et 4 décembre 1978 demande que l'adoption de la vignette autoroutière et de la redevance sur le trafic des poids lourds soient traitées avant la conception globale des transports. Nous nous bornerons à ajouter que la Confédération encaisse des recettes sur les carburants qui suffiraient, sauf imprévu, à verser aux cantons une contribution pour leurs frais d'entretien des routes nationales.

Il se pourrait, si l'on affectait le produit de la vignette aux routes nationales, qu'on réclame une réduction de la taxe supplémentaire sur les carburants. Or une telle compensation ne serait pas souhaitable, notamment parce que les frais de perception de la taxe supplémentaire sont bien inférieurs à ceux qu'entraînera la perception de la vignette.

66 Conséquences économiques

661 Effets sur l'indice suisse des prix à la consommation

Percevoir une vignette autoroutière de l'ordre de 30 francs par an pour les voitures automobiles légères (150 fr. pour les poids lourds) n'exercerait aucune influence notable sur l'indice des prix à la consommation. Le montant de cette taxe est pratiquement négligeable par rapport aux frais annuels d'une automobile. Un transfert des coûts ne serait possible que pour le trafic d'affaires, qui constitue moins de 15 pour cent de l'ensemble du trafic automobile.

662 Economie et transports

L'utilisation des autoroutes serait grevée de manière uniforme par le paiement d'une redevance homogène. A la différence du tunnel à péage, elle ne comporterait aucune discrimination pour certains tronçons d'autoroute. Qu'ils soient indigènes ou étrangers, les utilisateurs de l'autoroute acquitteraient le même montant forfaitaire. La vignette autoroutière permettrait de faire participer les étrangers à la couverture des frais d'utilisation des autoroutes. Actuellement, les automobilistes étrangers ne contribuent à couvrir les frais d'infrastructure que dans la mesure où ils achètent du carburant dans notre pays. Ils évitent de le faire lorsque le carburant est meilleur marché à l'étranger. Comme nous

l'avons constaté sous chiffre 611, cet argument souvent invoqué en faveur de la vignette ne se justifie que vis-à-vis de l'Allemagne fédérale et de l'Autriche, le prix de l'essence étant actuellement plus élevé en France et en Italie qu'en Suisse. Les automobilistes de ces derniers pays viennent donc de préférence faire le plein dans notre pays. L'argument souvent avancé, selon lequel les automobilistes étrangers ne contribuent pas ou que dans une proportion minimale aux frais de construction des routes nationales, n'est donc pertinent que dans une mesure fort restreinte.

La vignette autoroutière ne tient pas compte non plus du degré d'utilisation de l'autoroute. Elle constitue au contraire une charge pour tous ceux qui utilisent l'autoroute, qu'ils y roulent peu ou beaucoup. Il n'existe aucun point commun entre la vignette et un «tarif au km d'autoroute». Aucune relation non plus avec les coûts des autoroutes, dont le financement est assuré, au niveau fédéral, par les taxes sur les carburants. Comme le système de la vignette ne tient pas compte de l'intensité d'utilisation, il tend à désavantager *les automobilistes qui, en raison de l'endroit où ils demeurent, n'utilisent (ou ne peuvent utiliser) les autoroutes. C'est pourquoi la vignette peut, pour ces automobilistes ainsi que pour ceux qui disposent, pour leurs déplacements journaliers, de bonnes voies de communication parallèles à l'autoroute, exercer un effet de dissuasion (redevance d'incitation).* Cela pourrait inciter *une partie de ces automobilistes* à n'utiliser que les routes ordinaires pour échapper à la redevance. Une telle évolution serait certainement indésirable. Les routes nationales visent en effet à drainer le plus grand nombre possible de véhicules pour décharger le réseau ordinaire, qui comporte de multiples traversées de localités; par sa capacité d'absorption du trafic et la sécurité qu'elle offre, l'autoroute est très supérieure à une route ordinaire. Il n'est guère possible d'évaluer convenablement le volume du trafic motorisé que la vignette fera passer de l'autoroute au réseau ordinaire (cf. ch. 641.1). De toute manière, il ne semble pas que cela sera fréquemment le cas pour les longs parcours, les autoroutes offrant en l'occurrence d'importants avantages: économie de temps et d'argent, plus grande sécurité, davantage de confort.

Etant donné son prix, la vignette envisagée ne modifiera pas la répartition transports privés - transports publics. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la voiture soit délaissée au profit des moyens de transports publics. L'automobile répond souvent à d'autres besoins, que les transports publics ne sauraient satisfaire à sa place. De plus, une grande partie du trafic individuel est faite de déplacements qui n'auraient pas lieu sans véhicule privé. Enfin, la vignette autoroutière n'aura pas de poids dans le calcul coûts-bénéfices de l'automobiliste. Le choix du moyen de transport est du reste dicté le plus souvent par des arguments de caractère émotionnel et non par des considérations d'ordre rationnel.

663 Effets sur le trafic touristique

Nos voisins l'Italie, la France et l'Autriche perçoivent de substantielles redevances pour l'utilisation des routes. Notons, à titre d'exemple, qu'un péage de 17 francs est perçu pour l'utilisation de l'autoroute sur le parcours Côme-

Florence. La traversée du tunnel du Mont-Blanc coûte de 16 à 21 francs selon la grandeur de la voiture. De Mulhouse à Besançon, le péage est de 9 francs suisses. L'Autriche perçoit un péage de 15 francs pour le tunnel de l'Arlberg, de même pour l'autoroute d'Innsbruck au Brenner. Pour la route alpine du Grossglockner, le péage est de 25 francs. Quant à la société italo-suisse exploitant le tunnel du Grand-Saint-Bernard, elle demande de 12 à 18 francs par voiture pour la traversée. Plusieurs de ces redevances sont nettement plus élevées que le prix qu'aurait à payer un automobiliste étranger pour une vignette semestrielle dans notre pays. En dépit du montant de ces taxes, il semble peu probable que les redevances pour l'utilisation des autoroutes aient influé défavorablement sur le mouvement touristique dans les pays précités. En effet, ce genre de taxes joue un rôle mineur dans le budget des vacances. Les effets négatifs qu'une vignette autoroutière exercerait sur le tourisme étranger en Suisse seraient plutôt d'ordre psychologique. La Suisse serait actuellement le seul pays d'Europe de l'ouest percevant à la frontière une taxe autoroutière ayant le caractère d'une redevance fiscale. En outre, il importe de tenir compte des difficultés déjà mentionnées (cf. ch. 622) auxquelles se heurterait l'accomplissement des formalités à la frontière durant les périodes d'intense mouvement touristique. La réputation de la Suisse, pays de tourisme, n'aurait rien à y gagner.

664 Effets sur le commerce extérieur

Si les autocars et les camions étaient aussi soumis à l'obligation d'acquiescer la vignette autoroutière et si cette redevance était également exigée des poids lourds étrangers arrivant en Suisse, il faudrait s'attendre à des répercussions sur l'activité des entreprises suisses de transports routiers qui s'exerce pour une part importante à l'étranger (cf. ch. 763). En vertu du principe de la réciprocité, les entreprises suisses de transport par cars et par camions bénéficient dans divers pays d'une certaine exonération de toute redevance garantie par des accords internationaux. Ce traitement de faveur risquerait fort de ne pas résister à l'instauration de la vignette autoroutière en Suisse. D'autres mesures de rétorsion ne seraient pas exclues.

Il pourrait en résulter non seulement un renchérissement des transports de notre pays à l'étranger et vers la Suisse, mais aussi de plus grandes difficultés pour les transporteurs suisses désireux de travailler à l'étranger. Cela pourrait réduire leur capacité de concurrence face aux entreprises d'autres pays, du fait que les distances à parcourir sont généralement beaucoup plus longues à l'étranger.

En outre, il faudrait craindre des effets défavorables sur les relations de la Suisse avec les Communautés européennes (CE) et avec les Etats membres de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT). (Cf. aussi ch. 673, 76 et 773).

67 Problèmes juridiques

671 Nécessité d'une revision de la constitution fédérale

Juridiquement, la vignette autoroutière peut revêtir aussi bien la forme d'un impôt que d'une contribution causale (émolument ou redevance d'incitation). A l'échelon fédéral, les impôts doivent toujours reposer sur une base constitutionnelle expresse. Or pareille base n'existe pas à l'heure actuelle.

Les contributions causales peuvent découler d'une compétence législative même si celle-ci n'est pas exprimée d'une manière explicite dans la constitution, à condition qu'on puisse les interpréter comme des mesures prises en vue d'atteindre de manière concrète l'objectif fixé dans le texte constitutionnel. L'article 36^{bis} de la constitution confère à la Confédération une compétence de légiférer dans le domaine des routes nationales. Toutefois, l'article 36^{ter} détermine de manière exhaustive comment la Confédération doit couvrir les coûts de construction des routes nationales. Une partie des recettes des droits d'entrée sur les carburants doit d'abord y être affectée. Si ces moyens ne suffisent pas, un arrêté fédéral de portée générale précise dans quelle mesure les déficits doivent être couverts par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants ou par les ressources générales de la Confédération. D'autres possibilités de financer la couverture des déficits sont exclues. A cet égard, il convient encore d'ajouter que l'article 37, 2^e alinéa, de la constitution consacre le principe de l'exemption de taxes pour l'utilisation des routes. L'Assemblée fédérale peut certes, «autoriser des exceptions dans des cas spéciaux», comme pour le tunnel du Grand-Saint-Bernard. Cependant, la perception d'un péage pour l'utilisation des autoroutes ne constituerait pas un cas spécial, mais ce péage devrait être considéré comme une redevance générale à laquelle les usagers seraient soumis, pour une certaine catégorie de routes. Or une telle redevance est exclue par l'article 37, 2^e alinéa, de la constitution (cf. notre message, FF 1957 I 525) qui a été inséré dans celle-ci en même temps que les dispositions sur les routes nationales (art. 36^{bis} et 36^{ter} cst.). Aussi une redevance sur l'utilisation des autoroutes, qu'elle revête la forme d'un impôt ou celle d'une contribution causale, ne pourrait être instaurée que par une modification de la constitution.

672 Proposition touchant l'insertion d'un nouvel article dans la constitution

Si l'on voulait instaurer la vignette autoroutière indépendamment du régime de financement des routes nationales, la base légale nécessaire pourrait être établie dans un nouvel *article 36^{quinqutes}*, qui aurait la teneur suivante:

La Confédération peut percevoir une redevance pour l'utilisation des routes nationales. La recette nette sera répartie entre la Confédération et les cantons au prorata de leurs dépenses pour les routes nationales.

La formule choisie évite à dessein de prescrire que la redevance sur l'utilisation des autoroutes doit correspondre à la partie non couverte des coûts des routes nationales et que les recettes doivent y être affectées. En effet, il n'existe pas, à

l'heure actuelle, de motif suffisant qui justifierait l'attribution à la Confédération d'une nouvelle compétence en la matière. En effet, les dépenses que la Confédération assume pour les routes nationales sont largement couvertes par les droits d'entrée sur les carburants et la taxe supplémentaire. Au niveau fédéral, cette redevance aurait donc un caractère purement fiscal et devrait être considérée comme un impôt. Quant aux montants revenant aux cantons, le principe régissant une telle affectation des recettes serait trop rigide car la part des recettes qui leur serait attribuée ne pourrait être fixée au prorata des coûts non couverts des routes nationales à leur charge. Des particularités de ce mode d'imposition des usagers, il ressort qu'il serait indiqué de retenir l'expression «redevance»¹⁾ pour désigner tout ce que recouvrent les termes impôts et contributions causales.

Cette nouvelle disposition constitutionnelle pourrait également être incorporée aux articles sur les impôts (art. 41 s.). Cependant le lien étroit qui existe entre les routes nationales et les particularités inhérentes à la forme de cette redevance fait pencher la balance en faveur de l'élaboration d'un article constitutionnel distinct dans le cadre des dispositions constitutionnelles sur les routes. Ainsi, il serait clairement établi que l'exemption de toute taxe pour l'utilisation des routes nationales selon l'article 37 de la constitution n'exclut pas la perception d'une vignette autoroutière.

Le texte constitutionnel proposé ci-dessus se réfère à la «redevance», dans l'acception générale du terme, et laisse ainsi au législateur une certaine marge de manœuvre dans le choix de la forme de perception.

A l'heure actuelle, il semble en effet, que c'est sous la forme d'une vignette que cette redevance pourrait être perçue. Cependant il apparaît judicieux de laisser la porte ouverte à d'autres modes de perception, tels que des péages perçus sur les autoroutes elles-mêmes ou sur leurs accès.

La manière dont est formulé cet article constitutionnel permet également d'envisager un péage pour les tunnels.

Le législateur aurait également la possibilité de soumettre à la perception d'une redevance toutes les catégories des routes nationales ou uniquement celles à chaussées séparées. En revanche, de telles redevances ne pourraient être perçues pour l'utilisation des autoroutes cantonales.

Le texte constitutionnel proposé ne fait aucune mention d'une limite s'appliquant au montant de cette redevance. Ce montant n'est pas non plus déterminé par le total des sommes qui permettraient de couvrir les déficits éventuels du financement de la construction des routes nationales. Cependant le montant de cette redevance sera limité indirectement par d'autres dispositions de la constitution. Il serait en particulier contraire aux buts visés par la construction des routes nationales qu'une partie du trafic interrégional se reporte, à cause d'une redevance autoroutière trop élevée, sur le réseau des routes principales; cela

¹⁾ Nous avons écarté l'emploi du terme «taxe», utilisé de plus en plus pour qualifier toutes sortes de contributions publiques (p. ex. la *taxe* à la valeur ajoutée pour Mehrwertsteuer), qui, à la différence du terme «redevance», ne va pas jusqu'à englober le concept d'impôt.

accroîtrait les risques d'accident, porterait davantage atteinte à l'environnement et perturberait l'écoulement du trafic sur ces routes. Aussi le législateur devra-t-il s'en tenir à un taux raisonnable.

L'utilisation du terme «peut» dans l'article constitutionnel laisse sous-entendre que la Confédération n'est pas tenue d'introduire cette redevance pour l'utilisation des autoroutes. On tient ainsi compte du fait que cette redevance ne serait pas affectée d'une manière précise et qu'elle pourrait soit être affectée aux ressources générales, soit servir au financement des routes nationales sur le plan fédéral et cantonal. La Confédération aurait aussi, s'il le fallait, la possibilité de renoncer à cette imposition si les frais administratifs se révélaient trop importants ou si l'on constatait d'autres effets secondaires indésirables. Enfin, cette formulation est conforme à la conception globale des transports, qui envisage une imposition pour l'utilisation des autoroutes au cas où les coûts du réseau des routes nationales ne seraient plus couverts par les droits d'entrée sur les carburants et la taxe supplémentaire.

673 Conventions internationales

Il importe d'examiner si la perception d'une vignette autoroutière pour les véhicules immatriculés à l'étranger qui pénètrent en Suisse, est compatible avec les obligations qu'imposent à la Suisse les conventions internationales auxquelles elle a adhéré. Dans le cas présent, ce sont les conventions multilatérales suivantes qui entrent en considération:

- convention du 20 avril 1921 sur la liberté de transit (RS 13 3) et celle du 14 avril 1921 sur le statut sur la liberté de transit (RS 13 6);
- convention du 30 mars 1931 sur le régime fiscal des véhicules automobiles étrangers (RS 13 586);
- convention douanière du 4 juin 1954 relative à l'importation temporaire de véhicules routiers privés (RO 1958 732);
- convention douanière du 18 mai 1956 relative à l'importation temporaire des véhicules routiers commerciaux (RO 1960 1087).

La perception d'une vignette autoroutière frappant les véhicules immatriculés à l'étranger qui pénètrent en Suisse est conforme à ces conventions à condition que ces véhicules ne soient pas traités d'une manière différente des véhicules suisses.

Il est difficile de considérer dans leur ensemble les accords bilatéraux que la Suisse a conclus avec de nombreux pays européens afin de régler le transport des personnes et des marchandises sur les routes. Ces accords ou les protocoles de signature y afférant, traitent d'une manière très différente les questions d'imposition, soit par le renvoi au droit interne des Etats, soit par la garantie d'une exemption en cas de réciprocité, voire par une exemption sans restriction. Les détails de ces accords et la procédure à suivre en cas de modification seront traités sous chiffre 773 concernant la redevance sur le trafic des poids lourds. Pour le moment, il suffit de retenir qu'une vignette pour l'utilisation des autoroutes suisses pourrait être assimilée à des péages pour les routes, les ponts et les tunnels routiers, dont la perception est explicitement réservée dans

ces accords internationaux. Afin d'éviter des répétitions inutiles, nous vous renvoyons pour le surplus, à la partie du message (ch. 773) qui traite de la redevance sur le trafic des poids lourds.

674 Loi d'application

Si l'article constitutionnel tel qu'il est présenté sous chiffre 672 était adopté, il serait alors nécessaire d'édicter une loi d'application qui serait soumise au référendum facultatif. Les problèmes à résoudre lors de l'élaboration de cette loi ont été exposés brièvement sous chiffres 62 à 65. Compte tenu de nos conclusions touchant l'introduction de la vignette autoroutière, nous renonçons à examiner les particularités de cette législation.

68 Conclusions

1. La perception d'une redevance périodique pour l'utilisation des routes nationales de 1^{re} et 2^e classe (autoroutes) est en effet «réalisable» par la vente d'une vignette à coller sur le pare-brise du véhicule. Une organisation très lourde devrait être mise en place pour la vente de la vignette, l'établissement des comptes et les contrôles. Le trafic franchissant la frontière créerait en particulier de grandes difficultés. Même l'engagement de *personnel supplémentaire* ne permettrait guère d'éviter de longues files d'attente à la frontière aux périodes de grands déplacements. Un contrôle systématique sur les autoroutes ne saurait être assuré.

2. Le produit net d'une vignette non prohibitive de 30 francs par an ou de 15 francs par semestre pour une voiture et du quintuple pour les camions et les autocars, rapporterait tout au plus 200 à 290 millions de francs, c'est-à-dire moins que ce que les divers promoteurs de cette redevance avaient espéré. A peu près 80 pour cent de ce montant proviendraient des véhicules étrangers qui pénètrent en Suisse.

3. La vignette autoroutière ne se justifie pas comme moyen permettant à la Confédération de financer la construction des routes nationales. En effet, le compte des routes nationales laisse apparaître un excédent annuel de recettes de plus en plus grand, qui pourrait en sus couvrir les frais d'entretien et d'exploitation. C'est dire que la vignette apparaîtrait comme une redevance fiscale. Une telle mesure ne se justifie pas également au regard du compte routier suisse (compte routier par catégories) car, d'après la variante du compte capital global les voitures de tourisme, qui apporteraient la plus grande partie des recettes, présentent un degré d'équilibre financier supérieur à 100 pour cent. Une vignette exercerait donc des effets indésirables sur le système actuel des droits d'entrée sur les carburants et de la taxe supplémentaire, qui a donné de bons résultats.

4. La vignette autoroutière ne devrait pas avoir d'effets notables sur l'économie intérieure. Cependant, à cause de son caractère forfaitaire, elle présenterait tout de même certains inconvénients pour les automobilistes qui n'utiliseraient (ou ne pourraient utiliser) les autoroutes qu'assez rarement.

Il est difficile d'évaluer l'influence d'une vignette sur l'économie du tourisme. Même si les touristes étrangers désireux de séjourner en Suisse ne se laissent pas rebuter par une redevance supplémentaire de 15 à 30 francs, la perception de cette vignette et les contrôles y relatifs pourraient ternir l'image qu'offre la Suisse en tant que pays de vacances et, par conséquent, nuire aux intérêts de notre tourisme.

5. L'imposition des propriétaires de véhicules immatriculés à l'étranger pour l'utilisation des autoroutes peut se justifier par le principe de l'égalité de traitement avec les automobilistes suisses. Cependant, il ne fait aucun doute que l'instauration de la vignette pourrait déclencher de nombreuses réactions dans les Communautés européennes et dans d'autres Etats d'Europe, surtout si la perception de cette redevance procédait d'objectifs purement fiscaux. Cette perception suscitera en outre des difficultés supplémentaires dans le domaine du trafic international des marchandises; en effet, certains accords bilatéraux ou leur protocole additionnel garantissent une certaine exemption en matière d'imposition du trafic.

6. Dans les conditions actuelles, la redevance proposée pour la circulation routière sous la forme de la vignette autoroutière va largement à l'encontre des exigences formulées par la CGST, et reconnues depuis longtemps en matière de politique des transports, qui portent sur l'équilibre financier des modes de transport; elle contrecarrerait également les mesures de politique des transports qui visent à rétablir l'égalité des conditions de concurrence. L'instauration de la vignette autoroutière n'est pas non plus justifiée à titre de mesure à appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle conception globale des transports. S'il devait apparaître nécessaire de trouver dans quelques années un nouveau mode de financement des routes nationales, il faudrait plutôt rechercher la solution dans la perception d'une taxe d'utilisation liée aux prestations de trafic. Les recommandations de la CGST contiennent les propositions correspondantes à réaliser dans le cadre d'une réglementation constitutionnelle de la politique globale des transports.

7. Ces raisons ainsi que les résultats donnés par la procédure de consultation montrent qu'il faut rejeter l'instauration d'une vignette autoroutière conçue comme redevance fiscale; c'est pourquoi nous sommes arrivés à la conclusion qu'il importe de renoncer au projet d'un nouvel article constitutionnel qui autoriserait la Confédération à percevoir une redevance pour l'utilisation des autoroutes sous la forme d'une vignette. Le problème devra être réexaminé dans le cadre des propositions de la CGST; cela permettra de prendre en considération d'autres sortes de redevance sur l'utilisation des routes.

7 Redevance sur le trafic des poids lourds

71 Généralités

711 Objectifs

Comme cela ressort de la discussion qui s'est engagée dans le public, l'instauration d'une redevance sur le trafic des poids lourds devrait notamment tenir compte de divers objectifs.

Il s'agit en premier lieu d'assurer la compensation des frais d'infrastructure imputables à ce trafic, qu'il ne couvre pas selon le compte routier. Lors des discussions qu'a suscitées la réforme des finances fédérales 1978, on a exigé que ce découvert soit comblé. Selon le compte capital global entrant en considération, l'insuffisance de couverture s'établit actuellement à 345 millions de francs; d'après un calcul fondé sur le compte capital de politique financière, elle atteint 548 millions (cf. ch. 24, tableau 1, et ch. 722).

L'exigence précitée est justifiée par les dégâts constatés sur les revêtements des routes nationales, par les dommages causés au reste du réseau routier et par les dimensionnements requis en matière de construction de routes, qui, dans une large mesure, doivent être attribués au trafic lourd. Cela est d'autant plus gênant que ce trafic ne couvre pas la part des coûts d'infrastructure qui lui incombe.

Lorsque la densité de la circulation augmente, les véhicules lourds entravent la fluidité du trafic, particulièrement sur les autoroutes. De nombreux automobilistes espèrent que l'institution de la redevance permettra de répartir les charges plus équitablement entre les usagers et que la croissance du trafic des poids lourds sera freinée. C'est ce que souhaitent également les représentants de la protection de l'environnement et les partisans d'une utilisation judicieuse de l'énergie. Les compagnies ferroviaires, de leur côté, en espèrent une amélioration de leur rentabilité.

Il faut dire ici que seule une faible part du trafic des poids lourds pourrait être remplacée par d'autres moyens de transport, notamment par le chemin de fer. En effet, le camion restera longtemps le moyen de locomotion le plus approprié à la quasi-totalité des transports effectués pour les chantiers, ainsi que pour le trafic local et régional.

Selon l'enquête exécutée en 1974¹⁾ par l'Office fédéral de la statistique sur le transport des marchandises par route, celui-ci se répartissait comme il suit selon les catégories de distances ci-après:

Distances	Tonnes transportées en %	Tonnes-kilomètres effectuées en %
jusqu'à 24 km	80	40
25-99 km	15	30
plus de 100 km	5	30

Il en résulte qu'il ne serait pas possible de faire supporter au seul trafic à grande distance l'insuffisance de couverture des frais routiers due au trafic des poids lourds. Cela ne serait pas compatible avec le principe de l'égalité devant la loi et de la neutralité en matière de concurrence. Selon le principe de l'équivalence des coûts, la taxe doit être prélevée sur tous les transports, quelle que soit la distance parcourue. Pour des raisons d'ordre pratique, la majeure partie du trafic lourd par route n'entre pas en concurrence avec le chemin de fer. C'est pourquoi il faut se rendre compte d'emblée que la redevance ne

¹⁾ Statistiques de la Suisse, 588^e fascicule, Berne, 1976.

pourra modifier les conditions de concurrence entre les deux modes de transport que dans une mesure limitée. Il n'en reste pas moins que cet élément a une très grande importance pour les chemins de fer (cf. ch. 75).

L'instauration d'une redevance est également exigée dans les discussions que suscite l'accroissement indésirable du transit marchandises international sur nos routes, notamment en relation avec l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard. En raison du prix de l'huile diesel, les entreprises de transport étrangères essaieront le plus possible de faire le plein à l'étranger. La redevance les obligerait à contribuer aux frais d'infrastructure, alors que les droits d'entrée sur les carburants et la taxe supplémentaire ne permettent guère d'assurer cette participation. En outre la redevance pourrait contribuer à empêcher que les camionneurs choisissent l'itinéraire suisse aux fins d'éviter les péages et les redevances perçues sur les tronçons étrangers¹⁾. Il serait aussi possible qu'elle concoure à améliorer la compétitivité du service de ferroutage, plus favorable à l'environnement. Mentionnons à cet égard que les courses des camions à travers la Suisse ne représentent aujourd'hui qu'à peu près 2 pour cent du trafic de transit assuré par tous les moyens de transports. La part de l'étranger dans l'ensemble du trafic-marchandises sur les routes suisses est de 5 pour cent. L'ouverture intégrale de la N2 au trafic pourra toutefois modifier cette part.

Une imposition unilatérale des véhicules immatriculés à l'étranger ne saurait entrer en ligne de compte en raison du droit international (interdiction des discriminations). De plus, elle ne dégagerait pas assez de recettes pour compenser le découvert du trafic des poids lourds, tel qu'il ressort du compte par catégories.

La redevance en question ne peut être envisagée que sous la forme d'une mesure partielle relevant d'un vaste programme de politique de transit. Il importe aujourd'hui comme hier de maintenir systématiquement la limite à 28 tonnes pour les véhicules à moteur et les trains routiers, ainsi que l'interdiction faite aux poids lourds de circuler la nuit et le dimanche. L'application de toutes ces restrictions doit être contrôlée de manière efficace. Simultanément, il y a lieu de développer le ferroutage. Des mesures d'appoint ressortissant à la police des routes sont encore à l'étude, en particulier des périodes d'interdiction de circuler pour les poids lourds aux fins d'assurer la fluidité du trafic et de préserver les riverains d'atteintes intolérables. Les restrictions apportées à la liberté du commerce et de l'industrie ne devraient entrer en ligne de compte que lorsque les autres mesures n'auront donné aucun résultat; c'est ce que recommandent les conclusions de la conception globale des transports. Selon le principe de l'unité de la matière, on ne saurait lier une telle proposition à un projet d'article constitutionnel de caractère fiscal.

¹⁾ Après l'entrée en vigueur, en 1978, de l'impôt autrichien sur le trafic des poids lourds, on a constaté que le trafic des camions a fortement augmenté au San Bernardino. Cependant, nous ne disposons pas de données précises à l'heure actuelle.

712 Systèmes étrangers et résultats donnés par la redevance autrichienne sur le trafic des poids lourds

712.1 Autriche

Le 1^{er} juillet 1978, l'Autriche a institué une redevance de ce genre qui a suscité chez les camionneurs des réactions de protestation en Autriche, à l'étranger et aux postes-frontière autrichiens. La réglementation prévoit l'imposition de tous les véhicules utilitaires (de plus de 5 t de charge utile), les véhicules du pays n'étant pas soumis au même régime que les véhicules étrangers.

Les véhicules *indigènes* sont frappés d'une redevance forfaitaire mensuelle, selon le type du véhicule et la charge maximale autorisée. Les redevances sont fixées comme il suit:

		Par tonne de charge utile
- pour les semi-remorques	de moins de 8 t de charge utile	85.— ö. S. ¹⁾
	de plus de 8 t de charge utile	175.— ö. S.
- pour les autres véhicules utilitaires	de moins de 8 t de charge utile	100.— ö. S.
	de plus de 8 t de charge utile	200.— ö. S.

¹⁾ 100.— ö. S. = 12 fr. 65 (déc. 1979)

Les véhicules *étrangers* versent 0,25 schilling autrichien pour chaque tonne-kilomètre de charge utile. La taxe est acquittée à l'entrée; les conducteurs doivent remplir une formule, compte tenu le cas échéant de données standardisées. En outre, ils peuvent demander à être mis au bénéfice de l'imposition forfaitaire, comme leurs collègues autrichiens. Cette pratique garantit que la redevance à verser par les étrangers ne dépasse pas le montant du forfait imposé aux indigènes.

Selon les renseignements disponibles à l'heure actuelle, la redevance est appréciée de manière fort différente en Autriche.

Selon une analyse publiée le 18 juillet 1979 par le *Ministère des transports de l'Autriche*, elle a rapporté la première année des recettes s'élevant à 1,4 milliard de schillings (env. 180 millions de francs suisses); 7 pour cent de cette somme ont été utilisés aux frais d'indemniser les transporteurs autrichiens victimes de mesures de rétorsion à l'étranger. Durant la même période, le trafic-marchandises assuré par les Chemins de fer autrichiens a progressé de 2,4 pour cent sous l'effet de la perception de la taxe. Auparavant, il enregistrait chaque année un recul pouvant aller jusqu'à 10 pour cent.

Selon d'autres informations, on évalue positivement le fait que le trafic en provenance des pays du Danube choisit parfois de nouvelles routes, apportant ainsi un certain allègement au réseau routier autrichien. Certaines difficultés

rencontrées dans le domaine international sont contrebalancées par les progrès réalisés dans les négociations qui se déroulent au sein des Communautés européennes sur la question de la participation au financement des routes internationales assurant le trafic à longue distance.

En Autriche, dans les *milieux de l'économie privée*, on évalue plutôt négativement l'expérience en question. On ne nie pas, certes, que les Chemins de fer autrichiens ont enregistré un plus grand volume de transport et de meilleurs résultats. Mais on attribue ce fait à l'expansion de l'économie et à leurs prix plus compétitifs. Durant la période en cause, le trafic des camions a augmenté plus fortement qu'au cours d'autres années. En Autriche, les critiques des milieux de l'économie privée portent principalement sur la forme de la redevance. Celle-ci grève plus lourdement les transporteurs indigènes et frappe très durement ceux qui seraient disposés à collaborer davantage avec les chemins de fer. Le forfait annuel touche d'ailleurs les transporteurs du trafic local (qui parcourent peu de kilomètres par année) beaucoup plus fortement que les transporteurs à grande distance, qui sont les concurrents les plus dangereux pour le chemin de fer.

712.2 Suède

Jusqu'à la fin de 1973, la Suède connaissait, à l'instar de la plupart des pays, une redevance sur l'huile diesel. Dès le début des années 71, une commission gouvernementale a été chargée de concevoir un impôt sur les transports routiers qui assurerait une participation adéquate des détenteurs de véhicules aux coûts d'infrastructure.

Cet objectif ne pourrait être atteint par la redevance habituelle sur l'huile diesel, car

- la consommation de carburant varie d'un véhicule à l'autre;
- en cas d'augmentation de la charge utile, la consommation de carburant augmente dans de moindres proportions: plus le camion est lourd, plus la consommation par tonne-kilomètre baisse. En revanche, l'usure de la route s'accroît dans une plus forte proportion que le poids du véhicule;
- la taxe sur l'huile diesel pourrait être éludée par l'utilisation comme carburant de l'huile de chauffage, exonérée d'impôt en Suède; pour la caisse de l'Etat, la perte de recettes s'élèverait, en argent suisse, à une quarantaine de francs par véhicule.

C'est pourquoi le Parlement suédois a décidé d'instituer une redevance kilométrique avant la fin de l'enquête précitée. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 1974, elle frappe les véhicules routiers qui ne consomment ni de l'essence ni du gaz liquide (il s'agit surtout des véhicules diesel), ainsi que - dès le 1^{er} juin 1976 - leurs remorques et semi-remorques de plus de 3 t. Divers taux sont appliqués selon les particularités techniques des véhicules (notamment la charge utile). Simultanément, l'huile diesel a pratiquement été exonérée de toutes taxes.

Pour les véhicules suédois, la redevance est déterminée au moyen d'un compteur kilométrique spécial qui est fixé sur chaque véhicule. Trois fois par an, une

carte imprimée avec mention du kilométrage doit être envoyée à un office central. Pour l'instant, environ 223 000 véhicules sont assujettis au système. Les frais administratifs représentent environ 3 pour cent du produit de la redevance.

Les détenteurs de véhicules étrangers doivent acquitter la taxe kilométrique sur les autobus, les camions et les remorques. Les voitures de tourisme à moteur diesel n'y sont pas soumises.

La redevance pour les véhicules étrangers est calculée par tronçon de 100 km et selon le poids (charge totale):

11 à 24 couronnes suédoises¹⁾ pour les camions,

3 à 7,5 couronnes suédoises pour les remorques à partir de 10 t,

9 à 18,5 couronnes suédoises pour les autobus.

La redevance est perçue pour 100 km ou pour une fraction de 100 km. Le camionneur étranger qui ne dispose pas d'un compteur spécial doit remplir une formule d'entrée et fournir les renseignements demandés.

Une copie de la formule doit être conservée et présentée aux autorités douanières lorsqu'on quitte le pays. Ces autorités déterminent alors les kilomètres effectivement parcourus et vérifient le résultat d'après la formule d'entrée. Les redevances qui doivent encore être perçues sont réclamées. Celles qui ont été payées en trop sont remboursées quand la différence est au moins de 50 couronnes suédoises. Les modifications illégales des inscriptions figurant sur la formule d'entrée font l'objet de poursuites pénales. Ce système permet aux détenteurs de véhicules étrangers d'acquérir de l'huile diesel sans payer de taxes.

72 Variantes possibles de la redevance suisse sur le trafic des poids lourds

721 Objectif

Comme nous l'avons déjà relevé, couvrir les coûts d'infrastructure du trafic des poids lourds est au premier plan des objectifs visés. Aussi tout le système de redevance devrait-il être axé sur ce but. D'autres objectifs ne peuvent être envisagés qu'à titre subsidiaire. En particulier, les considérations d'ordre fiscal doivent céder le pas au principe de la couverture des coûts.

722 Données permettant de chiffrer les recettes de la redevance sur les poids lourds

Le compte routier par catégories de véhicules à moteur doit être utilisé aux fins de chiffrer le produit de la redevance. Il indique dans quelle mesure les catégories de véhicules couvrent, par les recettes qui peuvent leur être attribuées, les frais d'infrastructure qui leur sont imputables.

¹⁾ 1 couronne suédoise = 0,39 fr. s. (déc. 1979).

De tous les modes de calcul offerts par le compte précité (cf. ch. 24), c'est le *compte capital* qui est le plus approprié pour servir de référence. En effet, il répond aux principes de l'économie d'entreprise et les investissements y sont rémunérés et amortis selon la durée d'utilisation prévisible.

Alors que les milieux intéressés sont généralement d'accord sur la manière dont les dépenses sont imputées dans le compte capital, les avis divergent quant à la méthode d'attribution des recettes. Si l'on estime que seules les parts à affectation déterminée des droits d'entrée sur les carburants – y compris la taxe supplémentaire – doivent être attribuées au trafic des poids lourds, il faudrait se fonder sur le compte de politique financière. Cependant, ce compte ne satisfait pas au principe de l'imputation des recettes affectées. Si tous les produits des redevances sur les carburants perçues en rapport direct avec la circulation routière sont portés au crédit du trafic des poids lourds, ce sont les calculs effectués sur la base du compte capital global qui sont déterminants. En l'occurrence, les routes ont le caractère d'un élément du capital appartenant à la collectivité, ce qui correspond à la façon de considérer les choses sous l'angle de l'économie nationale, ainsi qu'à la gestion comptable des autres modes de transport. Ainsi, conformément aux recommandations de la CGST et selon les résultats de la consultation, le compte capital *global* sera pris en considération pour le calcul du montant de la redevance.

Mais il y a lieu de souligner que le compte par catégories ne saurait être qu'un *moyen auxiliaire* permettant de fixer le montant précité compte tenu de considérations politiques. Il ne pourra pas, par exemple, suivre les variations annuelles des résultats comptables. Il s'agit simplement de trouver l'ordre de grandeur du produit de la redevance et de mettre en évidence le principe de la répartition entre les diverses catégories de véhicules. Notre manière de procéder n'anticipe pas sur les éventuelles modifications du compte par catégories.

Ce compte ne permet pas de tirer de conclusions sur la nature juridique des redevances en cause. Ainsi, rien n'est changé à la libre affectation et au caractère d'impôt de consommation d'une partie des droits perçus sur les carburants.

723 Véhicules à assujettir à la redevance

Jusqu'ici, le trafic lourd par route n'a pas été défini clairement. L'ordonnance sur la construction et l'équipement des véhicules routiers (RS 741.41) désigne comme voitures automobiles lourdes celles qui ont un poids global supérieur à 3,5 t. Ce poids se compose de la tare (y compris l'équipement, etc.) et de la charge utile (passagers et chargement). Les catégories de véhicules y relatives sont: les camions, les tracteurs à sellette et les autocars. Les tracteurs et les remorques ne sont pas subdivisés en classes de poids. L'ordonnance sur les règles de la circulation (RS 741.11, art. 91) et celle qui concerne les chauffeurs (RS 822.22, art. 1^{er}) connaissent en outre une limite du poids total de 5 t, applicable aux véhicules articulés et aux trains routiers (engin tracteur et remorques). Cette réglementation se rapporte à l'interdiction faite aux voitures automobiles lourdes de circuler la nuit et le dimanche et ainsi qu'aux prescriptions sur la durée du travail des chauffeurs professionnels.

Le compte par catégories a repris la limite de 3,5 t en ce qui concerne le classement des véhicules en voitures automobiles légères et voitures automobiles lourdes. Seules les remorques destinées au transport des marchandises ont été prises en considération. Celles qui ont une charge utile de plus de 2,5 t, ainsi que les tracteurs utilisés à des fins professionnelles ont également été assimilés au trafic des poids lourds. Il est opportun d'utiliser cette limitation pour déterminer le champ de perception de la redevance. Toutefois, des réserves doivent être faites quant à l'incorporation des tracteurs dans le trafic des poids lourds, étant donné que la valeur des indications statistiques correspondantes est problématique. De plus, il est prouvé que ces engins couvrent entièrement leurs coûts d'infrastructure. Ils n'ont pas été compris dans les calculs ci-après.

Les véhicules des services publics (p. ex. ceux des sapeurs-pompiers) devraient, comme les machines de travail, être dispensés de la redevance, parce qu'il n'est pas judicieux que les collectivités publiques se versent une taxe à elles-mêmes. Quant aux lignes d'automobiles et de trolleybus des entreprises de transports publics, le principe de l'autonomie financière et celui de la neutralité de concurrence entre trafic public et trafic privé, défendus par la commission de la CGST, s'opposent plutôt à une exonération. Comme les lignes concessionnaires de transport par automobiles et celles du service postal des voyageurs sont presque toutes déficitaires et qu'elles dépendent des subventions accordées par les pouvoirs publics ou prélevées dans d'autres secteurs de l'entreprise des PTT, on peut se demander s'il ne faudrait pas, ici également, renoncer à la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds. Cette exonération qui déroge au principe de l'imposition brute se justifierait cependant aussi longtemps que les transports publics ne seraient pas à même d'assurer l'équilibre de leurs comptes. Toutefois, les courses d'excursions assurées par ces entreprises devraient être imposées comme celles qui sont effectuées par des autocars privés.

Naturellement, il convient d'imposer, outre les véhicules lourds immatriculés en Suisse, les véhicules venant de l'étranger, qui circulent dans notre pays, cela d'autant que ceux-ci ne couvrent presque pas les dépenses qu'ils causent au titre du réseau routier suisse. En effet, ils font le plein hors de nos frontières, de ce fait, n'acquittent pas de droits sur les carburants.

Le sujet imposable est le détenteur du véhicule lourd.

724 Principes de répartition

On peut se demander comment les divers véhicules doivent être frappés par la redevance. Compte tenu du principe de causalité, ils doivent être imposés selon leur *poids*, car il ne fait pas de doute que lorsque le poids du véhicule (charge par essieu) augmente, l'usure des routes s'accroît plus que proportionnellement. Le poids influe également sur le dimensionnement des routes (voies lentes) et l'écoulement du trafic.

Les coûts d'infrastructure occasionnés par véhicule dépendent largement des prestations de celui-ci. Aussi convient-il de rejeter les forfaits annuels, quand bien même les cantons pourraient les percevoir simplement en les ajoutant à

l'impôt sur les véhicules à moteur. Pour chiffrer la redevance, il y a lieu de tabler sur le poids et sur les *kilomètres parcourus* chaque année. On évite ainsi une discrimination du trafic à courte distance, tout en obtenant une base de comparaison pour l'imposition des étrangers (c'est-à-dire la critique à l'imposition forfaitaire autrichienne).

Des forfaits partiels réservés aux véhicules immatriculés à l'étranger doivent cependant être envisagés pour des raisons techniques (cf. ch. suivant).

Le compte par catégories donne les renseignements qui permettent de fixer les taux en fonction de la classe de poids et des prestations. Pour simplifier les opérations de perception, il importe de renoncer à se fonder sur la charge effective; les parcours à vide seraient pris en considération. En outre, on pourrait tenir compte d'éléments relatifs à la sécurité du trafic, à la protection de l'environnement et à l'énergie. Des résolutions de la Conférence des ministres européens des transports, des études de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies et diverses propositions déposées par des pays de transit devant les autorités des Communautés européennes vont dans ce sens. Il s'agit cependant de sauvegarder le principe de la proportionnalité et de respecter les limites spéciales imparties par la constitution en ce qui concerne les éléments complémentaires.

725 Perception de la redevance

Pour des raisons d'ordre pratique, il faut faire une distinction entre les véhicules immatriculés en Suisse et ceux qui sont immatriculés à l'étranger.

725.1 Véhicules immatriculés en Suisse

Etant donné le kilométrage affiché au compteur et les feuilles du livret de travail que le chauffeur doit remplir conformément à l'ordonnance sur les chauffeurs, le détenteur du véhicule pourrait chaque année déterminer lui-même, selon l'ordonnance concernant les chauffeurs (RS 822.22), le montant de la taxe à payer d'après les kilomètres enregistrés. Il faudrait déduire les distances parcourues en dehors du territoire suisse. Un contrôle des voyages devrait désormais être introduit pour les remorques.

L'application d'une telle méthode entraînerait d'importants frais administratifs tant pour le détenteur du véhicule que pour l'administration. Relevons à cet égard les contrôles détaillés opérés par sondages et d'éventuelles procédures de recours ou d'opposition. L'emploi de *compteurs kilométriques plombés avec dispositifs d'impression* incorporés au véhicule et à l'essieu de la remorque peut simplifier considérablement les modalités de l'imposition. Au moment du décompte, le kilométrage pourrait être imprimé sur une carte, qui est envoyée directement à un centre de calcul où la facture est établie à l'aide d'ordinateurs. Pour déduire les parcours à l'étranger, il suffirait de relever le kilométrage au moment de la sortie et de la rentrée dans le pays. Les transports par ferroutage ne seraient de toute manière pas enregistrés.

Ce système (cf. ch. 712) aurait donné de bons résultats en Suède. L'acquisition et le montage du compteur kilométrique et de l'appareil imprimeur exigent un investissement estimé à 300 francs par véhicule. Un délai approprié (env. un an) devrait être prévu pour l'achat des compteurs spéciaux. Afin de limiter le plus possible les frais, il conviendrait de charger un service fédéral de centraliser les données de ces compteurs et de *calculer* la redevance kilométrique à percevoir sur les véhicules immatriculés en Suisse.

725.2 Véhicules immatriculés à l'étranger

En l'occurrence, il importe de percevoir la redevance lors de l'entrée en Suisse. L'encaissement à la sortie (ou le calcul de la différence selon la réglementation suédoise) entraînerait de trop lourdes charges, car celles-ci ne pourraient s'ajouter à celles qu'impliqueraient les contrôles touchant le trafic international.

Aux fins de simplifier les formalités à accomplir lors du passage de la frontière et d'en accélérer l'exécution, la redevance devrait être perçue partiellement sous forme de forfaits selon les paliers de distance. L'exonération de la redevance devrait être envisagée pour les voyages dans la zone frontière; sinon, les frais administratifs seraient trop importants par rapport au produit de la redevance; en outre, sa suppression pour l'accès aux gares de ferroutage encouragerait l'utilisation de ce service dans le trafic international. Pour ne pas défavoriser les transporteurs suisses résidant dans la zone frontière, les distances (distances maximales) non soumises à la redevance devraient être limitées le plus possible.

Les zones tarifaires devraient être dimensionnées de manière à éviter toute discrimination entre les véhicules suisses et les véhicules étrangers. Nous prévoyons trois zones tarifaires, sous réserve des études qui seront faites ultérieurement.

Zone tarifaire	Distances	Base de calcul
0	Zone frontière	—
1	– 100 km	100 km
2	100–250 km	200 km
3	plus de 250 km ¹⁾	300 km

Lors du passage de la frontière, les chauffeurs devraient remettre aux douaniers une déclaration indiquant le trajet prévu en Suisse, les endroits de chargement et de déchargement, ainsi que le poste de douane de sortie. Compte tenu de ces indications, la redevance serait perçue selon la zone tarifaire correspondante et quittance donnée sur formule ad hoc. Lors de la sortie, on pourrait procéder à des contrôles par sondages pour déterminer, au vu du compteur kilométrique, si la distance effectivement parcourue correspond à la classe tarifaire déclarée à l'entrée.

¹⁾ L'artère de transit N 2 Bâle – tunnel routier du Saint-Gothard–Chiasso, 282 km, serait classée dans cette zone.

725.3 Perception de la redevance

La manière la plus rationnelle de percevoir la redevance sur les *véhicules immatriculés en Suisse* consisterait à en confier le soin à un service central de comptabilisation de la Confédération disposant d'un ordinateur. On pourrait avoir recours à l'Administration des douanes (ci-après AFD) qui est déjà chargée de la perception d'impôts dans des secteurs qui ne relèvent pas de ses attributions (taxes sur la bière, sur le tabac). De plus, elle connaît le trafic des poids lourds en raison de l'activité qu'elle exerce à la frontière.

La perception de la redevance pourrait également être confiée aux cantons, qui l'encaisseraient en même temps que les impôts cantonaux sur les véhicules à moteur. En tout état de cause, une collaboration entre la Confédération et les cantons est nécessaire.

L'AFD devrait de toute manière percevoir la taxe sur les *véhicules immatriculés à l'étranger*, car elle doit accomplir à la frontière de nombreuses tâches en relation avec les formalités douanières proprement dites. A la différence de la vignette autoroutière, le versement de la redevance à la frontière ne devrait pas entraver gravement la fluidité du trafic.

73 Calcul de la redevance sur le trafic des poids lourds

731 Généralités

Le calcul et la répartition de la redevance sont illustrés ci-après par un *exemple* concret. Nous nous fondons en l'occurrence sur le compte par catégories, plus précisément sur la variante compte capital global, qui contient les dernières données disponibles, à savoir celles de l'année 1977. Nous n'avons pas tenu compte du fait que, depuis 1970, le taux d'équilibre financier du trafic des poids lourds a nettement tendance à baisser (cf. annexe 3).

Nous rappelons que les hypothèses faites en vue des calculs ne doivent en rien préjuger la solution qui sera adoptée car elles servent uniquement de base de discussion. Nous nous réservons explicitement de réexaminer ces données lors de l'élaboration de la législation d'exécution.

732 Véhicules immatriculés en Suisse

Les calculs se basent sur les diverses catégories de véhicules du trafic lourd selon de compte routier, l'exclusion toutefois:

- des autobus des transports publics, parce qu'une exonération de la redevance peut être envisagée dans la mesure où ils ont besoin d'un soutien public,
- des tracteurs, parce qu'ils couvrent les frais qui leur sont imputables,
- les remorques légères (jusqu'à 2,5 t de charge utile), qui n'ont qu'un faible degré d'équilibre financier (9,9%), ne sont plus prises en considération ci-après car elles sont remorquées en règle générale par des véhicules à moteur légers qui, pour leur part, couvrent les coûts d'infrastructure routière qui leur sont imputables.

Le montant kilométrique par véhicule a été calculé sur la base des coûts d'infrastructure et des recettes, du parc des véhicules et des prestations annuelles par catégorie. Ce montant, qui correspond au déficit à couvrir par véhicule, peut servir de base au calcul de la taxe. Les données initiales et les résultats correspondants figurent à l'annexe 7. On peut, pour l'instant, prendre en considération les taux suivants:

Catégories de véhicules	Montant de la redevance en ct./km Selon le compte global
<i>Camions</i>	
I + II (- 6,5 t)	4
III (6,5-8 t)	6
IV (8-9 t)	12
V (plus de 9 t)	19
Tracteurs à sellette	43
Remorques lourdes	21
Autocars privés	17

733 Véhicules immatriculés à l'étranger

Pour les *véhicules immatriculés à l'étranger*, il faut tabler en ce moment sur tous les coûts d'infrastructure du trafic suisse comparable, car ils ne font généralement pas le plein en Suisse et ne versent donc aucun droit de douane. D'après les données du compte capital 1977, les coûts d'infrastructure se présentent comme il suit:

Catégories de véhicules (selon le compte par catégories)	Prestations en 1977, en mio. km au total	Coûts imputables en mio. fr. (./, l'intérêt et l'excédent de produits)	Fr./km
Camions I	160,5	29,7	0,185
Camions II	265,1	53,65	0,202
Camions III	491,7	140,50	0,286
Camions IV	311,8	113,54	0,364
Camions V	173,6	79,35	0,457
Tracteurs à sellette	104,7	69,58	0,665
Remorques lourdes	678,3	151,06	0,223
Autocars privés	54,3	21,37	0,394

Compte tenu du fait que, dans le trafic international, les transporteurs emploient surtout des camions lourds et des trains routiers (camions lourds avec remorque et tracteurs avec semi-remorque), il est justifié¹⁾ de prévoir des taux moyens de

¹⁾ Si, à cause de la modification des relations de prix ou de restrictions à l'importation en Suisse, les véhicules étrangers faisaient le plein ou acquittaient les droits d'entrée sur les carburants, il faudrait réduire les taux afin d'éviter une discrimination d'environ 20 ct.

- 0,40 fr. par km pour les camions et les autocars,
- 0,65 fr. pour les trains routiers.

Remarquons d'autre part que le trafic international utilise en règle générale les routes nationales, plus coûteuses.

Compte tenu des taux kilométriques précités, on peut envisager de fixer les montants suivants comme redevances forfaitaires pour les zones tarifaires:

Distances	Zones tarifaires		
	I	II	III
Zone frontière	jusqu'à 100 km	100-250 km	plus de 250 km
Base de calcul	0	100 km	200 km

Forfaits pour

Camions et autocars...	gratuit	fr. 40.—	fr. 80.—	fr. 120.—
Trains routiers.....	gratuit	fr. 65.—	fr. 130.—	fr. 195.—
(tracteurs avec semi-remorque et camions lourds avec remorque)				

Le produit de la redevance des véhicules étrangers peut être estimé d'après le nombre des passages à la frontière. Selon des comptages de l'AFD, ces derniers se répartissaient comme il suit en 1978:

	Zone frontière	Trafic à destination de l'intérieur du pays	Trafic de transit
Camions, y compris les tracteurs à sellette et les remorques	277 000	296 000	23 000
Autocars	18 000	87 000	15 400

Compte tenu du tarif précité, on peut admettre que le produit de la redevance sur les véhicules étrangers se situerait *entre 35 et 40 millions de francs*. A ce sujet, il convient de mentionner expressément que les montants précités sont des valeurs indicatives de caractère temporaire. La future législation devra, tant en établissant les bases de calcul de la redevance qu'en fixant les montants forfaitaires par zone tarifaire, tenir compte des obligations contractées sur le plan international, notamment celles qui découlent de la convention instituant l'Association européenne de Libre-Echange et de l'accord entre la Confédération suisse et la CEE, ou la CEECA, s'agissant de respecter le principe de la non-discrimination.

734 Produit global et frais de perception

Vu les indications susmentionnées, le produit global est le suivant:

	En mio. fr.	En %
Véhicules immatriculés en Suisse	314	90
Véhicules immatriculés à l'étranger	40	10
	354	100

La part relativement faible des véhicules étrangers s'explique par le fait que le volume de transport assuré par ceux-ci ne représente – comme nous l'avons déjà mentionné – 5 pour cent de l'ensemble des transports de marchandises sur les routes suisses. Les conditions diffèrent nettement de celles de l'Autriche où la part des étrangers dépasse 30 pour cent. Cette situation est surtout imputable aux limites de poids admises dans ce pays, à savoir 38 tonnes par train routier.

Pour l'estimation des dépenses, on suppose que les détenteurs des véhicules prendront en charge les frais d'acquisition et d'entretien des compteurs kilométriques et des dispositifs d'impression des cartes. Selon les renseignements sommaires donnés par l'AFD, le traitement centralisé des relevés kilométriques de véhicules étrangers, y compris la perception de la redevance, exigerait environ 12 personnes. Si l'on ajoute les frais de choses, les coûts annuels se monteraient à 1,1 million de francs. Si les camionneurs devaient calculer eux-mêmes leur redevance, sans compteurs spéciaux, le personnel nécessaire serait de 8 personnes et les frais augmenteraient d'un demi-million de francs.

Les frais causés par l'imposition des véhicules immatriculés à l'étranger sont aussi estimés à 1,1 million, pour un effectif de 20 agents. Il en résulterait en tout une dépense globale de 2,2 à 2,7 millions de francs par an. Ce montant étant loin d'atteindre un pourcent des recettes fiscales escomptées, cela constituerait un résultat avantageux.

Une compensation n'étant pas possible au niveau de personnel de l'Administration des douanes, l'effectif de celle-ci devrait être accru lors de l'instauration de la redevance.

Les hypothèses ayant été établies et les calculs effectués sur la base du compte capital global, la redevance procurerait un *produit net d'environ 350 millions de francs par an.*

74 Répartition du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds entre la Confédération et les cantons, affectation de ce produit

741 Ensemble de la quote-part des cantons

Le produit d'une redevance sur le trafic des poids lourds instituée en vertu du droit fédéral, revient en principe à la caisse fédérale (art. 42 cst.). Les compétences en matière routière étant réparties entre la Confédération et les cantons (cf. ch. 2), il convient, selon le principe de la causalité, de réserver à ceux-ci une partie des recettes.

Or il est tout à fait urgent que la Confédération dispose de davantage de ressources pour améliorer l'état de ses finances. Aussi, ne pourra-t-elle attribuer aux cantons une partie du produit d'une nouvelle taxe fédérale que dans la mesure où les cantons la déchargeront d'un montant correspondant.

Dans ces conditions, il faut prendre en considération une clé de répartition qui assurerait la compensation des coûts de l'infrastructure routière imputables aux poids lourds. Il s'impose de se fonder en l'occurrence sur la charge de

trafic par catégories de routes (selon la collectivité à laquelle incombe la financement) s'agissant du mode de référence le plus approprié.

Il ressort des travaux de la CGST¹⁾, que les prestations de trafic marchandises par route (tkm) peuvent être ventilées comme il suit entre les diverses catégories de routes:

Tonnes-kilomètres brutes des camions (trains routiers y compris):

Routes	1974	
	Mio. de t/km brutes	En %
Routes nationales	3 180	19,7
Routes cantonales	7 880	49,0
Routes communales	5 030	31,3
	16 090	100

Si l'on tient compte du fait que le réseau des routes nationales s'étendra fortement au cours de ces prochaines années (p. ex. la N2) et qu'il attirera dès lors un trafic supplémentaire correspondant, on peut estimer à quelque 30 pour cent la part du trafic lourd écoulé sur les routes nationales. Les 70 pour cent restants des prestations de transport s'effectueront donc sur les routes cantonales et communales. Ces constatations confirment que la majeure partie du trafic des marchandises se déroule dans un rayon local et régional.

Ce qui précède parle en faveur d'une répartition conforme aux pourcentages précités. Il faudrait donc attribuer 30 pour cent du produit net de la taxe à la Confédération et 70 pour cent aux cantons. Selon le calcul présenté sous chiffre 734, 105 millions de francs iraient à la Confédération et 245 millions aux cantons. Cette répartition serait réajustée périodiquement compte tenu du développement du trafic.

Un autre mode de répartition des coûts pourrait se révéler nécessaire si la Confédération reprenait à sa charge l'entretien des routes nationales ou si l'on modifiait la clé de répartition du produit des droits d'entrée sur les carburants fixée dans l'arrêté fédéral des 23 décembre 1959/5 mai 1977 (RS 725.116.2) et dans l'ordonnance y relative du 22 février 1978 (RS 725.116.21).

742 Répartition entre les cantons

Pour ventiler le produit de la redevance entre les cantons, on peut recourir à une solution relativement simple; elle consiste à appliquer la clé de répartition pour la part du produit des droits d'entrée sur les carburants, qui est destiné à

¹⁾ Document de travail n° 28: Taxes d'utilisation des infrastructures, rapport du 10 novembre 1977.

couvrir les coûts des routes ouvertes aux véhicules à moteur¹⁾. Les facteurs ci-après seront pris en considération dans la mesure suivante pour le calcul de la part du produit de la redevance:

- la longueur des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur ($\frac{1}{3}$ de 50 %);
- les dépenses des cantons pour les routes ($\frac{2}{3}$ de 50 %);
- la capacité financière des cantons (45 %);
- l'imposition fiscale du trafic lourd par les cantons (5 %).

Il ne serait pas recommandable de tabler sur l'effectif des véhicules lourds immatriculés dans chaque canton. Sur les routes de transit, suivant les possibilités de liaison, les frais d'infrastructure seraient surtout causés par des véhicules immatriculés à l'étranger ou dans d'autres cantons. Pour tenir compte de cet argument, on pourrait envisager de répartir le produit de la redevance d'après l'appartenance cantonale des camions circulant sur les routes. Un tel mode de procéder implique toutefois l'existence de données statistiques de meilleure qualité.

D'après le principe de causalité, il semble judicieux que les cantons transfèrent aux communes une bonne partie du produit de la redevance. C'est à eux qu'il incombe de résoudre ce problème.

743 Affectation de la redevance?

L'objectif visé par la redevance, à savoir compenser l'insuffisance de couverture du trafic des poids lourds (soit environ 350 mio. fr.) exige en outre que le produit de la redevance soit crédité dans sa totalité au compte routier. Certes, le découvert total du compte routier (compte capital global) s'élevait en 1977 à 251 millions de francs environ. L'excédent provenant des catégories de voitures de tourisme compense en partie l'insuffisance de couverture des coûts d'infrastructure imputables au trafic des poids lourds, qui atteint au total 314 millions de francs (sans les autocars publics, les remorques légères et les poids lourds étrangers). Les voitures de tourisme supportent ainsi partiellement les frais d'infrastructure causés par le trafic des poids lourds. Or cela est inacceptable du point de vue de la neutralité en matière de concurrence. Une partie du produit de la redevance acquittée par les poids lourds est destinée à assurer des conditions de concurrence satisfaisant au principe de la neutralité, part pour laquelle il ne serait pas judicieux de lier la redevance à un but déterminé. Inversement, on ne saurait alléger la charge supportée par les voitures de tourisme dans la situation qui règne actuellement dans les domaines de l'énergie et de la politique des transports; il ne serait au reste guère possible d'appliquer une telle mesure. D'autre part, il y a lieu de noter qu'avec le temps, le taux d'équilibre financier du compte routier aura tendance à fléchir (cf. annexe 3). Au cours de ces prochaines années, il faut prévoir qu'il diminuera davantage, à cause de l'augmentation des coûts d'amortissement,

¹⁾ Ordonnance du 5 juin 1978 (RS 725.116.25) du Conseil fédéral concernant la répartition de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants affectée à des contributions générales et à la péréquation financière au titre des constructions routières.

d'entretien et d'exploitation des routes nationales et, peut-être aussi d'une utilisation plus économique des carburants.

Créditer du produit de la redevance le compte routier ne présume en rien l'emploi par l'Etat des ressources dont il dispose à ce titre. Si l'on motive l'instauration de la redevance sur le trafic des poids lourds par une affectation spécifique au financement des dépenses causées par le trafic des poids lourds, le produit de cette redevance doit être utilisé à cette fin. Une assez grande majorité des autorités et organisations consultées a répondu affirmativement à la question posée lors de la procédure de consultation: «faut-il réserver entièrement ou partiellement le produit de la taxe au financement des routes?».

Après l'échec des projets de réforme des finances fédérales de 1977 et 1979, ainsi que compte tenu des constatations positives faites par les cantons au sujet des suppléments d'impôts à affectation obligatoire ou des impôts spéciaux destinés au financement de certaines tâches d'intérêt public (p. ex. pour les hôpitaux, l'élimination des eaux usées, etc.), on peut supposer que les citoyens réserveront un accueil favorable à une redevance s'ils savent à quelles tâches concrètes son produit est affecté.

Il est maintenant établi que la Confédération dispose de moyens suffisants pour le financement de la construction des routes grâce au régime de répartition entre la Confédération et les cantons du produit des droits d'entrée sur les carburants, affecté à la construction des routes, et grâce au produit de la taxe supplémentaire affectée à la construction des routes nationales. Une affectation similaire de la part qui reviendrait à la Confédération sur le produit de la redevance grevant le trafic des poids lourds ne se justifie pas. Pour respecter le principe de l'égalité en matière de concurrence, on ne saurait destiner la quote-part fédérale à d'autres fins, par exemple aux transports publics.

Il en va tout autrement pour les cantons et les communes, qui prélèvent chaque année sur leurs ressources générales plus de 1,1 milliard de francs pour le réseau routier, en sus de la part fédérale des droits d'entrée sur les carburants qui leur est attribuée et de leurs propres ressources tirées du secteur routier (cf. ch. 24, tableau 2). On peut donc aisément concevoir, selon le résultat de la procédure de consultation, que les parts cantonales du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds serviront à réduire cette insuffisance de couverture des coûts. Les modalités de cette affectation devront être réglées au niveau de la législation d'exécution.

75 Effets sur la redevance grevant le trafic des poids lourds sur l'économie intérieure

751 Effets sur les coûts d'exploitation des véhicules à moteur lourds

Une redevance sur le trafic des poids lourds perçue d'après les prestations fournies accroîtrait les frais d'exploitation variables des entreprises. Pour déterminer l'incidence par véhicule, il y a lieu de tabler sur les parcours annuels moyens. En se fondant sur les données du compte par catégories et sur les taux par km calculés sous chiffre 73, on obtient les indications suivantes:

Redevance annuelle moyenne par véhicule (découvert actuel)
Tableau 3

Catégorie de véhicules/ charge utile	Montant par km de la redevance sur le trafic lourd en ct.	Parcours annuel moyen en km	Charge fiscale moyenne par année en fr.
I et II jusqu'à 6,5 t	4	26 350	1 054
III 6,5-8 t	6	37 500	2 250
IV 8,0-9 t	12	40 000	4 800
V plus de 9 t	19	45 000	8 550
Tracteurs à sellette	43	47 500	20 425
Remorques de plus de 2,5 t de charge utile	21	30 000	6 300
Autocars privés	17	32 500	5 525

Le montant de la redevance perçue par véhicule et catégorie correspond à l'insuffisance actuelle de la couverture.

Il ressort de ce tableau que les types de véhicules les plus légers, c'est-à-dire ceux qui sont essentiellement utilisés pour le trafic à courte distance, sont relativement peu touchés (p. ex. un camion de la catégorie III l'est 7 fois moins par km qu'un ensemble semi-remorque). Rapportée à la charge utile, qui est déterminante, la différence est nettement plus faible, comme le montre l'exemple ci-après:

	Incidence en ct. par t/km ¹⁾
Véhicule de type III avec charge de 7 t	1,07
Semi-remorque avec charge de 15 t	3,58

¹⁾ En admettant un taux de parcours à vide d'un quart.

Les véhicules utilisés de façon intense seront plus frappés que le montre le tableau 3. Des parcours annuels de 60 000 à 80 000 km ne sont pas rares en trafic à grande distance, ce qui représenterait pour un semi-remorque qui roule exclusivement en Suisse une redevance de 25 800 à 34 400 francs.

Les parcours annuels moyens pour les navettes de chantier ainsi que pour la distribution de marchandise se montent environ à 50 000 km. Dans l'ensemble, une redevance liée aux prestations frappe davantage le trafic à grande distance que le trafic local. La charge fiscale moyenne par année, indiquée au tableau 3, qui résulterait de la redevance fédérale sur le trafic des poids lourds basée sur le compte par catégories, est sensiblement supérieure aux impôts et taxes cantonaux perçus actuellement. Selon les données relatives au compte par catégories 1970-1974¹⁾ la moyenne pondérée suisse des impôts et taxes existants se monte à:

¹⁾ Statistiques de la Suisse, 578^e fascicule, tableau hors texte 1.

	En fr.
Camions cat. I	592
II	876
III	1153
IV	1310
V	1744
Tracteur à sellette	1481
Remorque lourde	350
Autocar privé	1073

Ces montants varient fortement d'un canton à l'autre. Ils se situent entre l'indice 62 et l'indice 132 de la moyenne suisse.

Quelle part des coûts d'exploitation annuels totaux des poids lourds la redevance proposée représenterait-elle? En raison de la diversité des conditions d'exploitation des entreprises, il est impossible de donner une réponse valable dans tous les cas. On peut citer les *exemples* suivants, qui se fondent sur les prestations annuelles moyennes que donne le compte par catégories.

	Coûts d'exploita- tion annuels en fr.	Redevance sur le trafic des poids lourds en fr.	Charge supplémén- taire en %
- Camion cat. III env. 7,5 t de charge utile	80 000	2 200	2,7
- Train routier env. 14 t de charge utile	100 000	14 000	14
- Ensemble semi-remorque env. 15 t de charge utile	110 000	20 000	18

752 Effets sur le comportement des détenteurs de camions

Une redevance sur le trafic des poids lourds, perçue d'après les prestations, devrait inciter les entrepreneurs à choisir, plus que jusqu'ici, chaque fois l'itinéraire le plus court. Dans une mesure limitée, il pourrait en résulter un abandon des routes nationales rapides en faveur de liaisons plus directes assurées par les routes cantonales, en tant que celles-ci ont un profil favorable et ne causent pas d'allongements intolérables du temps de parcours.

L'instauration de la redevance sur le trafic des poids lourds ne devrait pas avoir d'effets notables sur l'engagement des véhicules. Le train routier est irremplaçable sur les longues distances, car la remorque n'accroît les frais que de 20 pour cent, mais permet de doubler la charge utile. De même, la fréquence de l'usage de tracteurs à sellette et de semi-remorques ne devrait pas diminuer. Il se pourrait toutefois que la redevance favorise l'emploi de véhicules plus légers.

Dans l'ensemble, la redevance sur le trafic des poids lourds aura pour effet de rationaliser l'engagement des véhicules et de renforcer la tendance à développer la coopération inter-entreprises (gares routières etc.).

Il faut admettre que les détenteurs de véhicules vont reporter sur les prix de transport le montant de la redevance sur le trafic des poids lourds. En raison de la multiformité des structures des entreprises, qu'il s'agisse des véhicules engagés, de la localisation, des marchandises transportées, etc., on ne peut pratiquement pas donner de valeurs moyennes par unité de poids transportée. Force est donc de se contenter d'exemples. Dans le cas d'un train routier qui parcourt annuellement 50 000 km en Suisse, dont un quart à vide, la redevance entraînerait une augmentation des coûts de 3 fr. 60 par tonne pour un transport de 15 t sur une distance de 100 km. Sur la même distance, le prix des transports d'huile de chauffage augmenteraient de 4 fr. 50 par tonne, ce qui équivaldrait à environ 0,7 pour cent du prix actuel. Les produits de grande valeur seraient moins touchés; en l'occurrence, la part imputable à l'augmentation de l'imposition serait inférieure à 1 pour mille.

La redevance sur le trafic des poids lourds représenterait 1 à 2 pour mille du chiffre d'affaires des grandes entreprises de distribution. Dans la branche de la construction, où la part des coûts de transport est plus élevée, la charge supplémentaire serait plus importante.

L'indice des prix à la consommation n'individualise pas les transports de marchandises. En revanche, la comptabilité nationale de la Suisse¹⁾ donne d'utiles indications pour l'évaluation des effets qu'exercerait cette redevance sur l'ensemble de l'économie. Selon ces données, la demande globale de biens et services se montait en 1976 à 184 milliards de francs. Comme la redevance sur le trafic des poids lourds doit, en trafic interne, donner un produit de 314 millions de francs, le renchérissement moyen devrait se monter à 0,17 pour cent. On peut en conclure que la redevance sur le trafic des poids lourds n'entraînerait pas une hausse insupportable du prix des biens et services. Il faut cependant se demander si l'approvisionnement des régions de montagne ou des localités reculées ne serait pas touché davantage. Il ne devrait pas y avoir de différences notables car:

- les volumes transportés sont en général modestes,
- toutes les catégories de véhicules sont moins frappées par la redevance sur le trafic des poids lourds que les trains routiers et les ensembles semi-remorques, qui conviennent moins bien aux transports dans les régions de montagne,
- les distributeurs fixent en générale des prix identiques pour toute la Suisse.

La charge fiscale supplémentaire grevant le trafic des poids lourds ne devrait nuire à sa compétitivité que là où règne une vraie concurrence entre le rail et la route. Ce n'est pour l'essentiel le cas que pour les transports à grande distance, c'est-à-dire sur plus de 100 km environ. Selon l'enquête sur les transports de marchandises 1974²⁾, 10 millions de tonnes ont été transportées sur de telles distances. Seule une fraction de ces 10 millions de tonnes pourrait être acquise

¹⁾ Office fédéral de statistique. Contributions à la statistique suisse, 45^e fascicule, 1977.

²⁾ Statistiques de la Suisse, 588^e fascicule, 1976.

au rail car certaines marchandises ne se prêtent, en raison de leur nature, qu'au transport routier parce que, dans certains cas, une liaison ferroviaire de bout en bout fait défaut, ou parce qu'il n'y a pas d'embranchements particuliers ou, enfin, parce que la différence de prix est trop faible. Si l'on admet, de façon prudente, qu'un quart, soit environ 2,5 millions de tonnes, passerait au chemin de fer, cela ne constituerait qu'un pour cent du tonnage total acheminé par la route. Toutefois, ces 2,5 millions de tonnes constituerait une certaine amélioration pour le chemin de fer, car elles représenteraient une recette de près de 35 millions de francs, soit environ 3 pour cent des recettes du trafic-marchandises des chemins de fer¹⁾. De surcroît, on peut escompter que la redevance sur le trafic des poids lourds constituera une incitation à utiliser l'offre de services de ferroutage des CFF en trafic de transit international à travers les Alpes.

En outre, les chemins de fer pourront réaliser des recettes supplémentaires sur l'actuel trafic par wagons complets, car ils pourront adapter certains tarifs à l'augmentation des prix des transports routiers due à la redevance sur le trafic des poids lourds. A l'heure actuelle, il serait trop tôt pour procéder à une estimation sérieuse de ces améliorations de recettes. D'autre part, il y a lieu de considérer également que l'ouverture, prévue pour ces trois prochaines années, de quelque 200 km de nouvelles routes nationales augmentera la compétitivité des transports routiers.

En résumé, on peut toutefois affirmer que la redevance sur le trafic des poids lourds n'entraînera pas de sensibles pertes de trafic pour la route. Les chemins de fer pourront cependant consolider leur position sur le marché. Les avantages que présentera le tunnel routier du St-Gothard pour le trafic de transit par camions pourront être mieux contenus dans certaines limites, en liaison avec les autres mesures de notre politique de transit.

76 Effets sur le commerce extérieur

761 Généralités

On ne saurait instaurer la redevance sur le trafic des poids lourds qu'après avoir dûment pris en considération les aspects internationaux de l'adoption de cette mesure. L'Autriche a renseigné les pays européens *avant* d'instaurer la redevance sur le trafic des poids lourds. A ce sujet, elle a établi des contacts avec les principaux pays voisins intéressés au transit ainsi qu'avec les Communautés européennes (CE). En outre, cet Etat a adressé, après avoir instauré la redevance sur le trafic des poids lourds, un mémorandum aux pays européens, à la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) ainsi qu'à la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (ECE), en les priant de rechercher une solution européenne au problème des infrastructures de transport.

En mai 1979, la CEMT a adopté à Belgrade une résolution qui recommande en particulier d'observer les principes suivants:

¹⁾ Le champ de substitution cité est ici plus étroit que le laissait entrevoir le message du 24 octobre 1979 (FF 1980 I 310) sur la définition de l'offre CFF, car on considère dans ce texte un ensemble de mesures, alors qu'ici seuls les effets de la redevance sur le trafic des poids lourds sont en cause.

- assurer une imposition comparable des divers modes de transport au moyen d'une redevance d'usage couvrant les coûts;
- éviter tout traitement discriminatoire des transports nationaux et internationaux.

L'étude réalisée par un groupe de travail de l'ECE dans le secteur des transports recommande l'application de principes analogues; de plus, on y préconise d'affecter les redevances sur le trafic à des fins précises (utilisation des recettes provenant des redevances pour l'exploitation et pour l'entretien des routes de transit).

Nous renseignerons en temps utile les organisations internationales susmentionnées sur les décisions se rapportant à l'instauration d'une redevance sur le trafic des poids lourds. Nous contribuerons aussi à rechercher des solutions permettant d'harmoniser l'imputation des coûts d'infrastructure sur le plan international.

762 Accord de libre-échange Suisse/CE et convention avec l'AELE

S'agissant de l'accord de libre-échange Suisse/CE (ALE) et de la convention conclue avec l'AELE, nous rappellerons au sujet de l'instauration d'une redevance sur le trafic des poids lourds, que ces accords visent à libéraliser la circulation des marchandises, mais non celle des services. Il n'en résulte donc pas d'obligations directes pour la Suisse.

Néanmoins, les deux traités impliquent certaines limites quant au traitement des entreprises de transport étrangères par la Suisse. Tant l'accord de libre-échange (art. 13) que la convention conclue avec l'AELE (art. 10, 2^e al.), interdisent une imposition du trafic étranger qui serait nettement plus forte que celle qui frappe le trafic intérieur si elle exerce sur la circulation des marchandises des effets indirects «comparables à ceux d'une restriction quantitative».

Les questions de politique de transit ont joué un grand rôle dans les négociations qui ont précédé la conclusion de l'accord avec les CE. C'est raison pour laquelle les parties contractantes ont rédigé une déclaration commune sur le transport de marchandises en transit, qui a la teneur suivante:

Déclaration commune des parties contractantes relative aux transports de marchandises en transit

Les Parties contractantes considèrent qu'il est de l'intérêt commun que, pour les transports de marchandises

- en provenance et à destination de la *Communauté* qui empruntent en transit le territoire de la Suisse
- en provenance et à destination *de la Suisse* qui empruntent en transit le territoire de la *Communauté*,

les prix et conditions ne comportent pas de discriminations ou de distorsions fondées sur le pays de provenance ou de destination de ces marchandises susceptibles d'exercer une incidence négative sur le bon fonctionnement de la libre circulation de ces marchandises.

Il convient ensuite d'attirer l'attention sur les articles touchant les buts de l'ALE (art. 1^{er}) et de la convention de l'AELE (art. 2), selon lesquels il faut

assurer en matière de circulation des marchandises entre les parties contractantes «*des conditions de concurrence équitables*»; une discrimination volontaire des entreprises de transport étrangères porterait atteinte de façon générale à l'esprit des deux accords ainsi qu'à la déclaration ci-dessus.

Nous sommes cependant convaincus que la perception d'une redevance sur le trafic des poids lourds s'appliquant de la même manière aux véhicules à moteur étrangers entrant en Suisse et aux véhicules indigènes selon le principe de la couverture des coûts, est parfaitement conciliable avec les engagements contractés en matière de libre-échange. Nous examinerons de plus près sous chiffre 773 les questions se posant en relation avec les accords bilatéraux sur les transports internationaux par la route.

763 Incidence sur les transporteurs suisses à l'étranger

Selon l'enquête sur les transports de marchandises de 1974¹⁾ et la statistique du commerce extérieur²⁾, environ 50 pour cent de l'ensemble du trafic extérieur suisse ayant lieu par la route (env. 12,5 millions de t) a été assuré par des camions suisses. Il est difficile de prévoir les effets que l'instauration de la redevance sur le trafic des poids lourds en Suisse pourrait exercer sur le commerce extérieur. Dans la mesure où les transporteurs suisses exerçant leur activité à l'étranger y sont exonérés à titre de réciprocité de certaines redevances, il faudrait s'attendre à la suppression de ces facilités, comme cela se produirait en cas d'instauration de la vignette autoroutière. Les transports suisses sont protégés contre d'autres mesures de rétorsion par l'article 13 (ALE) et la convention avec l'AELE (art. 10). D'ailleurs, il est possible d'éviter d'autant mieux l'adoption à l'étranger de mesures de rétorsion contre la perception d'une redevance sur le trafic des poids lourds, qu'il est aisé de prouver que la redevance demandée aux véhicules étrangers ne discrimine en rien les étrangers et qu'elle est destinée à assurer la couverture des charges routières qui leur sont imputables. Il serait également important que la perception de la redevance entrave le moins possible l'accomplissement des formalités à la frontière.

Il n'est pas exclu qu'à la suite de la suppression d'exonérations accordées à l'étranger ou de l'adoption d'autres mesures de rétorsion, la compétitivité des entreprises suisses de transport à l'étranger se trouve amoindrie. On ne peut pas prédire quelle serait l'ampleur de ces effets sur les transports suisses à l'étranger et, en dernier ressort, sur le commerce extérieur en général. Il convient d'examiner dans le cadre de la législation d'exécution s'il ne conviendrait pas de prévoir un remboursement de la charge supplémentaire imposée par l'étranger aux entreprises de transport suisses (de façon analogue à la solution adaptée en Autriche), cela par une déduction opérée sur la redevance intérieure sur le trafic des poids lourds.

1) Statistiques de la Suisse, 588^e fascicule, Berne 1976.

2) Statistique suisse du commerce extérieur, publiée par la Direction générale des douanes, 1974, fasc. III.

Comme pour la vignette autoroutière, il n'existe pas à l'heure actuelle de base constitutionnelle suffisante pour créer une redevance sur le trafic des poids lourds. Si cette redevance était instaurée en tant qu'impôt, elle devrait être expressément mentionnée dans la constitution. Si elle devait revêtir la forme d'une contribution causale (émolument d'utilisation des infrastructures ou redevance d'incitation), il faudrait pour le moins disposer de la compétence de légiférer dans le domaine du trafic des poids lourds. Pour autant que la redevance vise principalement à réglementer le domaine du transport des marchandises, cette compétence de légiférer devrait permettre de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie.

Pour l'heure, la constitution fédérale ne donne aucune compétence législative qui permette de percevoir une telle redevance à titre de contribution causale. La compétence d'établir des prescriptions sur la circulation des automobiles (art. 37^{bis} cst.) n'est qu'une compétence en matière de police. En se fondant sur elle, il est possible d'édicter des prescriptions sur la circulation touchant la sécurité routière, le cas échéant des réglementations limitant les atteintes portées à l'environnement par les véhicules à moteur; en revanche, elle ne permettrait pas d'instaurer une redevance destinée à couvrir les coûts d'infrastructure routière ou à orienter la politique des transports. On ne saurait non plus se fonder sur la régle des postes (art. 36 cst.) pour étendre le monopole des transports des marchandises de manière à autoriser la perception d'un émolument de concession pour le trafic des poids lourds. Une telle extension de la régle des postes dans le domaine du transport des marchandises a déjà été débattue dans le passé; une révision de la constitution qui aurait établi clairement la compétence des PTT dans ce domaine a été rejetée en 1946. L'exercice de la haute surveillance de la Confédération sur les routes et les ponts (art. 37, 1^{er} al, cst.) n'autorise pas non plus l'instauration de contributions causales dans le domaine du trafic des poids lourds. Bien au contraire, la perception de telles contributions est expressément exclue par l'article 37, 2^e alinéa, de la constitution. La redevance sur le trafic des poids lourds ne saurait être considérée comme un cas particulier qui autoriserait l'Assemblée fédérale à faire une exception; elle a plutôt le caractère d'une redevance générale touchant l'utilisation des routes par une certaine catégorie de véhicules.

772 **Proposition touchant l'insertion d'un nouvel article dans la constitution**

Les impôts sont généralement déjà définis d'une manière précise au niveau de la constitution. Une norme constitutionnelle doit cependant se borner à régler des questions fondamentales, par exemple, dans le cas concret, définir le but de cette redevance. C'est pourquoi il importe que la nouvelle disposition constitutionnelle mette en évidence le fait que la redevance sur le trafic des poids lourds doit en premier lieu viser le but de la politique des transports consistant à rééquilibrer la répartition des frais d'infrastructure routière.

Aussi, nous soumettons-nous un *nouvel article 36^{quater} de la constitution*, rédigé comme il suit:

La Confédération perçoit une redevance sur le trafic des poids lourds; son montant se détermine d'après les coûts d'infrastructure routière imputables à ce trafic, qui ne sont pas couverts d'une autre manière. La loi fixe les conditions dont dépend l'attribution aux cantons d'une part du produit net de cette redevance, le taux déterminant cette part et son affectation.

Le texte précise donc que la redevance proposée doit procurer au total un montant égal aux coûts d'infrastructure routière imputables au trafic des poids lourds, qui ne sont pas couverts d'une autre manière. Comme nous l'avons mentionné plus haut, c'est le compte routier par catégorie qui sert de base de calcul; cette référence ne peut figurer dans la constitution car le compte routier (cf. ch. 24) n'a jusqu'ici qu'une valeur indicative. L'imputation aux différentes catégories de véhicules des ressources et des dépenses ainsi que la manière de calculer le degré de couverture et le déficit à combler, sont des questions à régler au niveau de la loi d'exécution.

Le *montant de la redevance* perçue pour chaque véhicule est indirectement limité par le fait que le produit net doit correspondre au montant des frais non couverts causés par le trafic des poids lourds. Le texte constitutionnel laisse toute liberté quant à la manière dont la redevance sera fixée, mais indique clairement la voie que le législateur devra suivre. L'article constitutionnel suppose l'existence d'un compte routier qui devra indiquer le degré de couverture (degré d'équilibre financier) des coûts d'infrastructure routière imputables au trafic des poids lourds. Selon le principe de causalité figurant dans le texte constitutionnel, on ne devra prendre en considération, pour déterminer le montant de la redevance, que les frais effectifs causés par chaque véhicule; cela signifie que la redevance sera perçue selon les kilomètres parcourus. Néanmoins, pour des raisons pratiques, on ne saurait écarter a priori la perception d'un montant forfaitaire, par catégorie de véhicules ou selon la distance parcourue.

Tant la *Confédération que les cantons* participeront au produit net de la redevance sur le trafic des poids lourds. *Le législateur sera tenu de prévoir cette répartition. Il aura la compétence de subordonner le versement des parts cantonales à certaines conditions. L'article constitutionnel permet en outre de lier le versement des parts cantonales à l'obligation qu'auront les cantons d'alléger de manière correspondante les charges de la Confédération dans un autre domaine. Le fait qu'il incombra à la loi d'établir la clé de répartition du produit de la redevance entre la Confédération et les cantons d'une part, et entre les divers cantons d'autre part assurera suffisamment de souplesse pour permettre d'apporter les modifications indispensables au mode de calcul. Il pourrait notamment apparaître nécessaire de modifier la répartition entre Confédération et cantons si l'Etat fédéral devait reprendre à sa charge la majeure partie des frais d'entretien du réseau des routes nationales. Il faut en outre disposer de cette marge de manœuvre pour tenir compte des besoins divers et soumis à changement des trésoreries cantonales. Le texte constitutionnel proposé permet d'établir les modalités de la répartition tant en reprenant les règles qui s'appliquent à la répartition de la part affectée des droits d'entrée sur les carburants*

qu'en suivant les recommandations que contient la Conception globale des transports.

Notre projet laisse également au législateur la faculté de prescrire l'affectation de la part cantonale du produit de la redevance. La part de la Confédération ne sera pas affectée à des fins spéciales. On tient aussi compte du fait qu'actuellement, la Confédération couvre très largement les frais causés par les routes qui sont à sa charge, en utilisant à ces fins la part qui lui revient sur le produit des droits d'entrée sur les carburants et de la taxe supplémentaire, part qui est complètement affectée à ces fins. C'est pourquoi cette redevance a un caractère fiscal pour la Confédération. Pour les cantons, l'élément «couverture des coûts» prend une importance beaucoup plus grande. En effet la part des droits d'entrées sur les carburants ainsi que les redevances qu'ils perçoivent sur les poids lourds, ne leur permettent pas, en général, de couvrir les frais que ces véhicules causent aux routes cantonales et communales. A vrai dire, il n'est pas possible d'établir, pour les assujettis, de rapport direct entre le montant de la redevance et une contre-prestation qui serait consituée par le droit d'utiliser des routes. La redevance ne peut donc être considérée comme un simple émolument d'utilisation. Le caractère particulier de la redevance sur le trafic des poids lourds réside davantage dans le fait que le produit de l'impôt permet de financer les coûts d'infrastructure. C'est pourquoi, dans le texte constitutionnel proposé, l'expression de «redevance» doit s'entendre comme une expression recouvrant les termes d'impôt et de contributions causales.

Le texte constitutionnel proposé obligera le législateur fédéral à introduire une redevance sur le trafic des poids lourds. Ce caractère obligatoire est conforme à la motion des Chambres fédérales du 24 octobre et du 4 décembre 1978, voulant que le trafic des poids lourds, qui exerce des effets particuliers sur la construction des routes et le trafic, ne soit pas privilégié; c'est également ce que réclame l'intérêt public. L'obligation d'instaurer cette redevance serait toutefois sans objet si le trafic des poids lourds pouvait couvrir la part des frais qu'il cause par les autres contributions à sa charge.

Etant donné le rapport étroit existant entre cette redevance et le financement des routes, et surtout le fait que le montant de cette redevance se détermine d'après l'insuffisance de la couverture des frais d'infrastructure routière causés par les poids lourds, il est justifié de compléter par une nouvelle disposition les articles constitutionnels sur les routes. Ce faisant, on précisera par la même occasion que l'exemption de toute imposition pour l'utilisation des routes selon l'article 37, 2^e alinéa, n'exclut pas la perception d'une redevance sur le trafic des poids lourds.

Ce nouvel article constitutionnel 36^{quater} devra être soumis séparément au vote du peuple et des cantons; en d'autres termes, il ne devrait en aucun cas être lié, le cas échéant, à un projet concernant l'instauration d'une vignette autoroutière. Ces deux matières sont tout à fait distinctes. Le citoyen peut en effet, avoir de bonnes raisons d'accepter l'un des projets et de rejeter l'autre. Il ne s'agit pas dans le cas concret, de réaliser une conception générale du financement des transports, reposant sur les deux redevances. Si l'une et l'autre sont

en rapport avec la politique des transports, il n'existe pas de relations assez étroite qui justifierait de les réunir en un seul même projet.

773 Conventions internationales

Comme pour l'instauration de la vignette autoroutière (cf. ch. 673), on peut se demander, dans le cas de la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds, si les obligations contractées par la Suisse sur le plan international s'opposeraient à la perception d'une telle redevance pour les véhicules immatriculés à l'étranger. Il existe trois manières de résoudre le problème qui se pose en l'occurrence:

- Renoncer à la perception de toute redevance pour les véhicules immatriculés à l'étranger. Il faut exclure cette solution pour assurer l'égalité de traitement avec les véhicules suisses et respecter le principe de neutralité en matière de concurrence.
- Adapter les accords internationaux au droit national par la voie de pourparlers.
- Dénoncer pour le prochain terme les conventions internationales stipulant l'exemption de toute imposition pour l'utilisation des routes par des véhicules immatriculés à l'étranger, si les négociations entreprises aux fins de supprimer cette exemption n'aboutissaient pas.

Quant aux conventions *multilatérales* sur les transports auxquelles la Suisse a adhéré, elles n'excluent, comme nous l'avons déjà précisé à propos de la vignette autoroutière, que les charges spéciales créant une discrimination pour les véhicules circulant hors de leur pays d'immatriculation. Cela vaut également pour les accords de libre-échange (cf. ch. 762); ceux-ci ne s'opposent pas, non plus, à l'instauration d'une redevance sur le trafic des poids lourds.

Il importe d'accorder une attention particulière aux *accords bilatéraux* sur le transport international des marchandises et des personnes, que la Suisse a conclus avec vingt autres Etats.

Il s'agit des Etats suivants (selon l'ordre adopté par le Recueil systématique du droit fédéral): République Démocratique Allemande (RDA), République Fédérale d'Allemagne (RFA), Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Tchécoslovaquie, Turquie, Yougoslavie. La convention passée avec l'Italie a été dénoncée il y a quelques temps déjà.

Certains de ces accords n'abordent pas du tout le problème des impôts et des émoluments pour l'utilisation des routes; d'autres renvoient au droit interne. Une partie des conventions ou des protocoles y afférents admettent que la *légalisation actuellement en vigueur* en Suisse ne permet d'imposer ni les transports ni la circulation.

A titre de réciprocité, les pays partenaires suivants assurent une exemption de toute redevance aux véhicules suisses: Belgique, Bulgarie, Tchécoslovaquie, RDA, Grande-Bretagne, Grèce, Luxembourg, Pologne, Yougoslavie (dans le cadre du contingent annuel de 300 voyages).

Certaines conventions ou certains protocoles de signature réservent la possibilité de prélever des émoluments de concession, des péages pour les routes, tunnels et ponts ainsi que des émoluments pour des autorisations spéciales accordées en ce qui concerne les dimensions et le poids des véhicules.

Dans tous les cas, la perception en Suisse d'une redevance sur le trafic des poids lourds fondée sur la couverture des coûts du compte routier, ne serait pas contraire à ces accords. Les entreprises suisses de transports routiers perdraient tout au plus certains privilèges dans les pays intéressés. La nouvelle situation juridique pourrait être tirée au clair par la commission mixte prévue dans chaque convention. Les cas suivants, qui présentent certaines particularités devraient en principe être appréciés de la même manière:

L'article 9 de l'accord du 8 août 1970 avec la Grèce stipule (RO 1971 1628) que:

Les entreprises qui effectuent au moyen de véhicules immatriculés dans l'une des Parties contractantes, sur le territoire de l'autre Partie contractante, des transports régis par le présent accord, sont exemptés de tous droits relatifs aux autorisations de transport, de tous impôts sur les transports et de toutes taxes de circulation, à l'exception des péages pour les routes, les ponts et les tunnels routiers.

A notre avis, la redevance suisse sur le trafic des poids lourds relève de la catégorie «péages sur les routes». S'il apparaît impossible de parvenir à un accord avec les autorités grecques, et si la commission mixte prévue par la convention se prononçait en défaveur de la Suisse, il faudrait envisager de dénoncer cet accord. La dénonciation devrait intervenir 3 mois avant le délai annuel de reconduction tacite.

L'accord du 2 septembre 1977 avec la Roumanie (RO 1978 343) ne contient pas de disposition s'appliquant au régime fiscal. Le protocole stipule que les entreprises de transport ne doivent payer ni impôts ni émoluments sur les transports ou la circulation. La possibilité de percevoir des péages pour les routes, ponts et tunnels est cependant réservée. A notre avis, la redevance sur le trafic des poids lourds peut être assimilée à un péage pour l'utilisation des routes. La procédure prévue dans l'accord avec la Grèce pour régler les problèmes d'interprétation est également applicable en l'occurrence. Le délai de dénonciation est de six mois.

En résumé, il convient de retenir que l'instauration de la redevance suisse sur le trafic des poids lourds, sous la forme prévue, n'irait pas à l'encontre des conventions bilatérales ou multilatérales.

774 Caractéristiques de la loi d'exécution

Le contenu de l'article constitutionnel doit être précisé dans une loi fédérale sur la redevance sur le trafic des poids lourds. Il faudrait également traiter la matière de façon autonome à l'échelon de la loi. Selon les résultats des travaux exécutés jusqu'ici, cette loi présenterait les caractéristiques suivantes:

1. *Champ d'application*: la redevance frapperait le trafic des poids lourds utilisant les routes suisses, qu'ils soient immatriculés en Suisse ou à l'étranger.

2. *Assujettissement*: les véhicules à moteur suivants seraient assujettis à la redevance:

- camions, semi-remorques et autocars rentrant dans la catégorie des « poids lourds » (poids total supérieur à 3,5 tonnes).
- remorques lourdes avec un poids total de plus de 2,5 tonnes.

La loi devrait aussi prévoir les exceptions, par exemple pour les machines de chantier et les tracteurs, les véhicules des services publics et les autobus des entreprises de transport public en service de ligne.

Le contribuable sera le propriétaire du véhicule.

3. *Calcul de la redevance*: La redevance sera en principe calculée d'après le nombre de kilomètres parcourus annuellement, multiplié par un taux kilométrique établi pour chaque catégorie de véhicule.

- a. Véhicules immatriculés en Suisse: la loi fixera l'obligation pour le propriétaire d'installer un compteur kilométrique plombé à imprimante; elle établira les principes de l'assiette de l'impôt. Les détails tels que caractéristiques des compteurs, etc., seront réglés par une ordonnance.
- b. Véhicules immatriculés à l'étranger: la loi retiendra la principe d'une imposition à forfait différenciée selon des zones de tarifs.

4. *Base de calcul*: A l'heure actuelle, les règles s'appliquant au compte routier sont fixées dans un arrêté du Conseil fédéral du 28 février 1968, qui n'est pas publié et n'a donc pas de force obligatoire en tant que base pour le calcul de la redevance. Pour qu'ils puissent servir de base au calcul de celle-ci, les principes du compte routier devront être fixés dans la loi, qui devra en particulier établir quels sont les coûts et les recettes à imputer à chaque catégorie de poids lourds. Sur cette base, on pourra déterminer pour chaque catégorie de véhicules, compte tenu de leur poids, les coûts annuels d'infrastructure routière qui ne sont pas couverts. On divisera ces coûts par le nombre de kilomètres parcourus annuellement en Suisse par les véhicules de la catégorie correspondante et l'on obtiendra ainsi le montant de la redevance à imputer par km.

Les taux de la redevance seront établis d'après les résultats moyens des années précédentes et devront être adaptés périodiquement. Si les bases de calcul sont fixées par la loi, les montants à percevoir au kilomètre ainsi que leur adaptation périodique devront être prévus dans une ordonnance du Conseil fédéral. On pourrait également insérer directement dans la loi les montants à percevoir au kilomètre. Dans ce cas, il suffirait d'exposer dans notre message concernant la loi y relative (ou sa modification), sur quelles bases le montant de la redevance a été déterminé.

Les montants forfaitaires pour les véhicules immatriculés à l'étranger calculés d'après les zones tarifaires, devront s'accorder avec le taux kilométrique pour les véhicules immatriculés en Suisse afin d'éviter toute discrimination.

5. *Perception de la redevance*: La loi devra prescrire les modalités de la taxation et du paiement de cette redevance pour les véhicules suisses; il s'agira de déterminer si ces opérations doivent être exécutées de manière centralisée par un service fédéral ou l'être par les cantons en relation avec la perception de l'impôt sur les véhicules à moteur.

Pour les véhicules immatriculés à l'étranger, il sera nécessaire d'établir des conditions spéciales qui régleront la perception de la redevance à l'entrée en Suisse sur la base d'une déclaration de taxation faite par les intéressés eux-mêmes. Ce travail devra être assuré par l'Administration fédérale des douanes.

6. *Répartition du produit de la redevance entre la Confédération et les cantons*: La loi pourrait fixer les pourcentages des parts respectives de la Confédération et des cantons, par exemple en s'inspirant des recommandations de la CGST, c'est-à-dire dans un rapport de 30:70. Elle pourrait également se borner à établir les principes généraux et à fixer les modalités du calcul de répartition par la voie d'une ordonnance. Cette répartition devra être harmonisée avec le financement de la totalité des coûts des routes de la Confédération, des cantons et des communes. Compte devra être tenu de toute modification apportée à la clé de répartition.

Pour déterminer les quotes-parts de chaque canton, on pourrait envisager une méthode analogue à celle qui est utilisée pour les droits d'entrée sur les carburants.

7. *Affectation du produit de la redevance*: La loi devra enfin fixer la manière dont les parts cantonales devront être utilisées; il s'agira en premier lieu de prévoir une affectation spécifique à la couverture des frais d'infrastructure routière du canton et des communes.

8. *Prescriptions régissant l'organisation et la procédure*: La loi devra désigner les autorités compétentes et fixer la procédure à suivre pour la perception de la redevance et l'exécution de ses dispositions.

9. *Voies de droit*: En cas d'opposition, il faudra prévoir une première instance de recours ainsi que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

10. *Dispositions pénales*: Comme les autres lois fiscales de la Confédération, la loi verra contenir les dispositions pénales nécessaires. Pour le surplus, le droit pénal administratif serait applicable.

11. *Dispositions diverses*: La loi devra prévoir la possibilité d'accorder une certaine compensation aux propriétaires de véhicules suisses qui subiraient des mesures de rétorsion de la part d'Etats étrangers. Cette loi ne devrait cependant pas exclure la possibilité d'harmoniser sur le plan international le régime d'imputation des frais d'infrastructure routière. Si l'on devait instaurer, en sus de la redevance sur le trafic des poids lourds, une vignette autoroutière, il serait nécessaire d'harmoniser ces deux redevances.

78 Augmentation des droits d'entrée sur le carburant diesel

On pourrait aussi envisager à titre de solution fondamentale de rechange à l'instauration de la redevance frappant spécifiquement le trafic des poids lourds, une augmentation des droits d'entrée sur le carburant diesel liée à une affectation précise. Cette solution offrirait l'avantage d'assurer une perception aisée sous le régime de la procédure de dédouanement en vigueur. Ce système éviterait toute apparence de mesure prise à l'encontre des transporteurs étrangers.

Le principal inconvénient de cette solution réside dans le fait que la hausse qui résulterait de son application accroîtrait l'écart dans les prix du carburant diesel en Suisse et à l'étranger (annexe 4). Sous le régime actuel, la charge fiscale grevant ce produit est de 60,1 centimes par litre. Si le montant de 350 millions de francs qui, selon le compte de capital global, fait défaut pour la couverture des frais de l'infrastructure routière par le trafic lourd, devait être financé par un accroissement des droits de douane, il faudrait accroître la surtaxe d'environ 62 centimes par litre. On trouvera le calcul y relatif à l'annexe 8. Le prix de vente à la colonne serait alors porté de 1 fr. 22 à 1 fr. 84 ct. Dans ces conditions, la différence comparativement à l'étranger serait plus prononcée et serait (situation en décembre 1979), par rapport à

– la République fédérale

d'Allemagne de + 86 ct. (précédemment 24 ct.)

– l'Autriche de + 80 ct. (précédemment 18 ct.)

– l'Italie de + 129 ct. (précédemment 67 ct.)

– la France de + 110 ct. (précédemment 48 ct.).

Nous pouvons donc en déduire que les véhicules lourds feraient le plein de carburant avant d'entrer en Suisse. Les propriétaires suisses de camions qui résident à proximité de la frontière ou qui se rendent dans d'autres pays ne manqueraient pas de s'approvisionner chez nos voisins. Pour assurer la participation de cette catégorie de véhicules à la couverture des coûts d'infrastructure routière, il faudrait limiter sévèrement la quantité de carburant admise en franchise de douane par véhicule, en la fixant par exemple à 50 litres comme en Allemagne ou à 30 litres comme en Autriche. Cela exigerait la mise sur pied d'un système onéreux de contrôle et de dédouanement à la frontière, tant pour les entrées que pour les sorties. Selon les renseignements obtenus, il faut, pour l'accomplissement de ces formalités à la frontière autrichienne plus de temps et de travail que pour déterminer la redevance grevant le trafic des poids lourds. De plus, il y a lieu de remarquer que la Suisse a garanti l'importation en franchise du carburant que contiennent les réservoirs ordinaires des véhicules dans le cadre des accords bilatéraux sur le trafic international des personnes et/ou des marchandises (cf. ch. 773). Pour limiter la quantité de carburant pouvant être soumise en franchise de douane, il faudrait dénoncer certains accords bilatéraux ou modifier leurs protocoles additionnels.

Le relèvement des droits d'entrée sur le carburant diesel présenterait un autre inconvénient: le trafic lourd ne serait pas mis financièrement à contribution proportionnellement aux frais d'infrastructure routière qu'il cause. La quantité de carburant consommée par les véhicules ne s'accroît pas dans la même mesure que la charge utile. C'est là le principal argument qui a été avancé en Suède en faveur d'un impôt perçu selon les prestations. Une hausse générale de la taxe douanière toucherait non seulement le trafic lourd défini dans le compte par catégories, mais encore tous les détenteurs de véhicules diesel et de machines de chantier, ce qui est contraire aux objectifs visés. Pour l'éviter, nous devrions élaborer un système de remboursement pour les automobiles, les voitures de livraison, les véhicules agricoles et forestiers, les transports publics, les moteurs stationnaires, etc. Une telle procédure ne pouvant être intégrée à l'actuel régime de remboursement des droits douaniers, notamment pour les

automobiles et les voitures de livraison, il en résulterait un accroissement des frais administratifs.

On ne saurait également négliger le fait qu'une augmentation des droits sur les carburants diesel aurait pour effet de stimuler l'usage de véhicules à essence, ce qui n'est pas souhaitable du point de vue de la protection de l'environnement.

L'augmentation des droits d'entrée sur le carburant diesel exigerait une révision de la loi du 19 juin 1959 sur le trafic des douanes suisses (RS 632.10). On peut toutefois se demander si une augmentation unilatérale des droits d'entrée sur le diesel sans accroissement simultané des droits d'entrée sur l'essence n'équivaldrait pas à un impôt indirect grevant le trafic des poids lourds, pour la perception duquel une base constitutionnelle fait défaut. Il serait nécessaire de procéder à une révision constitutionnelle dans la mesure où les produits de l'impôt devraient être répartis autrement que le prévoit l'article 36^{ter} de la constitution.

79 Conclusions

1. La perception d'une redevance sur le trafic des poids lourds est justifiée puisque ce trafic ne couvre qu'une partie des coûts d'infrastructure. Les calculs y relatifs ont été faits d'après les chiffres du compte routier suisse, qui sont donnés par catégorie (compte spécial) de véhicules à moteur. Dans ce contexte, la perception de redevance en question est aussi préconisée par la Commission CGST. Jusqu'à ce jour, on n'a pas reconnu au compte par catégories le caractère de données ayant une valeur probante générale. En dépit de quelques nouvelles réserves faites par les associations défendant les intérêts du trafic routier, ce compte peut fournir des données de référence lorsqu'il s'agit de prendre des décisions politiques.

2. La variante déterminante est constituée par le compte de capital global. Compte tenu du découvert imputable au trafic des poids lourds étrangers, il manquerait, selon les résultats de 1977, environ 350 millions de francs pour que la part des coûts imputable au trafic des poids lourds soit couverte.

3. Le régime doit être aménagé de façon que chaque véhicule soit grevé d'une redevance déterminée d'après la charge utile admissible et les prestations annuelles fournies. Pour les camions immatriculés en Suisse, la meilleure solution semble consister en l'enregistrement des données au moyen d'un compteur kilométrique spécial, équipé d'un dispositif d'impression des cartes. Les véhicules immatriculés à l'étranger pourraient aussi être rationnellement assujettis au régime de la redevance par la perception d'un montant forfaitaire lors du contrôle douanier. Les frais de perception ne devraient pas dépasser un pour cent du montant encaissé. La solution de rechange que constituerait l'augmentation des droits sur le carburant diesel doit être rejetée en raison de ses effets indésirables.

4. Si l'on motive la perception de la redevance en la considérant comme une compensation des frais d'infrastructure routière non couverts qui sont imputables aux poids lourds, il faut prévoir une participation des cantons au produit de la redevance. Pour ce faire, il faut non seulement tenir compte des

particularités du financement des routes mais aussi de la situation générale des finances fédérales et de celles des cantons. Etant donné la situation financière difficile de la Confédération et, mais aussi, l'état généralement favorable des finances cantonales, il faudrait faire dépendre la participation des cantons au produit de la redevance sur le trafic des poids lourds de l'obligation de décharger la Confédération de tâches dans une mesure comparable. Dans ces conditions, on pourrait envisager une répartition du produit de la redevance entre la Confédération et les cantons, par exemple à raison de 30:70 pour cent, comme la proportion des charges routières. Les parts cantonales devraient être affectées entièrement ou en partie à la couverture des dépenses des cantons pour les routes. Une affectation de la part fédérale ne se justifie pas, car les droits d'entrée sur les carburants procurent à la Confédération suffisamment de ressources pour la couverture de ses dépenses pour les routes.

5. La taxe prévue renchérirait de moins de 0,2 pour cent les biens et les prestations offerts en Suisse; elle n'aurait pas de graves répercussions sur l'économie suisse.

Les entreprises de transport routier ne verraient leurs conditions de concurrence se modifier sensiblement par rapport aux chemins de fer que pour les transports sur de grandes distances et dans les cas où les avantages qu'elles offrent ne jouent pas un rôle déterminant ainsi que dans le trafic de ferroutage. Les chemins de fer pourraient en outre disposer d'une marge de manœuvre un peu plus large en ce qui concerne l'aménagement de leurs tarifs.

6. En fixant la redevance sur le trafic des poids lourds entrant en Suisse, il faudra tenir compte du fait qu'en règle générale, les étrangers ne font pas le plein d'huile diesel en Suisse, ce produit étant meilleur marché hors de nos frontières. Le produit de la redevance perçu pour ces véhicules de devrait guère dépasser 10 pour cent de la part des véhicules suisses. D'ailleurs, la redevance en question doit être considérée uniquement comme une mesure complémentaire dans la politique suivie par la Suisse en matière de transit. Cette politique doit toujours être axée sur la limitation du poids des véhicules à moteurs (28 t), sur l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche ainsi que sur le développement du ferroutage.

7. En instituant la redevance sur le trafic des poids lourds étrangers il faudra, d'autre part, éviter de prendre toute mesure discriminatoire à l'égard de ce trafic, pour tenir compte des accords internationaux conclus et de la position de la Suisse en matière de politique des transports. Ainsi, notre pays n'entravera pas les efforts des CE et de la CEMT qui visent à mettre sur pied une politique européenne des transports. Dans ces conditions, on ne saurait guère s'attendre que d'autres Etats prennent des mesures de rétorsion contre des entreprises suisses qui effectuent des transports à l'étranger.

8. L'instauration de la redevance suppose une *nouvelle disposition constitutionnelle*, que préconisent déjà les recommandations de la Commission CGST. Ce texte demande cependant que les articles constitutionnels proposés soient soumis simultanément au vote du peuple et des cantons en tant que base de la politique globale suisse des transports. Il serait judicieux de suivre une telle procédure, car elle permettrait de garantir l'unité de la nouvelle réglemen-

tation. Toutefois, comme il faudra encore beaucoup de travail pour dépouiller les avis exprimés sur l'ensemble des thèses de la CGST et que les mesures qui doivent être prises aux fins d'équilibrer le compte routier et d'empêcher que les chemins de fer ne soient pénalisés par l'ouverture de nouvelles autoroutes directes ont un caractère urgent, *il est justifié de soumettre séparément et en premier lieu au vote l'instauration d'une redevance sur le trafic des poids lourds. L'article constitutionnel proposé est conforme aux recommandations de la CGST; à notre avis, il pourra être intégré ultérieurement dans la refonte générale des articles constitutionnels sur les transports, qui reste nécessaire pour permettre de suivre une politique globale en la matière.*

9. Le nouvel article constitutionnel limite le montant de la redevance sur le trafic des poids lourds. Celle-ci ne doit couvrir que les frais d'infrastructure routière causés par le trafic des poids lourds. Il doit également spécifier que les cantons participent au produit de la redevance et qu'ils affectent celui-ci au secteur routier. La législation réglera les détails de la fixation de la redevance quant au fond et à la forme.

10. Les décisions concernant une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'ont pas pu être prises en considération dans le présent projet de révision constitutionnelle relatif à l'instauration d'une redevance sur le trafic des poids lourds. Toutefois, il importera que la législation prescrive que les cantons devront décharger la Confédération d'autres tâches dans la mesure où ils participeront au produit de la redevance sur le trafic des poids lourds.

8 Résumé

81 Situation initiale en matière de politique financière et de politique des transports

Les exigences posées par la motion du 24 octobre et du 4 décembre 1978 concernant l'instauration d'une vignette autoroutière et d'un impôt sur le trafic des poids lourds s'expliquent par des motifs inhérents à la réforme des finances de 1978. Néanmoins, il convient d'apprécier les deux taxes proposées sous l'angle de leurs effets sur la politique des transports. Aussi la procédure de consultation exigée par la motion a-t-elle été exécutée en partie dans le cadre de celle qui avait trait aux recommandations de la CGST. Les réponses reçues ont montré que l'on rejette nettement l'instauration de la vignette autoroutière. En revanche, la quasi-unanimité des avis sont favorables à une redevance sur le trafic des poids lourds, mais la plupart des réponses demandent que son produit soit affecté complètement ou en partie au financement de l'infrastructure routière.

82 Vignette autoroutière

Nous vous proposons de renoncer pour le moment à adopter un projet d'article constitutionnel qui autoriserait la Confédération à percevoir une redevance pour l'utilisation des autoroutes, puisque la couverture des frais

causés par les routes nationales est assurée grâce aux fonds qui y sont affectés à l'heure actuelle et que la perception et le contrôle qu'exigerait l'instauration de la vignette se heurteraient à de grandes difficultés.

83 Redevance sur le trafic des poids lourds

831 Questions de principe

Nous sommes arrivés à la conclusion que l'insuffisance de couverture des coûts imputables au trafic des poids lourds, telle qu'elle ressort du compte routier, justifie l'instauration d'une redevance sur le trafic des voitures automobiles lourdes. La constitution fédérale doit, à titre de mesure immédiate, être complétée par un nouvel article 36^{quater}; cette mesure pourra être intégrée ultérieurement dans le nouveau régime que permettra d'instaurer une refonte globale du droit des transports, selon la recommandation de la CGST.

Après l'acceptation du nouvel article constitutionnel, un projet de loi d'exécution vous sera présenté dès que possible. Il réglera les modalités de la perception de la redevance. L'accent sera mis sur l'imposition des véhicules suisses et étrangers au prorata de la charge utile et des prestations kilométriques.

832 Répercussions sur les finances et effets sur l'état du personnel

La redevance qui est calculée d'après la part non couverte des coûts d'infrastructure routière imputables au trafic des poids lourds devrait donner un produit estimé à quelque 350 millions de francs par an. Le coût de la perception centralisée de la redevance est évalué à moins de 3 millions de francs. On envisage de faire participer les cantons au produit, à la condition qu'ils acceptent de décharger de façon équivalente la Confédération d'autres tâches. Si le produit est réparti au prorata des distances parcourues par les poids lourds sur les routes nationales, d'une part, et sur les routes cantonales et communales, d'autre part, on obtient une proportion de 30:70. Selon les bases de calcul actuelles, la Confédération recevrait chaque année 103 millions de francs, les cantons 242 millions.

L'Administration fédérale des douanes estime les besoins en personnel supplémentaire à environ 12 personnes, si les comptes sont établis de manière centralisée et à l'aide d'ordinateurs d'après les distances enregistrées par les compteurs spéciaux installés sur les véhicules indigènes. L'imposition des véhicules étrangers à la frontière exigera l'engagement de 20 agents supplémentaires, soit en tout 32 nouveaux postes. Si les collaborateurs nécessaires ne peuvent être mis à disposition dans la limite des effectifs autorisés, nous vous demanderons d'assouplir dans la mesure voulue le régime de blocage en vigueur.

Quant aux conséquences financières des besoins supplémentaires de personnel, nous vous renvoyons aux explications données sous chiffre 734.

84 Relations avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale

La proposition d'insérer dans la constitution un article relatif à une redevance sur le trafic des poids lourds s'écarte des Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1979-1983, dans la mesure où elle doit être traitée de préférence au réexamen général du droit des transports. Elle s'inscrit toutefois au nombre des objectifs à atteindre et des tâches à accomplir durant la législature 1979-1983.

25911

**Arrêté fédéral
insérant dans la constitution un article relatif
à la redevance sur le trafic des poids lourds**

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 16 janvier 1980¹⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36^{quater} (nouveau)

La Confédération perçoit une redevance sur le trafic des poids lourds; son montant se détermine d'après les coûts d'infrastructure routière imputables à ce trafic, qui ne sont pas couverts d'une autre manière. La loi fixe les conditions dont dépend l'attribution aux cantons d'une part du produit net de cette redevance, le taux de cette part et son affectation.

II

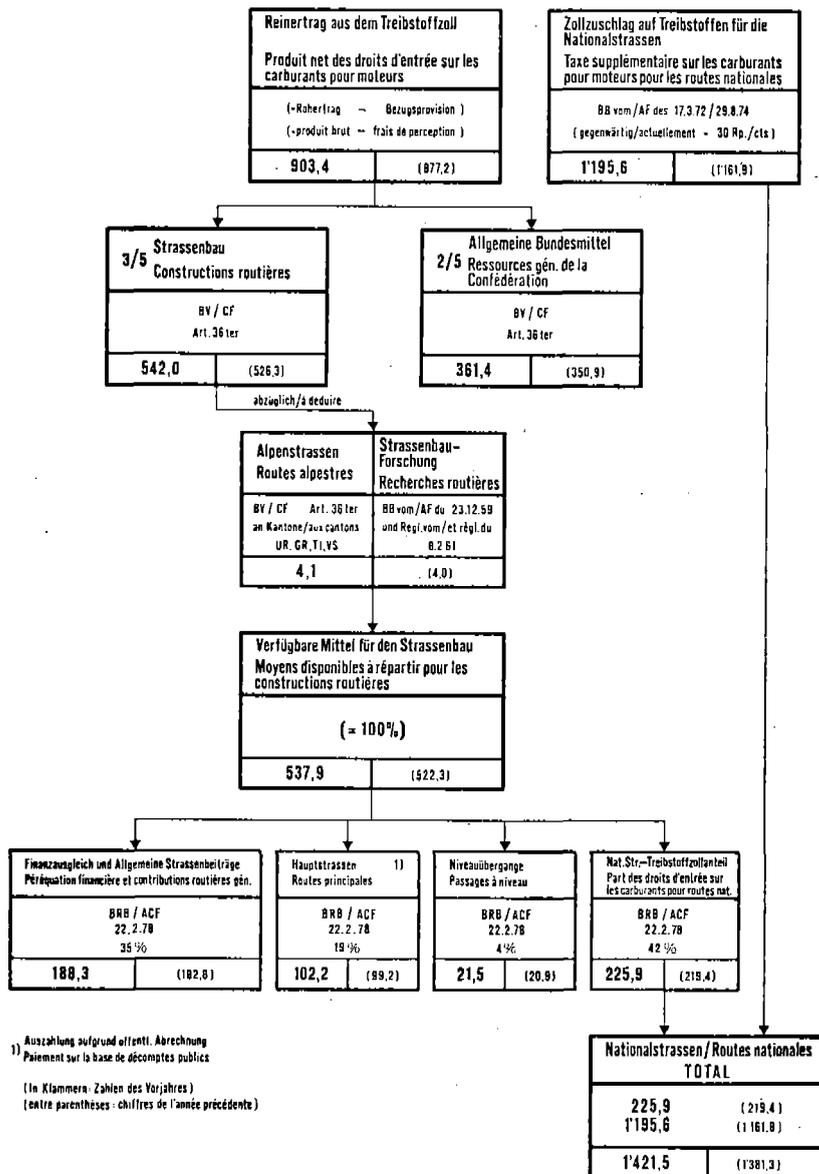
Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

25911

¹⁾ FF 1980 I 1089

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

(En mio de fr., 1978)



Recettes des cantons provenant des taxes sur les véhicules à moteur ainsi que des contributions générales (AB) et des contributions versées au titre de la péréquation financière par la Confédération (FA) pour les routes

(en 1000 francs)

Canton	1971		1972		1973		1974	
	Taxes sur véhicules à moteur	AB+FA						
ZH	93 337	18 004	95 839	21 241	125 070	23 338	127 654	24 889
BE	68 318	9 845	75 403	11 728	78 765	12 729	80 556	13 969
LU	18 515	11 591	20 133	13 441	21 363	13 184	22 734	13 990
UR	1 206	3 036	1 421	4 155	1 846	3 860	2 035	3 219
SZ	4 940	3 861	5 517	4 559	8 083	4 061	8 179	5 814
OW	778	1 879	820	2 233	1 076	2 335	1 186	2 606
NW	1 249	692	1 426	701	1 239	709	1 531	861
GL	1 835	1 006	1 982	1 196	2 084	1 289	2 767	1 525
ZG	4 958	1 382	5 483	1 642	5 820	1 889	6 863	2 614
FR	15 549	10 422	16 235	12 354	16 534	12 932	17 590	14 127
SO	13 820	3 221	14 812	3 634	15 675	3 392	19 550	3 416
BS	12 196	3 383	11 928	4 534	10 959	4 371	15 391	4 608
BL	12 986	4 993	13 857	6 764	23 183	5 819	24 523	5 428
SH	3 926	853	4 551	894	4 602	1 159	4 653	1 293
AR	2 700	1 616	2 922	2 054	3 981	2 162	4 092	2 396
AI	653	950	710	857	843	937	926	1 024
SG	24 231	7 613	27 727	7 423	34 331	6 910	36 180	7 442
GR	9 583	21 680	10 443	23 219	12 574	22 574	12 781	24 046
AG	34 456	5 190	34 405	5 738	38 335	5 664	42 447	6 384
TG	11 839	4 675	12 846	5 243	13 543	5 408	13 784	5 351
TI	17 439	9 152	19 195	9 942	19 823	10 032	21 573	10 075
VD	42 803	11 762	45 324	12 392	50 417	11 334	52 010	11 780
VS	9 845	22 422	10 514	22 918	12 193	24 755	12 448	25 797
NE	9 527	2 927	10 033	3 117	10 197	3 513	13 401	4 253
GE	16 384	4 483	21 399	4 354	24 043	4 103	23 775	4 524
Total	433 073	166 638	464 935	186 333	536 579	189 260	568 609	201 431
Total 1971-1978: 5990 mio. fr. (Taxes sur les véhicules à moteur: 4549 mio. fr. et AB+FA: 1441 mio. fr.)								

Recettes des cantons provenant des taxes sur les véhicules à moteur ainsi que des contributions générales (AB) et des contributions versées au titre de la péréquation financière par la Confédération (FA) pour les routes

(en 1000 francs)

Canton	1975		1976		1977		1978	
	Taxes sur véhicules à motuer	AB+FA	Taxes sur véhicules à moteur	AB+FA	Taxes sur véhicules à moteur	AB+FA	Taxes sur véhicules à moteur	AB+FA
ZH	130 699	23 845	133 402	24 218	139 071	20 327	146 242	17 978
BE	82 490	12 669	87 704	12 143	99 297	9 665	104 053	19 421
LU	23 307	11 747	24 167	11 777	25 423	9 111	26 911	9 108
UR	2 064	3 613	2 220	4 631	2 475	4 972	2 575	6 632
SZ	8 143	4 965	8 385	4 770	8 818	3 182	6 746	3 362
OW	1 243	2 226	1 259	2 016	1 362	1 401	1 493	1 797
NW	1 739	876	2 002	932	2 120	709	2 410	607
GL	2 845	1 417	2 943	1 445	3 181	1 137	3 387	1 322
ZG	7 064	2 759	7 212	3 330	7 594	2 121	8 158	1 546
FR	20 142	12 648	21 467	11 297	20 956	7 939	20 893	9 936
SO	19 207	3 002	20 015	2 919	21 044	2 394	22 162	4 568
BS	17 379	4 280	16 566	4 602	16 664	3 855	17 577	2 850
BL	24 960	3 706	25 799	3 681	26 837	2 913	31 409	3 215
SH	4 739	1 195	4 803	1 078	5 009	899	5 364	946
AR	4 190	2 142	4 337	2 060	4 548	1 625	4 812	3 314
AI	1 100	1 257	1 154	1 270	1 269	931	1 330	830
SG	36 509	7 775	43 353	8 075	46 226	5 663	49 014	6 877
GR	12 858	21 822	14 420	23 407	15 729	17 542	17 237	19 086
AG	42 781	6 024	43 858	6 492	46 169	5 164	49 696	4 839
TG	13 506	4 521	16 050	4 517	16 999	3 905	18 104	5 182
TI	24 624	9 216	23 902	8 987	28 926	7 408	29 707	12 355
VD	51 180	10 238	52 646	9 853	62 766	7 791	66 285	7 705
VS	12 946	24 178	13 772	24 467	14 279	20 966	15 157	32 223
NE	13 707	3 823	13 801	3 766	14 060	2 729	15 098	4 729
GE	23 440	3 483	26 028	3 171	26 856	2 402	29 043	2 357
Total	582 862	183 427	611 265	184 904	657 678	146 751	694 876	182 794
Total 1971-1978: 5990 mio. fr. (Taxes sur les véhicules à moteur: 4549 mio. fr. et AB+FA: 1441 mio. fr.)								

Compte capital: Degré d'équilibre financier des catégories de véhicules à moteur

Catégories de véhicules	Degré d'équilibre financier en %							
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motocycles	55,3	54,3	53,0	49,1	44,4	43,4	41,7	42,3
Cyclomoteurs ¹⁾	51,1	49,9	50,0	44,9	40,7	40,1	38,8	38,8
Motocyclettes	70,2	72,3	70,7	74,3	66,4	60,9	57,4	59,9
Voitures de tourisme/CV-impôt	135,7	133,2	133,2	125,2	110,4	109,9	106,4	107,8
Légères (jusqu'à 5,9)	93,9	92,2	92,4	85,6	76,1	76,0	73,5	72,6
Moyennes (6 à 12,9)	142,8	140,1	140,0	131,7	116,0	114,2	110,6	111,6
Lourdes (13 ou plus)	207,6	203,4	202,6	191,3	167,2	169,4	161,2	170,2
Voitures de livraison²⁾/Charge utile	144,4	143,3	145,8	135,9	121,4	119,4	114,5	115,2
I (jusqu'à 1499 kg)	143,0	140,4	143,2	133,9	119,9	118,5	113,8	113,4
II (1500-2499 kg)	149,9	151,1	151,7	141,8	126,7	123,4	118,3	122,3
Remorques légères (charge utile de 2500 kg au plus)	13,4	13,0	12,7	12,7	11,5	10,0	9,7	9,9
Véhicules légers, total	129,6	127,4	127,8	120,1	106,1	105,8	102,5	103,8
Autocars³⁾	51,1	46,1	52,7	47,6	41,9	28,9	29,0	31,5
Cars/bus publics	32,6	26,8	35,8	27,9	26,3	13,7	13,1	16,4
Cars privés	72,1	68,7	72,2	70,4	60,1	57,9	57,0	57,4
Camions³⁾/charge utile	96,5	90,7	92,9	91,2	79,4	76,6	75,2	71,9
I (jusqu'à 3999 kg)	102,9	101,6	98,7	95,0	87,5	84,7	82,9	68,5
II (4000-6499 kg)	114,5	108,3	112,5	109,5	96,4	90,3	89,0	86,1
III (6500-7999 kg)	99,4	94,8	98,1	96,9	83,7	81,3	80,2	78,3
IV (8000-8999 kg)	87,2	84,1	87,6	86,0	74,1	71,7	70,5	67,3
V (9000 kg et plus)	74,8	73,0	75,5	73,9	63,5	60,9	59,8	58,8
Tracteurs à sellette	51,9	51,9	51,7	50,7	42,8	40,1	39,4	34,5
Tracteurs	110,3	96,1	125,8	130,5	117,6	112,9	111,6	111,5
Remorques lourdes (charge utile de plus de 2500 kg)	8,1	8,6	8,7	8,4	7,4	6,1	5,8	5,9
Véhicules lourds, total	72,4	69,2	72,3	69,1	58,8	54,0	52,7	50,7
Total général	115,5	112,8	114,2	107,9	95,0	93,7	91,2	92,0

¹⁾ Motocycles légers compris

²⁾ Poids total de 3500 kg au plus

³⁾ Poids total supérieur à 3500 kg

Prix de l'essence à la colonne pratiqués par les compagnies intégrées dans les zones-frontières (ZF) suisses et étrangères

Prix du litre à la colonne				Situation dans les ZF suisses. Différence par rapport au prix suisse ct/l	Situation dans les ZF étrangères	
ZF suisses		ZF étrangères			Prix de l'essence étrangère	Différence par rapport au prix suisse ct/l
Régions	Prix	Régions	Prix	3	4	5
1		2				
<i>Essence super</i>						
Bâle	115 ct	RFA (Weil)	110 Pf	+ 14,90	102,30	- 12,70
Kreuzlingen	115 ct	RFA (Constance)**	107 Pf	+ 17,60	99,50	- 15,50
Tessin	106 ct	Italie*	600 litres	- 6,50	121,50	+ 15,50
Genève	110 ct	France	3,09 fr	- 9,—	124,40	+ 14,40
Liechtenstein	118 ct	Autriche	7,90 sch	+ 18,—	102,30	- 15,70
<i>Essence normale</i>						
Bâle	113 ct	RFA (Weil)	106 Pf	+ 16,50	98,60	- 14,40
Kreuzlingen	113 ct	RFA (Constance)**	103 Pf	+ 19,30	95,80	- 17,20
Tessin	105 ct	Italie*	580 litres	- 3,70	117,50	+ 12,50
Genève	108 ct	France	2,89 fr	- 3,30	116,30	+ 8,30
Liechtenstein	117 ct	Autriche	7,20 sch	+ 26,—	93,20	- 23,80
<i>Carburant diesel</i>						
Bâle	118 ct	RFA (Weil)	106 Pf	+ 21,50	98,60	- 19,40
Kreuzlingen	124 ct	RFA (Constance)**	108 Pf	+ 25,70	100,40	- 23,60
Tessin	113 ct	Italie*	242 litres	+ 67,60	49,—	- 64,—
Genève	127 ct	France	2,03 fr	+ 48,80	81,70	- 45,30
Liechtenstein	122 ct	Autriche	8,20 sch	+ 18,30	106,20	- 15,80

Remarques

col. 1: prix recommandé pratiqué le plus couramment

col. 3: - = essence suisse meilleure marché

+ = essence suisse plus chère

col. 5: - = essence étrangère meilleure marché

+ = essence étrangère plus chère

* bon d'essence pour touristes suisses en Italie non valable à l'époque

** colonne self-service dans la région de Constance

Cours des billets de banque du 11. 12. 1979, à 14 heures

<i>Pays</i>	<i>Achat</i>	<i>Vente</i>
- Allemagne (RFA)	0,91	0,93
- Italie	0,18 ¾	0,20 ¼
- France	0,38 ½	0,40 ¼
- Autriche	12,65	12,95

Cours à l'achat = cours auquel l'étranger achète des francs suisses en Suisse

Cours à la vente = cours auquel le suisse achète des monnaies étrangères en Suisse

Automobiles étrangères ayant passé la frontière suisse

	1977			1978			1979			
	Autre trafic ¹⁾	Traffic frontalier	Total	Autre trafic ¹⁾	Traffic frontalier	Total	Autre trafic ¹⁾	Traffic frontalier	Total	
Janvier	2 230 171	929 101	3 159 272	2 276 285	1 103 375	3 379 660	6 602 705	3 420 977	10 023 682	1 ^{er} trimestre
Février	1 985 300	1 011 825	2 997 125	1 996 666	1 045 286	3 041 952				
Mars	2 648 726	1 195 107	3 843 833	2 617 278	1 112 043	3 729 321				
Avril	2 689 324	999 267	3 688 591	2 400 883	1 068 926	3 469 809	7 482 722	3 570 020	11 052 742	2 ^e trimestre
Mai	2 621 133	1 126 388	3 747 521	2 689 737	1 073 565	3 763 302				
Juin	3 007 599	1 124 365	4 131 964	2 994 120	1 178 002	4 172 122				
Juillet	4 284 355	843 755	5 128 110	3 902 382	1 048 104	4 950 486				
Août	4 254 614	972 484	5 227 098	4 090 517	1 036 794	5 127 311				
Septembre	3 047 126	1 123 836	4 170 962	2 810 300	1 124 547	3 934 847				
Octobre	2 756 701	1 119 482	3 876 183	2 180 856	1 266 066	3 446 922				
Novembre	2 234 899	1 143 394	3 378 293	2 085 350	1 220 893	3 306 243				
Décembre	2 723 904	830 519	3 554 423	1 921 618	1 064 514	2 986 132				
Total	34 483 852	12 419 523	46 903 375	31 965 992	13 342 115	45 308 107				

Source: Administration fédérale des douanes

¹⁾ Par autre trafic on entend le trafic de transit, touristique, d'affaires, d'excursion et d'achats

Compte des routes nationales

Source: Administration fédérale des finances

Annexe 6

40 b	Erträge / Produits				Aufwendungen / Charges					Ueberschuss der Erträge (+); der Aufwendungen (-) Excédent des produits (+) des charges (-)	Rückstellung Provision (+) Zu tilgende Ausgaben (-) Dépenses à amortir (-) Kumuliert Cumulé
	Treibstoffzölle Droits sur les carburants		Zusätzlicher Beitrag aus allg. Bundesmitteln Contribution complémentaire prov. des ressources générales	Total	Projektierung Landerwerb, Bau Projets, achats de terrains construction	Betrieb und Unterhalt Exploitation et entretien	Verwaltung Administration	Verzinsung Intérêts	Total		
	Anteil Quote-part	Zuschlag Surtaxe									
Jahre Années	In Millionen Franken / En millions de francs										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1960	73,9	—	3,0	76,9	—	—	1,0	—	1,0	+ 75,9	+ 142,9
1961	89,9	—	1,2	91,1	236,0	—	1,2	—	237,2	- 146,1	- 3,2
1962	76,2	51,8	—	128,0	430,1	—	1,9	4,8	436,8	- 308,8	- 312,0
1963	98,1	112,0	—	210,1	626,8	—	1,5	16,3	644,6	- 434,5	- 746,5
1964	110,0	152,4	—	262,4	620,0	—	1,2	28,9	650,1	- 387,7	- 1134,2
1965	111,1	228,5	26,7	366,3	640,0	—	1,4	41,3	682,7	- 316,4	- 1450,6
1966	122,2	283,1	40,0	445,3	647,7	—	1,5	67,9	717,1	- 271,8	- 1722,4
1967	135,9	334,7	65,0	535,6	650,0	—	1,4	68,9	720,3	- 184,7	- 1907,1
1968	148,7	397,6	77,5	623,8	699,8	—	1,7	76,3	777,8	- 154,0	- 2061,1
1969	160,7	440,5	80,0	681,2	759,6	0,9	2,0	82,4	845,0	- 163,8	- 2224,9
1970	176,5	470,6	80,0	727,1	849,1	—	1,9	94,6	945,6	- 218,5	- 2443,4
1971	197,2	542,8	82,9	822,9	950,0	3,7	2,4	103,9	1 060,0	- 237,1	- 2680,5
1972	200,3	751,8	150,0	1 102,1	1 080,0	2,7	2,6	120,6	1 205,9	- 103,8	- 2784,3
1973	213,1	788,3	150,0	1 151,4	962,1	3,3	2,7	125,3	1 093,4	+ 58,0	- 2726,4
1974	194,2	849,4	150,0	1 193,6	935,0	6,9	3,1	143,1	1 088,1	+ 105,5	- 2620,9
1975	195,6	1 106,3	150,0	1 451,9	1 046,0	8,2	3,2	137,6	1 195,0	+ 256,9	- 2364,0
1976	264,2	1 108,2	150,0	1 522,4	1 140,0	9,2	3,2	118,2	1 270,6	+ 251,8	- 2112,1
1977	219,4	1 161,9	—	1 381,3	1 010,4	9,6	3,4	105,6	1 129,0	+ 252,3	- 1859,8
1978	225,9	1 195,6	—	1 421,5	977,0	12,4	3,4	97,6	1 090,4	+ 331,1	- 1528,7

Extrait du compte routier par catégories 1977
 Variante compte capital global

Catégories de véhicules	Effectif des véhicules 1	Prestations par année et catégorie (mio. km) 2	Coûts non couverts		
			par catégorie (mio. fr.) 3	par véhicules (fr.) 4=(3.1)	Taux par km-véhicule (fr.) 5=(3:2)
(Bus publics)	(2 814)	(83,0)	(30,65)	(10 892)	(0,369)
Cars privés	1 670	54,3	9,10	5 449	0,167
Camions I jusqu'à 4 t	6 687	160,5	9,37	1 401	0,058
II 4-6,5 t	9 468	265,1	7,48	790	0,028
III 6,5-8 t	13 113	491,7	30,51	2 327	0,062
IV 8-9 t	17 794	311,8	37,15	4 766	0,119
V plus de 9 t	3 858	173,6	32,70	8 476	0,188
Tracteurs à sellette max. 28 t	2 204	104,7	45,54	20 662	0,434
Remorques (légères jusqu'à 2,5 t)	(28 285)	(424,3)	(33,76)	(1 194)	(0,079)
lourdes de plus de 2,5 t	22 610	678,3	142,20	6 289	0,209
Total des coûts non couverts du trafic routier lourd			314,05		
(= y compris les bus publics et les remorques légères)			(378,46)		

La charge fiscale de l'huile Diesel et ses produits

Augmentation nécessaire de la charge fiscale pour parvenir à un produit supplémentaire de 350 mio de francs. Calcul des produits sur la base du volume importé en 1978 = 464 388 t (non compris les quantités exonérées du droit de douane¹⁾)

Huile Diesel du tarif n° 2710.20	Charge fiscale par 100 kg net		
	Actuellement	Augmentation nécessaire	Total après augmentation
Droit de douane (taxe par 100 kg brut: 26 fr. 50)	30,475	70,67	101,15
Droit de statistique (1 %)	0,305	0,71	1,01
Taxe supplémentaire (30 ct./litre) ...	36,45	—	36,45
Taux globaux	67,23	—	138,61
Impôt sur le chiffre d'affaires	5,80	3,99	9,79
Charge fiscale globale			
— par 100 kg net	73,03	75,37	148,40
— par litre ²⁾ en centimes	60,1	62,0	122,1
Produit total en mio de francs	339,1	350.—	689,1

¹⁾ *Volumes d'huile Diesel exonérés ou frappés de droits réduits:*
En 1978, on a accordé le remboursement partiel des droits à 203 554 t au total d'huile Diesel (1977: 208 796 t). Comme la présentation de la requête n'est pas liée à l'année civile, de légers écarts sont possibles d'une année à l'autre.

²⁾ Poids spécifique 0,823 kg/litre.

Message concernant une vignette autoroutière et une redevance sur le trafic des poids lourds du 16 janvier 1980

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.003
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.04.1980
Date	
Data	
Seite	1089-1176
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 708

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.