

Message
concernant les initiatives populaires
«pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» et
«pour la suppression de la vignette routière»

du 31 mai 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message relatif aux initiatives populaires fédérales «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» et «pour la suppression de la vignette routière» et vous proposons de les soumettre sans contreprojet au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de les rejeter.

Le message est accompagné des projets d'arrêtés fédéraux y relatifs.

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

31 mai 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Les fondements constitutionnels de la redevance sur le trafic des poids lourds et de la vignette autoroutière ont été acceptés le 26 février 1984 par le peuple et les cantons, à une nette majorité. Ces redevances pour l'usage des routes sont prélevées depuis le 1^{er} janvier 1985; le délai de validité des dispositions constitutionnelles expire à fin 1994.

Peu après l'entrée en vigueur de ces redevances, les deux initiatives populaires «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» et «pour la suppression de la vignette routière» demandant l'abolition de ces redevances pour l'utilisation des routes ont été déposées. Le Conseil fédéral propose de les rejeter.

Une fois les difficultés initiales surmontées, les usagers se sont habitués à s'acquitter des redevances routières et leur perception ne pose plus de problème. La période de transition, fixée à dix ans, doit être mise à profit pour examiner les possibilités d'instituer des redevances routières liées aux prestations et à affectation spéciale. On étudiera notamment les expériences faites jusqu'ici ainsi que les projets des Communautés européennes. La commission de la CE tend vers une imputation intégrale des coûts d'infrastructure selon le principe de la territorialité. Une suppression avant terme des redevances pour l'utilisation des routes porterait atteinte à la souhaitable continuité politique.

Les redevances routières sont justifiées quant au fond dans la mesure où le transport privé ne couvre pas les coûts qu'il occasionne. Un décuvert apparaît aussi bien pour ce qui est des véhicules soumis à la redevance sur les poids lourds, que de ceux pour lesquels les usagers doivent acheter une vignette. Comparées à celles fixées dans les pays étrangers, les redevances suisses pour l'utilisation des routes sont d'un montant modique, tout à fait supportables pour les particuliers et pour les entrepreneurs de transport.

La suppression des redevances pour l'utilisation des routes reviendrait en revanche à accorder un privilège, peu souhaitable du point de vue de l'économie générale, au trafic routier privé. Un tel traitement de faveur ne ferait que renforcer la croissance de celui-ci. Or dans la concurrence entre les transports publics et privés, ces derniers jouissent d'avantages injustifiés que l'on cherche à réduire. Ces efforts seraient compromis par l'abolition des redevances pour l'utilisation des routes.

Opposer un contreprojet à ces deux initiatives populaires serait discutable pour des motifs d'ordre juridique et politique. Un contreprojet direct ne serait judicieux, de l'avis du Conseil fédéral, que s'il contenait une compétence pour la perception de redevances routières liées aux prestations. Toutefois, il n'adopterait pas la même optique que les auteurs de l'initiative, ni même une orientation semblable et serait donc discutable d'un point de vue juridique. Le Conseil fédéral propose pour cette raison de renoncer à opposer un contreprojet à ces initiatives.

Message

Les deux initiatives populaires visant la suppression de la redevance sur le trafic des poids lourds et de la vignette autoroutière concernent des domaines qui sont voisins à bien des égards. Il se justifie donc de ne pas les traiter dans des messages séparés reprenant les mêmes arguments.

1 Les initiatives populaires

11 Teneur des initiatives

111 Teneur de l'initiative populaire «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds»

Le 24 juin 1986, un comité ad hoc comprenant des représentants de diverses associations de la branche automobile (secrétariat: Monsieur Bernhard Böhi, Bâle) a déposé l'initiative populaire «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds». L'initiative demande l'abrogation sans remplacement de l'article 17 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, soit la suppression de la base constitutionnelle de la redevance sur le trafic des poids lourds.

L'initiative proposée a la teneur suivante (FF 1986 II 1302):

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont modifiées comme il suit:

Art. 17

Abrogé

112 Teneur de l'initiative populaire «pour la suppression de la vignette routière»

Le 8 juillet 1986, un comité ad hoc présidé également par le journaliste bâlois Bernhard Böhi a déposé l'initiative populaire «pour la suppression de la vignette routière». L'initiative demande l'abrogation sans remplacement de l'article 18 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, soit la suppression de la base constitutionnelle de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.

L'initiative proposée a la teneur suivante (FF 1986 II 1382):

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont modifiées comme il suit:

Art. 18

Abrogé

12 Aboutissement

Par décision du 30 juillet 1986, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» avait recueilli 112 970

signatures valables et qu'elle avait ainsi abouti formellement (FF 1986 II 1302). L'initiative «pour la suppression de la vignette routière» a elle aussi abouti sur le plan formel. D'après la décision de la Chancellerie fédérale du 12 août 1986, cette initiative a réuni 113 539 signatures valables (FF 1986 II 1382).

13 Délai fixé pour le traitement des initiatives

Le délai au terme duquel le Conseil fédéral est tenu de présenter aux Chambres un message sur l'initiative populaire «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» échoit le 24 juin 1989 (selon l'art. 27, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils [LREC]; RS 171.11, en relation avec l'art. 29, 1^{er} al., de cette même loi dans sa teneur du 17 déc. 1976. C'est cette teneur de l'art. 29, 1^{er} al., qui s'applique aux initiatives populaires qui ont été déposées avant le 1^{er} janv. 1987, en vertu de l'art. 72 LREC).

D'après les dispositions précitées de la loi sur les rapports entre les conseils, le délai s'appliquant à l'initiative «pour la suppression de la vignette routière» s'étend jusqu'au 8 juillet 1989. Mais comme les deux initiatives sont traitées dans le présent message, il s'impose de présenter celui-ci aux Chambres fédérales d'ici au 24 juin 1989. Les deux Chambres devront alors se prononcer sur les deux initiatives d'ici au 24 juin 1990 au plus tard, au cas où elles ne décideraient pas de proposer un contreprojet (en vertu de l'art. 27, 1^{er} al., et de l'art. 29, 4^e al., LREC, dans la teneur du 17 déc. 1976).

14 Validité

141 Unité de la forme

Une initiative peut être présentée sous forme de proposition conçue en termes généraux ou sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4^e al., cst.); les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques; RS 161.1). Les deux initiatives demandent l'abrogation de normes constitutionnelles existantes et revêtent donc la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. De ce fait, l'unité de la forme est assurée dans ces deux initiatives.

142 Unité de la matière

Aux termes de l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution fédérale, une initiative ne peut porter que sur *un* objet. C'est le cas pour les deux initiatives en question. L'initiative «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» traite du thème de la redevance sur le trafic des poids lourds, sans remettre en question un autre domaine relevant de la constitution fédérale. L'initiative «pour la suppression de la vignette routière» se limite à l'objet de la redevance d'utilisation des routes. L'unité de la matière est ainsi respectée dans les deux initiatives.

15 Contenu de l'initiative «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds»

Cette initiative populaire demande l'abrogation sans remplacement de l'article 17 des dispositions transitoires de la constitution fédérale. La norme constitutionnelle instituant une redevance sur le trafic des poids lourds, adoptée par le souverain le 26 février 1984, a la teneur suivante:

Art. 17

¹ La Confédération perçoit pour l'utilisation des routes qui sont ouvertes au trafic général, une redevance annuelle sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse et à l'étranger d'un poids total supérieur à 3,5 tonnes.

² Cette redevance s'élève à:

- a. pour les camions et les véhicules articulés
 - de 3,5 à 11 tonnes 500 francs
 - de 11 à 16 tonnes 1500 francs
 - de 16 à 19 tonnes 2000 francs
 - d'un poids total supérieur à 19 tonnes 3000 francs
- b. pour les remorques
 - de 3,5 à 8 tonnes 500 francs
 - de 8 à 10 tonnes 1000 francs
 - d'un poids total supérieur à 10 tonnes 1500 francs
- c. pour les autocars 500 francs

³ Pour les véhicules qui ne sont mis en circulation qu'une partie de l'année, le Conseil fédéral fixe des taux de redevance en fonction de cette durée; il prend en considération le coût de la perception.

⁴ Le Conseil fédéral règle l'application par voie d'ordonnance. Il peut établir pour des catégories de véhicules spéciaux les montants au sens du 2^e alinéa, exempter de la redevance certains véhicules et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne devra pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse.

⁵ La redevance est perçue pendant dix ans. Une loi pourra la restreindre ou la supprimer avant l'expiration de ce délai.

La validité de cette disposition transitoire est limitée à dix ans en vertu du 5^e alinéa; elle expire donc à fin 1994. L'acceptation de l'initiative aurait pour conséquence l'abrogation immédiate de l'article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires (suivant l'art. 123, 1^{er} al., cst., et l'art. 15, 3^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques).

16 Contenu de l'initiative «pour la suppression de la vignette routière»

Cette initiative demande l'abrogation sans remplacement de l'article 18 des dispositions constitutionnelles transitoires. Cet article qui a été adopté lors de la votation du 26 février 1984 par le peuple et les cantons a la teneur suivante:

Art. 18

¹ La Confédération perçoit pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe une redevance annuelle de 30 francs sur les véhicules

automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger, dont le poids total ne dépasse pas 3,5 tonnes.

² Le Conseil fédéral règle l'application par voie d'ordonnance. Il peut exempter de la redevance certains véhicules et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne devra pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse et contrôlent le respect des prescriptions par tous les véhicules.

³ La redevance est perçue pendant dix ans. Une loi pourra la restreindre ou la supprimer avant l'expiration de ce délai.

La validité de cette disposition constitutionnelle est elle aussi limitée à fin 1994. L'acceptation de l'initiative se traduirait par l'abrogation immédiate de l'article 18 des dispositions constitutionnelles transitoires (comme pour le ch. 15 ci-dessus).

2 Situation initiale

21 Historique des redevances pour l'utilisation des routes

Le compte routier a fait apparaître pour l'année 1977 un découvert de 314 millions de francs imputable au trafic lourd. Vers la fin des années soixante-dix, les perspectives financières de la Confédération se sont de surcroît assombries. C'est dans ce contexte que les Chambres fédérales ont demandé au Conseil fédéral, les 24 octobre et 4 décembre 1978, par voie de motion, de leur présenter des propositions relatives à des redevances routières.

Afin de donner suite à cette motion, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales, en date du 16 janvier 1980, un message concernant une vignette autoroutière et une redevance sur le trafic des poids lourds (FF 1980 I 1089 ss). Dans ce message, le Conseil fédéral proposait une norme de compétence visant à l'introduction d'une redevance sur les poids lourds liée aux coûts et aux prestations. En revanche, il suggérait de renoncer provisoirement à la perception d'une vignette autoroutière. Le Parlement a toutefois décidé en juin 1983 de recommander au peuple et aux cantons l'introduction, *pour une durée de dix ans*, d'une redevance *forfaitaire* sur le trafic des poids lourds et d'une vignette autoroutière.

Le peuple et les cantons ont approuvé ces deux propositions le 26 février 1984. La redevance sur le trafic des poids lourds a été acceptée par 1 254 489 oui contre 882 756 non; 13 cantons et 5 demi-cantons se sont prononcés pour, 7 cantons et 1 demi-canton contre (FF 1984 I 1385). L'introduction de la vignette autoroutière a été soutenue par 13 cantons et 6 demi-cantons contre 7; le rapport des voix s'est établi à 1 132 497 oui contre 1 005 051 non (FF 1984 I 1385).

22 Perception de la redevance sur le trafic des poids lourds

221 Base constitutionnelle de la redevance sur le trafic des poids lourds

L'article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires fixe les principaux éléments de la redevance sur le trafic des poids lourds. Celle-ci est due pour tous

les véhicules à moteur et remorques, suisses et étrangers, d'un poids supérieur à 3,5 t, pour autant qu'ils empruntent des routes suisses ouvertes au trafic général.

Cette base constitutionnelle directement applicable précise en outre les taux de redevance forfaitaires, qui varient selon la catégorie de véhicules, pour une année, entre 500 et 3000 francs. Si l'on a opté pour une redevance forfaitaire, c'est sur proposition de la branche des transporteurs et afin d'en simplifier la perception. Le Conseil fédéral est habilité à moduler les taux en fonction de la durée de validité de la redevance ainsi qu'à déterminer les exemptions.

Dans la perspective de pouvoir remplacer la norme constitutionnelle pour la redevance sur le trafic des poids lourds par un système de redevances conçu dans le cadre de la politique coordonnée des transports (PCT; FF 1983 I 909), on a limité la durée de validité de l'article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires à dix ans. En vertu du 5^e alinéa de ces dispositions, on peut de surcroît renoncer, par la voie législative, à la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds, en totalité ou en partie, avant l'expiration de ce délai.

Une initiative parlementaire Villiger (85.232 Initiative parlementaire Villiger, 7. 3. 85) qui avait demandé la suppression de la redevance sur le trafic des poids lourds en procédure d'urgence, a été retirée le 9 octobre 1987 (cf. Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, 1987 III 16 n° 23).

De surcroît, une motion Scherrer (88.735 M Scherrer 3. 10. 88) a été rejetée par le Conseil national le 9 mars 1989 par 78 non contre 50 oui. Elle demandait la suppression avant terme de cette redevance (BO N 1989 349 ss).

222 L'ordonnance réglant la redevance sur le trafic des poids lourds

En prenant comme base constitutionnelle l'article 17 des dispositions transitoires de la constitution, le Conseil fédéral a édicté le 12 septembre 1984 l'ordonnance réglant la redevance sur le trafic des poids lourds (RS 741.71). Cette ordonnance est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1985. Elle a été entretemps modifiée à deux reprises:

Par la modification du 3 décembre 1984 (RO 1984 1474), on a passé du système des forfaits à l'entrée à celui des forfaits journaliers pour les véhicules étrangers, en abaissant fortement les taux forfaitaires applicables. Ce faisant, on a tenu compte de certaines critiques provenant de l'étranger.

En date du 13 novembre 1985, (RO 1985 1846), on a accordé des facilités pour certaines catégories de véhicules. En outre, on a révisé l'article 15 pour permettre aux détenteurs de véhicules suisses de se faire rembourser la redevance sur les poids lourds en proportion des trajets effectués à l'étranger. Cette mesure avait pour but de souligner le caractère de taxe d'utilisation des routes inhérent à la redevance sur le trafic des poids lourds.

223 L'ordonnance réglant la redevance sur le trafic des poids lourds dans la pratique

Il convient de distinguer entre les critiques portant sur la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds et celles portant sur son mode de prélèvement.

En Suisse, la perception de la redevance s'est heurtée initialement à de vigoureuses protestations de la part des assujettis. Toutefois, la redevance a pu être perçue dès l'entrée en vigueur des dispositions.

Ces derniers temps, on a pu constater que les critiques ont beaucoup diminué. Même dans les organes corporatifs de la branche des transports routiers, la redevance sur le trafic des poids lourds ne fait plus l'objet que de critiques sporadiques, depuis que l'on est parvenu à dissuader les pays étrangers d'appliquer des mesures de rétorsion, ou au moins à les persuader de réduire les prélèvements déjà fixés. Le Conseil fédéral continuera à s'efforcer d'atténuer par la voie de négociations, les problèmes qui pourraient surgir à cet égard, de façon à préserver la compétitivité des entreprises suisses de transport à l'étranger.

A l'étranger, les critiques ont surtout visé (et visent encore) le caractère forfaitaire de la redevance. Parce qu'elle n'est pas perçue en fonction des prestations et qu'elle n'est pas affectée à un but précis, elle est considérée par certains Etats étrangers comme un impôt dû inconditionnellement. Ces derniers temps, il semble toutefois que la critique de l'étranger se soit détournée de la redevance sur le trafic des poids lourds pour s'appliquer à d'autres problèmes (limites de poids, interdiction de circuler la nuit et les dimanches).

Le Tribunal fédéral a dû se pencher sur les questions du caractère forfaitaire et de la compatibilité de la redevance avec les accords internationaux: par son arrêt du 2 septembre 1986, il a déclaré que la perception d'un forfait journalier de 15 francs (en application de l'art. 19, 4^e al., let. a, de l'ordonnance réglant la redevance sur le trafic des poids lourds) n'était pas discriminatoire pour le détenteur (belge) d'un véhicule et a défendu la perception de cette redevance, arguant du fait qu'elle était équitable par rapport aux forfaits perçus pour une année¹⁾.

On rappellera l'échec de deux tentatives, ces dernières années, qui avaient pour but de modifier les bases constitutionnelles de la redevance sur le trafic des poids lourds.

224 L'initiative de l'AST «pour une juste imposition du trafic lourd»

En date du 7 décembre 1986, le peuple et les cantons ont nettement rejeté l'initiative de l'Association suisse des Transports (AST) «pour une juste imposition du trafic lourd». L'initiative entendait relever massivement les taux de la redevance sur le trafic des poids lourds en vigueur pendant une phase transitoire (FF 1985 II 655).

¹⁾ Arrêt du tribunal fédéral du 2 septembre 1986 dont certains passages ont été publiés dans Pra 76 n° 11, en particulier E. 3.

225 Bases constitutionnelles d'une politique coordonnée des transports

Les fondements constitutionnels de la politique coordonnée des transports (arrêté fédéral du 20 mars 1987, FF 1987 I 964), qui ont été rejetés le 12 juin 1988 par le peuple et les cantons, prévoyaient une disposition permettant de lier la redevance sur les poids lourds aux prestations effectuées. En vertu de l'article 37, 2^e alinéa, chiffre 2, lettre b, de cette disposition, la Confédération aurait obtenu la compétence de percevoir de telles redevances, qui auraient permis de garantir la couverture des coûts que le trafic privé occasionne (compte tenu des coûts et avantages externes). Il était prévu d'affecter leur produit à des fins déterminées.

23 Perception de la vignette autoroutière

231 Base constitutionnelle de la vignette autoroutière

Directement applicable, l'article 18 des dispositions transitoires de la constitution fédérale fournit les bases nécessaires à la perception de la vignette autoroutière. Perçue annuellement pour l'utilisation des routes nationales de première et deuxième classe par les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger dont le poids ne dépasse pas 3,5 t, cette redevance s'élève à 30 francs par véhicule. Le Conseil fédéral peut fixer certaines exemptions et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière.

Toutefois, il est possible de légiférer pour restreindre, voire supprimer, la vignette autoroutière avant l'expiration du délai fixé (3^e al. de l'art. cst. susmentionné).

Citons à cet égard une motion Dreher (88.414 M Dreher 17. 3. 88) demandant la suppression de la vignette, motion qui est pour l'heure en suspens au Parlement.

232 L'ordonnance relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales dans la pratique

Les automobilistes se sont très vite habitués à la perception de la vignette autoroutière. Sans doute le système de perception – fort simple – et le montant prélevé – modique en comparaison des sommes perçues pour l'utilisation des autoroutes dans les pays voisins – ne sont-ils pas étrangers au bon déroulement des opérations.

233 Bases constitutionnelles pour une politique coordonnée des transports

Tant le Conseil fédéral que le Parlement ont cherché à donner une base constitutionnelle durable à la perception de la vignette autoroutière, notamment dans le cadre du projet de politique coordonnée des transports (PCT; FF 1987 I 964). Mais, comme déjà mentionné, le souverain s'est prononcé contre ce projet.

24 Perception d'une redevance pour l'utilisation des routes nationales: raisons

241 Généralités

Il faut analyser les diverses raisons sur lesquelles se fonde la perception d'une redevance pour l'usage des routes nationales dans un cadre plus vaste. C'est pourquoi il nous paraît nécessaire de présenter en guise d'introduction quelques éléments importants concernant la répartition des tâches et le financement en matière de routes.

La *Confédération* participe pour une large part à la construction et à l'entretien des routes nationales, à la construction des routes principales ainsi qu'à d'autres ouvrages dans l'intérêt du trafic routier; elle accorde en outre des contributions pour des mesures autres que techniques. Pour assumer cette tâche, elle bénéficie de la moitié du produit net des droits d'entrée de base ainsi que de la totalité de la surtaxe perçue sur les carburants. Ces moyens ont été affectés à cet usage en vertu de l'article 36^{ter} de la constitution, accepté en votation populaire le 27 février 1983. La seconde moitié du produit susnommé ainsi que les redevances perçues¹⁾ sur le trafic des poids lourds et par le biais de la vignette autoroutière vont alimenter le budget général de la *Confédération*. Ces montants ne sont donc pas affectés aux routes.

Les *cantons* se chargent en premier lieu des routes nationales, principales et d'autres routes cantonales importantes. Pour ce faire, ils disposent essentiellement du produit des impôts sur les véhicules à moteur, de contributions fédérales, de contributions des communes et de tiers ainsi que de leurs ressources générales.

Quant aux *communes*, elles construisent leurs routes en utilisant pour l'essentiel les ressources inscrites à leur budget ainsi que des contributions de riverains. Dans la plupart des cas, elles obtiennent également des subventions cantonales.

242 Politique actuelle de la Confédération en matière de financement des routes

Conformément à l'article 36^{ter} de la constitution et en vertu de la loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (LDC; RS 725.116.2), en vigueur depuis le 22 mars 1985, les recettes de ces droits servent, à l'échelon de la *Confédération*, principalement aux tâches suivantes en rapport avec la circulation routière:

- participation aux frais des routes nationales (chap. 3 LDC),
- contributions aux frais de construction des routes principales (chap. 4 LDC),
- contributions aux frais de mesures visant à séparer le transport public du trafic privé ainsi qu'à faciliter les transferts de l'un à l'autre,
- contributions aux frais de mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier motorisé,

¹⁾ Les produits provenant de la taxe sur les poids lourds et de la vignette autoroutière sont indiqués à l'*annexe 1*.

- contributions aux frais de mesures de protection contre les éléments naturels le long des routes et aux coûts de certaines installations ferroviaires servant au transport des autos accompagnées (chap. 5 LDC).

En outre, la Confédération accorde, en vertu des articles 34 et 35 LDC, des contributions aux cantons pour des mesures autres que techniques, contributions qui sont calculées en fonction de leurs charges routières et de leur capacité financière. On trouvera des tableaux récapitulant les dépenses et les recettes de la Confédération en matière de financements affectés au trafic routier dans les messages relatifs au budget et au compte d'Etat (message sur le compte d'Etat 1987, p. 158, n'est pas publié dans la FF).

243 **Compte routier**

En vertu de l'article 36 LDC, «le Conseil fédéral fait établir un compte routier indiquant, d'une part, les recettes imputables que les pouvoirs publics tirent du trafic des véhicules à moteur et, d'autre part, les frais engendrés par ce trafic». Le gouvernement a chargé l'Office fédéral de la statistique d'élaborer ce compte.

Etabli depuis 1959, le compte routier a pour objectif de donner une vue d'ensemble, secteur par secteur, des dépenses des pouvoirs publics consacrées aux routes et de leur couverture par les recettes provenant du trafic des véhicules à moteur. En l'occurrence, on ne tient compte que des *frais d'infrastructure* (construction, entretien et exploitation des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur). Les transports ont à côté de répercussions positives, des effets négatifs comme les accidents, le bruit, la consommation d'énergie, la pollution de l'air. Ces effets annexes du trafic routier, c'est-à-dire ses coûts et avantages externes n'ont toutefois pas encore pu, jusqu'ici, être pris en considération dans le compte routier.

Cependant, certains milieux ont demandé que l'on révisé l'ensemble des données entrant en ligne de compte. Par décision du 25 juin 1986, le Conseil fédéral a donc approuvé le principe d'un remaniement du compte routier. La nouvelle formule tient compte du produit des redevances perçues pour l'utilisation des routes. Ainsi, pour l'année 1985, le compte capital présente un degré d'équilibre financier de la route de 90,6 pour cent qui varie en fonction des catégories de véhicules (cf. tableau 1 ci-après). Dans l'ensemble, on constate une amélioration de 10 pour cent par rapport aux résultats enregistrés en 1984, lesquels reposent encore sur l'ancienne méthode de calcul¹⁾.

Au vu des résultats disponibles les plus récents (soit ceux de 1985), on constate, tant pour les véhicules assujettis à la vignette que pour les véhicules soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds, une couverture insuffisante des coûts dans le compte routier.

Pour l'année 1985, on a enregistré des produits de quelque 141 millions de francs au titre de la *redevance autoroutière*. Au total, le compte relatif aux véhicules à

¹⁾ On peut trouver des précisions sur la conception du compte routier dans le *Rapport sur le remaniement du compte routier suisse*, publié par l'Office fédéral de la statistique, Berne 1985.

moteur soumis à la vignette montre des recettes de 3363 millions. Face à celles-ci, on trouve des coûts imputables d'un montant de 3663 millions. Il en découle un découvert de 300 millions ou d'environ 8 pour cent.

La situation est semblable pour ce qui est des véhicules soumis à la *redevance sur le trafic des poids lourds*. Les recettes provenant de cette dernière font apparaître dans les comptes pour 1985 un produit net attribuable de 109 millions. Le compte routier montre, en ce qui concerne les véhicules à moteur et les remorques soumis à la redevance, des recettes de l'ordre de 560 millions et des coûts imputables de 606 millions. Le découvert s'établit donc à 46 millions ou à 8 pour cent environ.

Ces chiffres prouvent que la perception de redevances pour l'utilisation des routes nationales et sur le trafic des poids lourds est justifiée dans la mesure où les véhicules ne parviennent pas à couvrir leurs coûts.

Le tableau 1 qui fait suite donne davantage de détails sur les degrés d'équilibre financier et de couverture établis par catégories. Les degrés d'équilibre financier sont établis selon le système du compte capital et selon le système du compte de dépenses.

Dans le *compte capital*, les investissements n'entrent en considération dans l'optique de l'économie d'entreprise qu'en raison de leur dépréciation annuelle (amortissements) tandis qu'un intérêt est calculé sur le capital investi. Par ce biais, on peut établir le degré d'équilibre financier.

Dans le *compte des dépenses*, on compare les recettes imputables à la somme des dépenses routières annuelles, y compris les investissements pris dans leur intégralité, et des intérêts portant sur le solde des années précédentes. Cette méthode indique le degré de couverture. Dans l'optique du calcul du découvert relatif aux véhicules motorisés, le compte capital est plus représentatif et d'un plus grand poids politique, car il correspond au mode de calculation des coûts utilisé dans les entreprises pour la formation des prix. Le compte des dépenses présente les flux financiers en incluant les intérêts portant sur les soldes annuels.

244 Les redevances pour l'utilisation des routes en Europe de l'Ouest

244.1 Généralités

De nombreux pays d'Europe de l'Ouest perçoivent, en sus de l'imposition des véhicules routiers et des carburants, des redevances spécifiques pour l'utilisation des routes, quel que soit le pays d'immatriculation du véhicule.

En ce qui concerne le *trafic des poids lourds*, les pays suivants, en dehors de la Suisse, appliquent des redevances spécifiques: Grande-Bretagne (péages pour les ponts et tunnels), France, Italie, Grèce, Espagne et Portugal (péages autoroutiers), Suède, Norvège et Finlande (redevances kilométriques) et Autriche (redevance d'utilisation des routes). Il convient de tenir compte du fait que dans le système des péages autoroutiers, il existe, au moins théoriquement, la possibilité de les éviter, ce qui n'est pas le cas de la redevance sur les poids lourds perçue en Suisse.

Degrés d'équilibre financier et de couverture établis par catégories de véhicules, selon le compte routier pour 1985

Tableau 1

Types de véhicules	Recettes imputables	Compte de capital			Compte de dépenses		
		Coûts et intérêts imputables	Degrés d'équilibre financier	Excédent ou insuffisance de couverture ¹⁾	Dépenses et intérêts imputables	Degrés de couverture	Excédent ou insuffisance de couverture ¹⁾
	en millions de francs	en millions de francs	en %	en millions de francs	en millions de francs	en %	en millions de francs
Cyclomoteurs	51,9	70,9	73	- 19,0	90,2	58	- 38,3
Motocyclettes	56,4	70,2	80	- 13,8	81,7	59	- 25,3
Voitures de tourisme:							
- légères	295,2	365,5	81	- 70,3	410,6	72	- 115,4
- moyennes	2324,0	2701,0	86	- 377,0	2999,2	78	- 675,2
- lourdes	399,6	259,3	154	+ 140,3	287,5	139	+ 112,1
Minibus	9,3	6,8	137	+ 2,5	7,5	124	+ 1,8
Voitures de livraison	264,0	226,7	116	+ 37,3	250,7	105	+ 13,3
Bus publics	5,1	54,2	9	- 49,1	53,4	10	- 48,3
Cars/bus privés	16,5	20,1	82	- 3,6	19,9	83	- 3,4
Camions:							
2 essieux 3,5 à 5 t	4,1	3,3	125	+ 0,8	3,5	116	+ 0,6
2 essieux 5 à 9 t	12,2	9,7	126	+ 2,5	10,2	120	+ 2,0
2 essieux 9 à 13 t	32,2	29,9	108	+ 2,3	30,5	106	+ 1,7
2 essieux 13 t et plus	266,6	287,3	93	- 20,7	282,7	94	- 16,1
3 essieux 13 t et plus	86,0	88,7	97	- 2,7	87,1	99	- 1,1
4 essieux 25 t et plus	47,0	44,7	105	+ 2,3	44,2	106	+ 2,8

¹⁾ - = Insuffisance de couverture.

+ = Excédent de couverture.

Source: Office fédéral de la statistique (OFS)

Types de véhicules	Recettes imputables	Compte de capital			Compte de dépenses		
		Coûts et intérêts imputables	Degrés d'équilibre financier	Excédent ou insuffisance de couverture ¹⁾	Dépenses et intérêts imputables	Degrés de couverture	Excédent ou insuffisance de couverture ¹⁾
		en millions de francs	en %	en millions de francs	en millions de francs	en %	en millions de francs
Tracteurs à sellette:							
2 essieux jusqu'à 3,5 t	3,7	4,5	83	- 0,8	4,9	76	- 1,2
2 essieux 3,5-13 t	1,4	1,5	92	- 0,1	1,6	89	- 0,2
2 essieux 13 t et plus	38,8	31,6	123	+ 7,2	31,2	124	+ 7,6
3 essieux 13 t et plus	2,1	1,8	117	+ 0,3	1,8	118	+ 0,3
Remorques de transport de marchandises:							
- légères	15,0	33,5	45	- 18,5	35,7	42	- 20,7
- lourdes	37,8	54,7	69	- 16,9	58,4	65	- 20,6
Remorques de tracteurs:							
- légères	0,9	2,6	35	- 1,7	2,8	32	- 1,9
- lourdes	12,1	28,5	42	- 16,4	29,5	41	- 17,4
Total	3981,9	4397,0	90,6	- 415,1	4824,8	82,5	- 842,9
dont poids lourds sans bus publics	560,5	606,3	92	- 45,8	605,5	93	- 45,0

1) - = Insuffisance de couverture.
+ = Excédent de couverture.

Source: Office fédéral de la statistique (OFS)

En ce qui concerne les *véhicules à moteur légers* (en particulier les voitures de tourisme), les pays suivants, en dehors de la Suisse, perçoivent des taxes autoroutières: Autriche (sur certains tronçons), France, Grèce, Italie et Portugal. Les cas de perception de péages pour des ponts ou tunnels en Grande-Bretagne sont très peu nombreux.

Les commentaires qui suivent se limitent aux redevances pour l'utilisation des routes dans les pays voisins de la Suisse. Les tarifs applicables à ces redevances sont indiqués aux *annexes 3 à 5*.

244.2 Autriche

En Autriche, on perçoit sur les voitures de tourisme comme sur les véhicules lourds des redevances pour l'utilisation de certaines autoroutes et tunnels («Maut» et redevance routière). Les tronçons à péage «Maut» sont les suivants:

- autoroute du Brenner (Innsbruck–Brenner),
- autoroute du Tauern (certains tronçons),
- tunnel de l'Arlberg,
- deux tunnels de l'autoroute du Pyhrn.

De surcroît, le transport de marchandises au moyen de véhicules utilitaires lourds (remorques incluses) est soumis à une redevance routière spéciale «Strassenverkehrsbeitrag». La perception de ces redevances est expliquée en particulier par la volonté de réduire les avantages en matière de concurrence de la route vis-à-vis du rail.

244.3 France et Italie

Dans ces deux pays, les principales autoroutes sont construites et exploitées par des sociétés privées ou d'économie mixte. Celles-ci sont habilitées à prélever des redevances (péage et «pedaggio») auprès des utilisateurs des autoroutes (voitures de tourisme et véhicules lourds). Le produit des redevances est utilisé directement pour le financement de ces autoroutes, ce qui explique leurs montants relativement élevés.

244.4 République fédérale d'Allemagne

La République fédérale d'Allemagne n'a jusqu'ici pas prélevé de redevances routières spécifiques. Toutefois, la RFA connaît, en comparaison avec la moyenne européenne, des impôts sur les véhicules motorisés et une imposition des carburants relativement élevés. De surcroît, le gouvernement fédéral allemand a exprimé son intention de soumettre les véhicules lourds indigènes et étrangers à une redevance pour l'utilisation du réseau routier national à partir de 1990. Simultanément, les impôts allemands sur les véhicules motorisés seront abaissés (solution assurant une charge fiscale constante pour les détenteurs allemands de poids lourds). Il est prévu que la redevance soit perçue pour l'utilisation des routes fédérales principales et qu'elle s'élève annuellement entre 2000 et 7000 DM par véhicule (quatre classes de redevance).

L'introduction de celle-ci a été motivée notamment par le fait qu'il importe de réduire les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport de République fédérale d'Allemagne et leurs concurrents étrangers.

244.5 Principauté de Liechtenstein

La Principauté de Liechtenstein ne perçoit aucune redevance d'utilisation des routes. Ce pays ne dispose pas d'autoroute.

3 Appréciation des deux initiatives populaires

31 Continuité

Les deux initiatives populaires remettent en question des décisions claires du peuple et des cantons. Celles-ci ont été prises en 1984 et ne devraient pas être remises en question après un aussi court laps de temps, ne serait-ce que pour des raisons de continuité. Cela d'autant plus que les bases constitutionnelles en question ont une durée limitée à dix années. Cette période transitoire doit être mise à profit pour obtenir des renseignements fiables sur la nécessité et les modalités de perception des redevances routières.

A notre avis, la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds et de la vignette autoroutière est justifiée quant au principe.

32 Principe de causalité

Le compte routier met en évidence les coûts non couverts des voitures de tourisme et des véhicules lourds. Conformément aux principes de l'équilibre financier et de causalité, ces catégories de véhicules devraient assumer ces coûts. De plus, le compte routier ne prend en considération que les coûts d'infrastructure non couverts; l'incorporation des coûts et avantages externes du trafic routier fait actuellement l'objet d'études. Il est par ailleurs indéniable que le trafic lourd met à contribution les chaussées dans une mesure qui justifie une plus forte imposition que celle des véhicules dont le poids global est inférieur à 3,5 t. Le montant de la redevance sur les poids lourds est beaucoup plus élevé que celui de la vignette autoroutière, étant donné que, dans le premier cas, l'insuffisance de couverture des coûts se rapporte à un nombre moins élevé de véhicules.

33 Contributions des usagers étrangers

La redevance sur le trafic des poids lourds et la vignette autoroutière constituent les moyens les plus appropriés pour faire participer les usagers étrangers à la couverture des charges routières suisses. Ces contributions sont justifiées parce que notre réseau routier à grand débit leur apporte aussi des avantages. Les péages routiers perçus dans la plupart des Etats limitrophes de la Suisse et dans d'autres pays européens montrent qu'il convient de faire en sorte que le financement des routes soit assuré de manière conforme au principe de causalité.

34 Protection de l'environnement

En outre, la perception des redevances routières contribue à diminuer les distorsions de concurrence entre le trafic privé et les transports publics. Pour des raisons relevant de la protection de l'environnement (pureté de l'air, réduction des nuisances sonores) et des économies d'énergie, il est souhaitable d'améliorer l'attrait des chemins de fer.

Une telle amélioration est notamment nécessaire dans le trafic de transit (cf. NLFA et améliorations à court terme du ferroutage, ainsi que corridor ferroviaire pour les camions de 4 m de hauteur aux angles). La perception de redevances routières peut encourager la demande de prestations pour le trafic ferroviaire en transit et, partant, diminuer les inconvénients du trafic de transit pour notre pays. C'est pourquoi non seulement les véhicules qui le traversent par le rail, mais encore ceux qui se rendent d'un poste-frontière à une gare de chargement sise dans la zone frontalière afin de poursuivre leur route au moyen du ferroutage sont exemptés de la redevance sur le trafic des poids lourds (art. 3, 1^{er} al., let. h, de l'ordonnance réglant la redevance sur le trafic des poids lourds).

35 Finances fédérales

Enfin, il faut également considérer que les redevances routières font partie des recettes de la Confédération. Les redevances d'utilisation des routes actuellement en vigueur se justifient en raison de la couverture incomplète des coûts et revêtent par conséquent un caractère de taxes. Elles rapportent annuellement au budget fédéral quelque 300 millions de francs.

36 Conclusions

Une acceptation des initiatives anéantirait les progrès réalisés afin de parvenir à financer les routes selon le principe de causalité. Un tel changement de politique irait à l'encontre des efforts consentis dans divers pays européens. A cet égard, nous avons réaffirmé par la décision du 26 avril 1989 notre intention de proposer le remplacement des redevances actuelles par des taxes à affectation déterminée. A l'avenir, la redevance sur le trafic des poids lourds sera perçue en fonction des prestations. Lors du calcul de la redevance, il conviendra d'examiner les répercussions régionales. La redevance sur le trafic des poids lourds devra être conçue de façon plus souple pour ce qui est du trafic transfrontalier. Les redevances d'utilisation des routes devront être harmonisées de manière optimale avec les projets de la CE dans ce domaine (ch. 5).

Le Conseil fédéral a l'intention de lancer, dans la seconde partie de l'année 1989, une procédure de consultation relative à la transformation des redevances d'utilisation des routes.

4 Répercussions des initiatives

41 Répercussions de l'initiative «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds»

411 Répercussions sur le financement des routes

Les produits de la taxe ne sont pas affectés à un but précis: ils font partie des recettes de la Confédération et sont destinés aux tâches générales. La taxe est sans incidence sur les moyens affectés à des fins routières. Etant donné que la Confédération ne doit pas utiliser ses ressources générales pour des objectifs routiers, cet aspect n'entre pas davantage en considération. De ce fait, la suppression de la taxe ne se répercuterait pas directement sur le financement des routes par la Confédération, mais agirait sur les recettes fédérales et, par conséquent, détériorerait ses comptes.

Il y a lieu cependant de juger différemment la question de l'équilibre financier du trafic lourd, laquelle est indépendante de la mise à disposition des fonds pour les dépenses routières. Pour le compte routier, les recettes nettes provenant de la taxe sur le trafic des poids lourds ont atteint 109 millions de francs en 1985.

Si la redevance était supprimée, l'insuffisance financière des catégories de véhicules considérées passerait de 46 à 155 millions (soit 25 %). Elle subirait donc une détérioration supplémentaire.

412 Répercussions sur la branche des transports

On peut admettre que la concurrence entre les détenteurs de véhicules routiers lourds (transports de marchandises et voyages par autocars) est très forte. Or la redevance touche dans la même mesure tous les transporteurs, même les étrangers, et les avantages procurés par le transport routier jouent certainement un rôle plus important que le prix. De ce fait, les augmentations de coûts peuvent être, dans la plupart des cas, répercutées entièrement sur les clients.

Pour des prix équivalents, la suppression de la redevance sur les poids lourds augmenterait donc la marge de gain des entrepreneurs. Mais la concurrence assez serrée devrait plutôt empêcher ce phénomène, parce qu'on utiliserait très rapidement la possibilité de réduire un peu le prix de la prestation pour faire bénéficier le client de la marge supplémentaire. Une diminution des prix stimulerait à son tour la demande et conduirait finalement à un accroissement des capacités du transport routier.

A l'exception du trafic pour compte propre, la suppression n'aurait pas de grandes répercussions sur l'offre interne suisse. C'est uniquement dans le trafic pour compte propre qu'il devrait être difficile de marquer la disparition de la redevance.

413 Répercussions sur le transport public par la route

Aux termes de l'ordonnance du 12 septembre 1984 du Conseil fédéral, les véhicules lourds des transports publics (autobus desservant des lignes régulières)

sont exemptés de la redevance. Sa suppression n'aurait donc pas de répercussions directes. Il en irait autrement pour les entreprises privées d'autocars et de transport de marchandises. Les conditions de concurrence seraient modifiées au détriment des chemins de fer.

414 Répercussions internationales

En principe, les véhicules étrangers sont, comme les véhicules suisses, soumis à la redevance. Si celle-ci était supprimée, elle le serait également pour ces véhicules, ce qui maintiendrait leurs détenteurs sur un pied d'égalité avec les transporteurs suisses. En 1988, le produit brut de la redevance perçue sur les véhicules étrangers a atteint quelque 22 millions de francs.

Depuis 1985, les détenteurs de véhicules utilitaires suisses doivent payer les redevances ou les impôts prévus par le droit national, dans certains pays européens. Dans la plupart des cas, il s'agit de redevances qui avaient été supprimées autrefois en raison du principe de réciprocité. Dans tous les cas où le principe de réciprocité des contributions (en matière de redevance sur les poids lourds) n'a pas été respecté, où des redevances sont perçues unilatéralement et où l'on a même menacé de prendre des mesures de rétorsion, la Suisse a pu, jusqu'à présent, lors de négociations parfois assez longues, trouver des solutions qui ne remettent pas en question la compétitivité de ses transporteurs à l'étranger. Relevons qu'en vertu de l'article 15 de l'ordonnance réglant la redevance sur le trafic des poids lourds, le détenteur peut exiger le remboursement de la redevance proportionnellement à la durée pour laquelle il peut prouver que son véhicule se trouvait à l'étranger. Ce remboursement est indépendant des taxes prélevées à l'étranger, mais peut les compenser partiellement ou entièrement, voire dépasser leurs montants.

La suppression de la redevance signifierait que la réciprocité serait rétablie avec les pays concernés et que les véhicules lourds suisses seraient à nouveau exonérés des taxes étrangères.

415 Répercussions sur le prix des marchandises

Selon la comptabilité économique nationale établie par l'Office fédéral de la statistique, la valeur de tous les biens et services produits et commercialisés en Suisse (valeur brute de la production) s'est élevée en 1985 à quelque 330 milliards de francs. La taxe sur les poids lourds (110 mio. de fr. en 1985), de laquelle il faudrait encore soustraire les recettes du trafic de transit, a atteint 0,33 pour mille de cette somme. Si la part que représente la taxe dans le prix de vente est un peu plus élevée pour certains produits ou branches, elle est globalement très faible. Les répercussions sur l'économie sont donc très limitées. Les consommateurs ne ressentiraient guère les baisses de prix.

416 Répercussions sur les régions de montagne et périphériques

A la différence des régions économiquement plus fortes, les régions de montagne et périphériques enregistrent souvent des coûts de transport plus élevés (inconvé-

nients dûs à la localisation, quantités transportées moindres). La redevance sur le trafic des poids lourds n'exerce toutefois aucune influence directe sur ces disparités d'origine structurelle.

417 Répercussions sur l'état du personnel et les finances de la Confédération

Etant donné que la perception de la redevance entraîne des frais de personnel surtout au niveau des cantons (offices cantonaux de contrôle des véhicules à moteur), ce sont eux qui, pour l'essentiel, réaliseraient des économies de personnel. Toutefois, la Confédération indemnise les cantons pour les frais de perception. Ce dédommagement serait donc supprimé; il se monte à 3 millions de francs par an. L'administration fédérale pourrait elle-même économiser 18 postes. De plus, la charge que représente la redevance sur les poids lourds de la Confédération, environ 2 millions de francs par an, disparaîtrait. De 1985 à 1988, la redevance sur le trafic des poids lourds a rapporté à la Confédération les montants bruts suivants:

En millions de francs

1985	112
1986	116
1987	121
1988	125

En cas d'acceptation de l'initiative, la Confédération devrait renoncer à ces produits bruts. Compte tenu des allègements du côté des dépenses, le résultat du compte financier de la Confédération, abstraction faite des coûts de perception de l'Administration des douanes, s'aggraverait de 120 millions de francs.

42 Répercussions de l'initiative «pour la suppression de la vignette routière»

421 Répercussions sur le financement des routes

A l'instar des produits de la redevance sur le trafic des poids lourds, ceux de la vignette autoroutière ne sont pas affectés à un but précis. De ce fait, la suppression de celle-ci n'aurait pas de conséquences sur le financement des dépenses routières.

Pour ce qui est du compte routier, la situation est différente: comme celui-ci est crédité des recettes de la vignette autoroutière à la rubrique des produits relevant du trafic routier privé, cette mise en compte disparaîtrait avec la suppression de la vignette. Si l'on prend pour exemple le compte routier 1985, on constate que le produit porté en compte s'est élevé à 141 millions de francs.

En cas de suppression de la vignette, l'insuffisance financière des catégories de véhicules à moteur concernées passerait de 300 à 441 millions de francs, soit une aggravation d'environ 12 pour cent. Le degré d'équilibre financier des véhicules légers se trouverait ainsi détérioré.

422 Répercussions sur les détenteurs de voitures de tourisme

La suppression d'une redevance conduit naturellement à une baisse des prix à la consommation. Le produit de la vignette doit toutefois être mis en relation avec l'ensemble des coûts de la circulation automobile à la charge des détenteurs de véhicules à moteur. Pour 1985, le coût global de tous les véhicules de Suisse (sans l'amortissement, ni le service des intérêts sur les véhicules, etc.) peut être estimé à 18 milliards de francs (*source*: calcul selon le rapport EMT 1/88, p. 320). La charge que la vignette représente pour les automobilistes ne constitue guère qu'un demi pour cent de ces coûts globaux. Les répercussions seraient donc quasiment négligeables.

423 Répercussions sur le transport public de voyageurs

Le transport public des voyageurs n'est pas touché directement par la vignette autoroutière. Ainsi, sa suppression n'aurait que des effets limités en raison de sa faible importance en pour-cent.

424 Répercussions internationales

A l'heure actuelle, les réactions de l'étranger ne sont plus guère perceptibles. La vignette est largement acceptée, d'autant plus que son prix est avantageux en regard des péages perçus sur les autoroutes de divers pays européens. Sa suppression serait néanmoins appréciée. Il pourrait en résulter une augmentation plus rapide du trafic de transit par la route, ainsi que des retombées sur l'environnement.

425 Répercussions sur le tourisme

Si l'on se fonde sur les explications données au chiffre précédent, la suppression de la vignette ne devrait guère influencer notablement sur le tourisme; il semble que l'obligation d'acheter une vignette n'a guère dissuadé les touristes étrangers de visiter la Suisse. On pourrait donc seulement s'attendre à une réaction des médias, qui ne devrait cependant guère produire d'effets perceptibles.

426 Répercussions sur le prix des produits de consommation

Selon les explications données au chiffre 421, la suppression de la vignette aurait très peu d'effets sur les consommateurs, compte tenu de leurs dépenses pour le trafic motorisé. Cela étant, il ne faut pas s'attendre à des répercussions sur les prix des produits de consommation.

427 Répercussions sur l'état du personnel et les finances de la Confédération

La suppression de la vignette autoroutière toucherait environ 52 employés (notamment des gardes-frontière). De 1985 à 1988, la vignette a rapporté les produits bruts suivants:

1985	151
1986	160
1987	166
1988	174

En cas d'acceptation de l'initiative, l'indemnisation des frais des cantons et des tiers ainsi que les autres charges (imposition des véhicules fédéraux, main d'œuvre auxiliaire) de l'ordre de 12 millions de francs disparaîtraient (compte non tenu des frais de perception de l'administration des douanes). Il devrait donc en découler un manque à gagner pour le compte financier de la Confédération se situant autour de 165 millions par année.

5 Rapport des initiatives avec le droit européen

En matière de politique des transports de la Communauté européenne, on constate des chevauchements entre les compétences accrues de la CE en tant qu'organisme supranational, d'une part, et les attributions des Etats-membres, d'autre part. Des éléments essentiels de la politique commune des transports, fixés dans le traité de la CEE (TCEE art. 74 à 84), ne sont pas encore réglés à l'heure actuelle.

En matière de transports, la CE poursuit une politique qui se caractérise par les objectifs supérieurs suivants:

- promouvoir l'intégration des politiques de transport des divers Etats,
- augmenter l'efficacité et la productivité du réseau européen des transports,
- améliorer les conditions de concurrence.

Dans le cadre de ces objectifs, la Commission des CE propose pour le *trafic lourd* que tous les coûts d'infrastructure soient imputés selon le principe de la territorialité. Un projet de directive du Conseil, qui vise à imputer ces coûts aux véhicules lourds utilitaires, a été publié le 8 janvier 1988. D'après la Commission, la charge fiscale pesant sur les transports de la CE devrait, dès le 1^{er} janvier 1993, être harmonisée au moyen d'une redevance sur le trafic des poids lourds. Le genre et les modalités de perception de cette redevance font encore l'objet de discussions à l'heure actuelle. On tiendra compte, en tout cas, du poids et de la charge fiscale des véhicules soumis à la redevance, ainsi que de celle du carburant.

En revanche, la CE n'entreprend pas d'efforts en vue d'harmoniser les *péages* perçus sur les véhicules routiers légers (voitures de tourisme, etc.) empruntant les autoroutes des divers Etats-membres. Il semble qu'une harmonisation dans ce domaine ne soit pas prioritaire, parce que lesdits péages n'influent pas beaucoup sur la compétitivité entre les Etats-membres.

Dans l'ensemble, on constate que la suppression de la redevance suisse sur les poids lourds ne va pas dans le sens des mesures envisagées par la CE. La suppression de la vignette autoroutière suisse ne ferait qu'accentuer les disparités face aux péages autoroutiers, proportionnellement beaucoup plus élevés, des divers pays de la CE.

Ni la redevance sur le trafic des poids lourds ni la vignette autoroutière ne sont incompatibles avec le traité de libre échange conclu entre la Suisse et la CE.

Eu égard au futur droit de la CE relatif aux redevances routières, il est indiqué d'aménager de manière aussi souple que possible les bases légales concernant la redevance sur le trafic des poids lourds et la vignette autoroutière perçues par notre pays. Dans cette optique, on prévoit la transformation de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds en une redevance liée aux prestations. En tout cas, il convient de créer la marge de manœuvre nécessaire pour parvenir à une harmonisation optimale avec le droit de la CE. Pour déterminer les possibilités de prélever des taxes routières compatibles avec la législation européenne, il importe de mener des concertations avec la CE et l'AELE, ainsi qu'au sein de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT).

6 Conclusions du Conseil fédéral

61 Conclusions générales

Le Conseil fédéral propose le rejet tant de l'initiative «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» que de celle «pour la suppression de la vignette routière».

Cet avis se fonde sur les arguments exposés aux chiffres 3 et 5 du présent message.

62 Pas de contreprojet

L'Assemblée fédérale peut opposer un contreprojet à des initiatives en vertu de l'article 121, 6^e alinéa de la constitution fédérale. Un tel contreprojet devrait, quant au fond, se rapporter à la même question que l'initiative (art. 121, 6^e al., cst., art. 27, 3^e al., LREC: à savoir même matière constitutionnelle). En outre, un contreprojet devrait poursuivre des fins identiques ou au moins semblables à celles de l'initiative; il pourrait toutefois proposer d'autres solutions afin de parvenir aux résultats visés par l'initiative. Le contreprojet devrait représenter aux yeux du citoyen une véritable solution de rechange par rapport à l'initiative. De surcroît, il devrait correspondre au principe de l'unité de la matière (selon l'art. 121, 3^e al., cst., et l'art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques).

On pourrait, le cas échéant, opposer aux deux initiatives un contreprojet prévoyant le maintien limité dans le temps des redevances pour l'utilisation des routes, assorti de taux réduits par rapport à ceux en vigueur. Il serait en revanche inadmissible de présenter un contreprojet qui aurait pour objet le maintien illimité de la redevance sur le trafic des poids lourds et de la vignette autoroutière, car cette démarche irait ouvertement à l'encontre des objectifs des initiatives.

Sur le plan juridique, le champ de manœuvre permettant d'élaborer un contreprojet opposé à l'une des initiatives ou aux deux se révèle très étroit. Il ne serait pas possible, dans ce cadre, de prévoir un système de redevances pour l'utilisation des routes qui soit compatible avec les règles en vigueur dans la CE. Un contreprojet admissible juridiquement (p. ex. fixant des taux réduits) ne serait pas justifiable quant au fond. Il ne satisferait que dans une mesure insuffisante au critère d'un financement des routes fondé sur le principe de causalité; il n'empêcherait pas une détérioration du découvert du compte routier.

Il n'est en revanche pas contraire à l'esprit de ces considérations – au vu des expériences faites en matière de redevances routières – de proposer de nouvelles bases constitutionnelles visant à une imputation des coûts proportionnelle aux prestations dans le domaine du trafic routier. Par ses décisions des 18 janvier et 26 avril 1989, le Conseil fédéral a donné mandat d'effectuer des travaux préparatoires allant dans ce sens.

32955

Recettes provenant des redevances d'utilisation des routes (1985-1988)
(en millions de francs)

	1985	1986	1987	1988
Redevance sur le trafic des poids lourds	111,7	116,2	120,9	125,5
dont				
– part des véhicules indigènes	93,9	99,5	103,9	107,1
– restitutions pour les courses à l'étranger	– 0,4	– 2,3	– 3,5	– 3,9
– part des véhicules étrangers	18,2	19,0	20,5	22,3
Redevance pour les routes nationales .	150,5	159,6	166,0	174,0
dont				
– ventes dans le pays	79,2	83,0	86,1	90,0
– ventes à l'étranger	18,6	20,6	21,4	23,6
– ventes par l'administration des douanes à la frontière ¹⁾	52,7	56,0	58,5	60,4

¹⁾ Par expérience, on sait que de nombreux Suisses acquièrent leur vignette lors d'un passage de la frontière auprès d'un poste de douane. La part qu'ils représentent ne peut pas être estimée avec certitude.

Source: Direction générale des douanes

1. Produit des droits d'entrée sur les carburants de la Confédération
 (1985-1987)
 (en millions de francs)

	1985	1986	1987
Produit net du droit d'entrée sur les carburants	1085,5	1155,5	1155,8
(dont pour la caisse générale de la Confédération)	(542,8)	(577,8)	(577,9)
Produit net de la surtaxe sur les carburants	1416,4	1496,1	1530,0

Source: Office fédéral des routes

2. Recettes des cantons provenant des impôts sur les véhicules à moteur
 (1975-1986)
 (en millions de francs)

1975	1980	1983	1984	1985	1986
587	752	880	928	956	975

Source: Finances publiques en Suisse 1986

3. Dépenses en faveur des routes, année 1985
 (en millions de francs)

	Avant déduction des montants comptés à double	Après déduction des montants comptés à double
Confédération	1628	1618
Cantons	2617	893
Communes	1833	1710

Source: Finances publiques en Suisse 1986

1. Redevances autoroutières en Autriche, février 1989

Annexe 3

	Arlberg		Brenner		Pyhrn		Tauern	
	sch. aut.	(en fr.)	sch. aut.	(en fr.)	sch. aut.	(en fr.)	sch. aut.	(en fr.)
Motocyclettes trajet simple	90	11.—	90	11.—	90/60	11.—/7.30	90	11.—
<i>Catégorie A</i> <i>VT, breaks</i>					Gleinalm/Bosruck		été/hiver	
Trajet simple	140	17.—	120	14.65	120/60	14.65/7.30	180/100	21.95/12.20
Carte mensuelle (pour hôtes)	—	—	300	36.60	—	—	—	—
Carte multi-parcours (validité un an) ...	650	79.—	650	79.—	650	79.—	650	79.—
Un trajet	65	7.90	65	7.90	65/32,5	7.90/3.95	65	7.90
Carte annuelle/indigènes	800	97.60	800	97.60	800	97.60	800	97.60
Carte annuelle/étrangers	—	—	1 000	122.20	—	—	—	—
Carte pour pendulaires	400	48.80	400	48.80	400	48.80	400	48.80
Carte annuelle pour invalides	100	12.20	100	12.20	100	12.20	100	12.20
<i>Catégorie B</i> <i>Camions, bus¹⁾</i>								
Trajet simple	240	29.30	240	29.30	240/100	29.30/12.20	240	29.30
Carte multi-parcours ²⁾	3520	429.45	3 520	429.45	3520	429.45	3520	429.45
Un trajet	176	21.45	176	21.45	176/88	21.45/10.70	176	21.45
Carte annuelle ³⁾	3000	366.—	3 000	366.—	3000	366.—	3000	366.—
<i>Catégorie C</i> <i>Camions, bus⁴⁾</i>								
Trajet simple	480	58.55	480	58.55	440/200	53.70/24.40	480	58.55
Carte multi-parcours ²⁾	3520	429.45	3 520	429.45	3520	429.45	3520	429.45
Un trajet	352	42.95	352	42.95	352	42.95	352	42.95
Carte pour 100 trajets (validité un an) ..	—	—	25 000	3050.—	—	—	—	—
Carte annuelle ³⁾	6000	732.—	—	—	6000	732.—	6000	732.—

¹⁾ Camions jusqu'à 3 essieux, bus jusqu'à 30 places assises.

²⁾ Valable l'année de l'émission et la suivante.

³⁾ Carte pour camions/indigènes seulement.

⁴⁾ Camions de plus de 3 essieux, bus de plus de 30 places.

(10 sch. aut. correspondent env. à 1.22 fr., janv. 1989).

2. Redevance d'utilisation des routes (Strassenverkehrsbeitrag) en Autriche (fév. 1989)

a. La redevance d'usage des routes s'élève à, par mois:

- pour les véhicules d'une charge utile comprise entre 5 et 8 t, immatriculés en Autriche:
 - remorques 130 schillings autrichiens par tonne (15.85 fr.),
 - autres véhicules 150 schillings autrichiens par tonne (18.30 fr.);
- pour les véhicules d'une charge utile supérieure à 8 t, immatriculés en Autriche:
 - remorques 260 schillings autrichiens par tonne (31.70 fr.),
 - autres véhicules 300 schillings autrichiens par tonne (36.60 fr.).

b. Pour les véhicules immatriculés à l'étranger, la redevance d'usage des routes s'élève à:

- 0,35 schilling autrichien par tonne-kilomètre, mais au maximum comme la redevance applicable aux véhicules à immatriculation indigène.

Exemple:

Un camion étranger d'une charge utile de 8 t acquitte pour un trajet de 100 km un montant de 280 schillings autrichiens, ce qui correspond environ à 34.15 francs.

Péages autoroutiers en Italie (1^{er} janv. 1989)

Société d'autoroute	Tarif pour 100 véhicules-km			
	Tarif pour les voitures de tourisme moyennes (1600 cm ³)		Tarif pour un véhicule utilitaire lourd de plus de 25 t	
	Lires	Fr.	Lires	Fr.
Brescia-Padoue	8 861	10.40	8 439	9.90
Venise-Padoue	7 671	9.—	13 973	16.40
Messine-Catane	6 316	7.40	7 763	9.10
Meridionale (Naples-Salerne)	2 353	2.75	3 137	3.70
Turin-Milan	7 480	8.80	12 598	14.80
Messine-Palermo	8 654	10.15	8 173	9.60
Brenner-Milan	8 553	10.05	7 895	9.25
Turin-Savone	10 159	11.90	12 064	14.15
1000 liras correspondent environ à 1.175 fr., janvier 1989.				

Péages autoroutiers en France (1^{er} janv. 1989)

Tronçons d'autoroute	Tarif pour 100 véhicules-km			
	Tarif pour les voitures de tourisme moyennes		Tarif pour les véhicules utilitaires lourds	
	FF	Fr.	FF	Fr.
Paris-Caen	27.15	6.90	43.75	11.10
Paris-Lyon-Marseille	31.08	7.90	53.36	13.55
Paris-Metz	40.—	10.15	63.50	16.10
Aix-en-Provence-Menton	53.80	13.65	85.32	21.65
Paris-Bordeaux	42.47	10.80	67.78	17.20
Paris-Lyon-Col du Perthus	35.56	9.—	59.67	15.15
Mâcon-Chamonix	59.44	15.10	104.44	26.50
Toulouse-Bordeaux	41.32	10.50	64.46	16.35
Paris-Lille	29.85	7.60	48.81	12.40
100 FF correspondent environ à 25.39 fr., mars 1989.				

32955

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«pour la suppression de la taxe sur les poids lourds»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds»,
déposée le 24 juin 1986¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 31 mai 1989²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 24 juin 1986 «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont modifiées comme il suit:

Art. 17

Abrogé

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

32955

¹⁾ FF 1986 II 1302

²⁾ FF 1989 II 917

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«pour la suppression de la vignette routière»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour la suppression de la vignette routière», déposée le 8 juillet 1986¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 31 mai 1989²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 8 juillet 1986 «pour la suppression de la vignette routière» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont modifiées comme il suit:

Art. 18

Abrogé

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

32955

¹⁾ FF 1986 II 1382

²⁾ FF 1989 II 917

Message concernant les initiatives populaires «pour la suppression de la taxe sur les poids lourds» et «pour la suppression de la vignette routière» du 31 mai 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.07.1989
Date	
Data	
Seite	917-948
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 847

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.