

85.048

**Message
relatif à l'initiative populaire
«pour une juste imposition du trafic des poids lourds
(redevance sur les poids lourds)»**

du 26 juin 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message relatif à l'initiative populaire «pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds)». Nous vous proposons de la soumettre au vote du peuple et des cantons, sans présenter de contreprojet, en leur recommandant de la rejeter. Nous vous remettons également le projet d'arrêté fédéral correspondant.

Veuillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

26 juin 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'initiative pour «une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds)», déposée par l'Association suisse des transports (AST), propose un article 36^{quater} dans la constitution (cst.); elle vise par là à fixer une compétence fédérale pour prélever une taxe proportionnelle aux prestations, le produit étant destiné à compenser les coûts non couverts occasionnés par le trafic lourd (solution permanente). Dans l'intervalle, il y aurait lieu de percevoir une redevance forfaitaire, conformément à l'article 16 des dispositions constitutionnelles transitoires.

Ladite initiative se trouve en concurrence avec la redevance actuelle selon l'arrêté fédéral du 24 juin 1983, valable pour dix ans et qui comprend des taux modérés et forfaitaires. Elle est également en compétition avec une solution permanente fondée sur le principe de causalité et réalisable par l'article 37 cst., 1^{er} alinéa, chiffre 2, lettre c, qui figure dans le message du 20 décembre 1982 sur la «politique coordonnée des transports».

La solution permanente préconisée par l'AST coïncide largement avec notre projet initial de redevance sur les poids lourds, tel qu'il a été présenté dans notre message du 16 janvier 1980. La régime transitoire prévu par l'initiative porte à 10 000 francs le taux supérieur actuel (3000 fr.) de la redevance et prévoit en outre une augmentation annuelle de tous les taux à raison d'un dixième, cela jusqu'au doublement des sommes prélevées.

Notre projet de «politique coordonnée des transports» vise à établir une base constitutionnelle autorisant le prélèvement de taxes d'utilisation couvrant les coûts dans l'ensemble des transports. En revanche, l'article 36^{quater} cst. proposé par l'initiative AST se limite à la couverture des frais engendrés par le trafic des poids lourds. Une telle orientation sectorielle ne peut que nuire à la coordination des transports recherchée. Enfin, à la lumière des expériences faites jusqu'à présent, il faudrait s'attendre à ce que des taux forfaitaires élevés – comme le préconise la solution transitoire AST conformément à l'article 16 ci-dessus – affectent davantage nos relations avec l'étranger. Un contre-projet n'est pas nécessaire, car un régime transitoire est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1985. En outre, le message sur «la politique coordonnée des transports» préconise une solution permanente, à la fois souple et globale.

Par ailleurs, nous avons demandé au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie de préparer une loi reposant sur l'article 37 cst., conformément à ladite politique, afin qu'elle puisse être soumise aux Chambres immédiatement après l'adoption de la base constitutionnelle correspondante. Cette loi régira le prélèvement d'une redevance sur les poids lourds qui permette de couvrir les coûts et qui dépende des prestations.

Nous vous proposons de rejeter l'initiative.

Message

1 Evolution de la question de la redevance sur le trafic des poids lourds

11 Point de vue du Conseil fédéral

Par leur motion du 24 octobre et du 4 décembre 1978, les Chambres fédérales nous ont chargés d'ouvrir une procédure de consultation sur la création de bases constitutionnelles relatives à l'introduction d'une vignette autoroutière et d'une redevance sur le trafic des poids lourds, ainsi que de leur soumettre un message sur ces taxes d'ici à la fin de l'année 1979.

Par notre message du 16 janvier 1980 concernant une vignette autoroutière et une redevance sur le trafic des poids lourds (FF 1980 I 1089), nous avons donné suite à ce mandat. Notre projet proposait la disposition constitutionnelle suivante pour la redevance:

Art. 36^{quater} cst. (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.

Cette norme de compétence aurait permis de percevoir sur les poids lourds une taxe correspondant au découvert attesté. Elle prévoyait l'attribution aux cantons d'une part du produit net de la redevance. Les modalités afférentes à celle-ci étaient réservées à la législation d'exécution. A titre d'exemple, nous avons indiqué dans le message précité comment une taxe de ce genre pourrait être conçue. Dans ce contexte, nous sommes partis des résultats du compte routier (compte capital de 1977¹⁾), qui mettait en évidence un découvert de 345 millions de francs pour le trafic lourd. La charge utile et les kilomètres effectués chaque année ont servi de base de calcul pour la répartition des coûts non couverts.

Pour les véhicules indigènes, ces calculs aboutirent, suivant la catégorie de poids, à des taux compris entre 4 et 43 centimes par kilomètre parcouru et, pour un kilométrage moyen, à une charge par véhicule oscillant entre 1000 et 20 000 francs. Eu égard à la répartition des prestations de transport entre le réseau national et le réseau régional, on a supposé que les cantons participeraient au produit de la redevance à raison de 70 pour cent.

12 Redevance perçue actuellement sur le trafic des poids lourds en vertu de l'article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires

La commission du Conseil national (commission Nebiker) qui a traité notre message du 16 janvier 1980 a adopté une autre réglementation. Celle-ci a

¹⁾ «La Vie économique», fascicule 7, 1979.

permis d'instaurer rapidement une redevance calculée selon des taux forfaitaires modérés. La commission s'est prononcée en faveur d'un article constitutionnel transitoire appliqué directement par le Conseil fédéral. Les taux ont été fixés entre 500 et 3000 francs par année, suivant le poids total des véhicules. Il n'a pas été prévu de parts cantonales. Compte tenu des travaux pour une politique coordonnée des transports, la perception de la redevance a été limitée à dix ans.

L'arrêté fédéral concernant la perception d'une redevance sur le trafic des poids lourds, du 24 juin 1983 (FF 1984 I 1385), a été accepté lors du vote populaire du 26 février 1984. L'article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires 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.

Les 12 septembre et 3 décembre 1984, nous avons édicté l'ordonnance réglant la redevance sur le trafic des poids lourds (RO 1984 1026 1474). Cette redevance est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1985.

13 Redevance sur le trafic des poids lourds dans le cadre de la politique coordonnée des transports

Par notre message du 20 décembre 1982 sur les bases d'une politique coordonnée des transports (FF 1983 I 909), nous proposons diverses réformes.

Les points principaux du projet sont constitués par une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'alignement du financement de tous les moyens de transport sur celui de la route, le principe de l'équilibre financier et le fondement de mesures applicables au trafic routier de marchandises sur de longues distances, destinées à sauvegarder l'intérêt général.

En ce qui concerne la redevance sur le trafic des poids lourds, le projet de nouvel article 37 cst. est d'importance. Il règle à son 1^{er} alinéa la manière dont la Confédération utilisera les moyens financiers pour les transports privés et les transports publics (cf. annexe). Le chiffre 2, lettre c, permet de percevoir des taxes d'utilisation, telle la redevance sur les poids lourds. Le montant de celle-ci est fonction du découvert. Les produits ainsi obtenus doivent être utilisés pour le financement de l'infrastructure routière et les contributions aux cantons. La nouvelle base constitutionnelle pour la redevance en question permet des solutions qui sont adaptées aux conditions données, notamment en ce qui concerne le montant de la taxe, son mode de calcul et le régime applicable aux étrangers.

Le régime transitoire actuel (ch. 12) doit, à la faveur d'une politique coordonnée des transports, être remplacé par une redevance sur le trafic des poids lourds, fixée en fonction des prestations. Nous avons déjà ordonné qu'un texte de loi correspondant soit élaboré, de manière à pouvoir le soumettre sans tarder au Parlement lorsque le peuple et les cantons auront approuvé les articles constitutionnels figurant dans le projet se rapportant à la politique susmentionnée.

2 Initiative populaire

21 Aspects formels

211 Libellé

Le 28 octobre 1982, l'Association suisse des transports (dénommée ci-après AST), appuyée par l'Institut suisse de la vie, la Société suisse pour la protection du milieu vital, la Schweizerische Verkehrs-Stiftung et le World Wildlife Fund Suisse ont déposé une initiative populaire pour «une juste imposition du trafic lourd (redevance sur les poids lourds)». L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée de la manière suivante:

Art. 36^{quater} (nouveau)

¹ La Confédération perçoit sur le trafic des poids lourds une redevance proportionnée aux prestations fournies par les véhicules; cette redevance se détermine d'après les coûts non couverts occasionnés par ce trafic, notamment en matière d'entretien des routes, de protection contre le bruit et de réparation de dommages causés aux bâtiments.

² La loi détermine les conditions dont dépend l'attribution aux cantons d'une part du produit net de la redevance et fixe le montant de cette part.

Dispositions transitoires, art. 16

D'ici à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de l'article 36^{quater}, la redevance sur les poids lourds est régie par ordonnance du Conseil fédéral. Les principes suivants sont appliqués:

- a. Pour les véhicules suisses, la redevance est perçue sous la forme d'un forfait annuel, et pour les véhicules étrangers sous celle d'un forfait annuel ou d'un forfait par passage de la frontière.
- b. Sont soumis à la redevance sous réserve de la lettre c les camions, les tracteurs à sellette et les autocars d'un poids total supérieur à 3,5 t, ainsi que les remorques d'une charge utile supérieure à 2,5 t.
- c. Sont exonérés de la redevance:
 - les véhicules des services publics,
 - les autobus du trafic public de ligne,
 - les autobus scolaires,
 - les machines en service dans l'agriculture et la sylviculture.
- d. L'assujettissement à la redevance commence avec la deuxième année civile suivant l'adoption de l'article constitutionnel. Le forfait annuel, échelonné selon les genres de véhicules et leur poids total, se situe au départ entre 500 et 10 000 francs. Il augmente ensuite chaque année d'un dixième pour plafonner au double de la somme initiale.
- e. Le produit net des redevances échoit à la Confédération dans la proportion de 30 pour cent et aux cantons dans la proportion de 70 pour cent. Pour la répartition entre les cantons, il y a lieu de tenir compte des coûts non couverts mentionnés à l'article 36^{quater}. Le Conseil fédéral consulte les cantons à ce sujet.

L'initiative contient une clause de retrait.

212 Aboutissement

Par sa décision du 26 novembre 1982, le Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative a recueilli 105 352 signatures valables et qu'elle satisfaisait ainsi aux conditions formelles posées par la législation (FF 1982 III 963).

213 Délai fixé pour le traitement de l'initiative

Le délai durant lequel le Conseil fédéral est tenu de présenter aux Chambres un message sur l'initiative populaire échoit le 27 octobre 1985 (art. 27, 1^{er} al., en relation avec l'art. 29, 1^{er} al., LREC).

22 Validité

221 Unité de la forme

Une initiative peut être présentée sous forme de proposition conçue en termes généraux ou sous celle de projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4^e al., cst.); les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., LDP).

La présente initiative revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc assurée.

222 Unité de la matière

Aux termes de l'article 121, 3^e alinéa, *cst.* une initiative ne peut porter que sur *un seul* objet. Celle qui nous occupe vise la perception d'une redevance sur le trafic lourd et préconise à cet effet un article 36^{quater} *cst.*

La disposition transitoire proposée dans le même texte (art. 16) doit permettre d'introduire rapidement une redevance par voie d'ordonnance du Conseil fédéral, cela pour la période comprise entre l'adoption de l'article 36^{quater} et l'entrée en vigueur de la législation d'exécution. Quant au fond, il existe une étroite connexité entre les deux dispositions constitutionnelles, si bien que l'unité de la matière est garantie.

23 Objectifs de l'initiative

Selon les indications données par ses auteurs lors de son lancement au mois d'août 1981, cette initiative vise les objectifs suivants:

- grever le trafic lourd de tous les coûts qu'il occasionne, y compris certains coûts externes;
- éliminer les distorsions de concurrence entre le rail et la route;
- provoquer un transfert du trafic marchandises de la route vers le rail;
- endiguer l'accroissement du trafic lourd;
- créer des conditions plus favorables à l'environnement, en réduisant le bruit, le gaspillage d'énergie, les dégâts causés aux bâtiments, les gaz d'échappement et le nombre des accidents.

En ce qui concerne son numéro, le nouvel article 16 des dispositions constitutionnelles transitoires, proposé par les auteurs de l'initiative, répond aux conditions prévalant en 1981. Depuis lors, le peuple et les cantons ont adopté un article 16 en relation avec la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants et un article 17 en rapport avec la redevance sur les poids lourds. Les votes ont eu lieu respectivement le 27 février 1983 et le 26 février 1984. Les documents présentés par les auteurs de l'initiative et l'objectif de celle-ci montrent clairement que l'article 16 proposé doit remplacer l'actuel article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires et qu'il doit être numéroté en conséquence.

24 Objectifs des auteurs de l'initiative

Notre projet de taxe sur les poids lourds, mentionné au chiffre 11, était dans une large mesure conforme aux vues de l'AST. Lorsque celle-ci a constaté que l'examen de ce projet ne progressait guère au niveau des Chambres fédérales et que la commission du Conseil national proposait finalement une taxe forfaitaire réduite qui ne permettait pas – selon l'AST – de compenser le découvert du trafic des poids lourds, elle s'est résolue à lancer l'initiative «pour une juste imposition du trafic lourd».

25 Refus de retirer l'initiative

L'arrêté fédéral du 24 juin 1983 concernant la perception d'une redevance

sur le trafic des poids lourds (art. 17 des dispositions constitutionnelles transitoires) ayant été accepté lors de la votation populaire du 26 février 1984 et compte tenu de la consultation effectuée précédemment au sujet de la vignette autoroutière et de la redevance sur les poids lourds¹⁾, nous avons décidé, le 9 mai 1984, de ne pas répéter la consultation et de recommander au Parlement de rejeter l'initiative de l'AST.

A ce moment-là, le Secrétariat central de l'AST a déclaré dans un communiqué de presse, daté du 9 mai 1984, que la taxe forfaitaire transitoire acceptée par le peuple et les cantons le 26 février 1984 ne constituait pas à ses yeux une solution de rechange à la redevance exigée par elle, redevance qui est destinée à couvrir les coûts et qui est proportionnelle au kilométrage. Le retrait de l'initiative n'entrerait donc pas en ligne de compte. Il ne pourrait être envisagé que si le vote sur les articles constitutionnels relatifs à la politique coordonnée des transports (cf. annexe) allait dans le sens de la politique suivie par l'AST.

3 Comparaison entre l'initiative de l'AST d'une part et la réglementation actuelle ainsi que le projet de «politique coordonnée des transports» de l'autre

31 Rapport avec la redevance actuelle sur le trafic des poids lourds selon l'article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires

311 Généralités

La redevance actuelle, fondée sur l'article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires (cf. ch. 12), est valable dix ans.

Par son nouvel article 36^{quater} cst., l'initiative de l'AST propose en revanche une solution durable (ch. 211). Ses auteurs aimeraient cependant que la redevance soit introduite aussi rapidement que possible après le vote sur l'article 36^{quater}. C'est pourquoi, en sus, ils proposent des dispositions transitoires (art. 16, voir ch. 211). L'article 16 remplacerait, quant au fond, l'actuel article 17 de ces dispositions. Conformément à la lettre d de la nouvelle disposition transitoire, nous devrions instaurer la taxe par voie d'ordonnance dès le début de la deuxième année suivant l'adoption de l'article constitutionnel. Dans l'intervalle, l'ancienne redevance pourrait encore être perçue jusqu'à ce que la nouvelle disposition produise effet.

Contrairement au régime actuel, la validité de la réglementation transitoire proposée par l'initiative de l'AST ne serait pas limitée à un certain nombre d'années, mais expirerait dès l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de l'article 36^{quater} relatif à une redevance définitive sur le trafic des poids lourds.

¹⁾ Résultats de la procédure de consultation sur une vignette-péage pour l'utilisation des autoroutes et une taxe sur le trafic lourd, conformément à la motion des Chambres fédérales du 4 décembre 1978. Rapport CGST 3/79, octobre 1979.

312 Obligation de percevoir la redevance

D'après la réglementation actuelle, la redevance est perçue sur les véhicules à moteur suisses et étrangers dont le poids global dépasse 3,5 t. Dans son régime transitoire, l'initiative prévoit en principe une obligation analogue. Elle présente cependant une différence, puisqu'elle fixe à 2,5 t de charge utile la limite au-delà de laquelle les remorques sont soumises à cette redevance.

Actuellement, nous sommes habilités à déterminer les véhicules exonérés (cf. art. 3 de l'ordonnance du 12 septembre 1984). Dans le texte de l'initiative (art. 16, let. c, des dispositions constitutionnelles transitoires), les dérogations sont réglées de manière exhaustive et restrictive. Ainsi, il ne sera pas possible d'accorder par exemple des rabais pour les transports en ferroutage.

313 Calcul de la redevance en fonction des prestations

Comme nous l'avons mentionné au chiffre 12, l'actuelle redevance n'est pas calculée en fonction des prestations; elle est forfaitaire.

La réglementation transitoire de l'initiative prévoit, elle aussi, une taxe forfaitaire qui serait remplacée ultérieurement, selon l'article 36^{quater}, par une redevance calculée en fonction des prestations, méthode recommandée aussi par la CGST. La redevance devrait être déterminée en fonction des coûts non couverts occasionnés par le trafic lourd. Le projet prescrit qu'il faut tenir compte non seulement des frais routiers, mais aussi des mesures de protection contre le bruit et de la réparation des dégâts causés aux bâtiments.

314 Taux de la redevance

L'article 17 des dispositions constitutionnelles transitoires prévoit une taxe échelonnée comme il suit, selon les catégories de véhicules:

	Echelonnement selon le poids total par véhicule et par année
- Camions et véhicules articulés	500 à 3000 francs
- Remorques	500 à 1500 francs
- Autocars	500 francs

Le régime transitoire prévu par l'initiative fixe les taux suivants:

	Echelonnement selon le poids total par véhicule et par année
- Taux initiaux	500 à 10 000 francs
- Relèvement annuel des taux à raison d'un dixième par année jusqu'au doublement des montants perçus	1000 à 20 000 francs

Elle renonce à faire figurer dans la constitution l'échelonnement de la redevance selon les catégories de véhicules. Par ailleurs, le texte de l'initiative précise que la taxe frappant les véhicules indigènes doit être perçue sous forme de forfait annuel, la taxe pour les véhicules étrangers étant encaissée sous la même forme ou pour chaque passage de la frontière. La solution actuelle nous laisse la possibilité d'échelonner cette taxe selon la durée d'utilisation des véhicules en Suisse.

Il ressort de la comparaison ci-dessus que les taux prévus par la réglementation transitoire de l'AST sont beaucoup plus élevés que ceux qui sont prescrits par le régime actuel.

315 Affectation

Alors que le projet initial du Conseil fédéral relatif à un article 36^{quater} cst. laissait au législateur le soin de définir les conditions d'attribution aux cantons d'une part du produit net, ni les dispositions constitutionnelles régissant l'actuelle redevance sur les poids lourds, ni l'initiative (prise dans sa totalité) ne font état d'une quelconque «affectation». L'article 36^{quater}, 2^c alinéa, de l'initiative dispose uniquement que la loi détermine les conditions et l'ampleur de la participation cantonale aux produits nets de la redevance; on ne saurait dès lors en déduire une affectation.

316 Participation des cantons au produit

Contrairement au projet présenté à l'époque par le Conseil fédéral (ch. 11), l'article 17 des dispositions transitoires ne prévoit pas, pour l'actuelle redevance, l'attribution aux cantons d'une part du produit net. Quant à l'article 16. de l'initiative, il précise que le produit net de la redevance échoit à la Confédération dans la proportion de 30 pour cent, 70 pour cent revenant aux cantons. Pour la répartition entre ces derniers, il y a lieu de tenir compte des coûts non couverts. Pour la solution définitive selon l'article 36^{quater}, préconisé par l'initiative, les montants revenant aux cantons doivent être fixés par la loi.

Une participation des cantons au produit répond aux vues que le Conseil fédéral avait à l'origine sur la redevance calculée en fonction des prestations. En effet, force est d'admettre que, selon le compte routier, ce sont

surtout les cantons et les communes qui doivent supporter des charges considérables résultant de l'excédent de dépenses pour le trafic routier¹⁾.

Malgré la participation au produit envisagée pour les cantons, l'initiative ne fait nullement mention d'une exécution obligatoire par les cantons.

32 Rapport avec la solution préconisée dans le message sur les bases d'une politique coordonnée des transports

Si l'on compare l'initiative à la proposition figurant dans le message sur les bases d'une politique coordonnée des transports, il y a lieu de mettre en parallèle la réglementation définitive prévue dans l'initiative (art. 36^{quater}) et celle qui découle de ladite politique coordonnée (art. 37, 1^{er} al., ch. 2, let. c; cf. annexe).

La principale différence entre les deux solutions est la suivante: l'article 36^{quater} de l'initiative AST est conçu uniquement en fonction de la perception d'une redevance sur les poids lourds, alors que l'article 37, 1^{er} alinéa, chiffre 2, lettre c, dont il est question ci-dessus est une procuration générale du législateur permettant de prélever des redevances d'utilisation destinées à compenser les coûts que le trafic privé occasionne sans les couvrir. La seconde de ces normes a donc une portée plus vaste que celle de l'initiative. En effet, elle permettrait de prélever une redevance d'utilisation sur les automobiles légères, dans la mesure où elles ne couvrent pas les coûts qu'elles occasionnent.

Quant à la définition des coûts non couverts, l'initiative mentionne particulièrement l'entretien des routes, la protection contre le bruit et les dommages causés aux bâtiments. Aujourd'hui déjà, cet entretien et cette protection sont englobés dans le compte routier. L'article 36^{er}, 4^e alinéa, présenté dans le projet de politique coordonnée des transports fait état, de façon générale, de coûts non couverts. Le commentaire du message (FF 1983 I 909) précise que cette disposition constitutionnelle n'exclut pas – en sus des frais de l'infrastructure de transport, dans le sens étroit du terme – que l'on tienne compte également des coûts externes (sociaux).

L'article 36^{quater} de l'initiative laisse à la loi le soin de déterminer les conditions dont dépend l'attribution aux cantons d'une part du produit net de la redevance et de fixer le montant de cette part. Une telle disposition fait défaut à l'article 37, 1^{er} alinéa, chiffre 2, lettre c, du projet «politique coordonnée des transports», parce que celui-ci englobe un système de financement plus complet, comprenant une péréquation financière dans le cadre d'une nouvelle répartition des tâches de transport entre la Confédération et les cantons (art. 36^{ter}, 2^c et 3^e al.).

En revanche, l'article 36^{quater} de l'initiative et l'article 37 du projet de politique coordonnée admettent tous deux que la redevance sur les poids lourds

¹⁾ Selon le compte routier de 1982, l'excédent de dépenses était le suivant:

– cantons	0,501 milliard de francs
– communes	1,357 milliard de francs
«La Vie économique», fascicule 7, juillet 1984, p. 474 ss.	

doit être proportionnée aux prestations fournies et déterminée d'après les coûts non couverts; elle ne peut donc plus être forfaitaire.

4 Conséquences de l'initiative

41 Effets sur l'économie nationale

411 Généralités

Seules les données sur le produit de la redevance préconisée par l'initiative permettraient d'en apprécier les effets sur l'économie suisse. Toutefois, on ne peut faire une telle estimation que pour le régime transitoire, car seul l'article y relatif (16) mentionne des taux. Quant à la réglementation définitive découlant du nouvel article constitutionnel 36^{quater}, il incomberait au législateur d'en fixer les taux.

412 Effets du régime transitoire sur les coûts d'exploitation du trafic marchandises lourd

L'analyse portera sur la situation immédiatement après l'entrée en vigueur de la solution transitoire (état 1) et sur celle qui régnera dix ans plus tard, lorsque les taux auront doublé, comme le veulent les dispositions dudit article 16 (état 2). Les données ci-après concernant ce dernier état sont cependant plutôt théoriques. Il importe en effet de remplacer dès que possible la solution transitoire, avec ses inconvénients, par un régime définitif autorisant une redevance calculée d'après les prestations. Les comparaisons entre les états 1 et 2 englobent un renchérissement annuel de trois pour cent.

Selon la documentation de l'ASTAG intitulée «Prix de revient dans le transport routier (1983)», le prix de revient d'un camion d'un poids total de 6 t – véhicule de la catégorie la plus basse selon le barème de la redevance actuelle sur les poids lourds – se situe entre 70 000 et 84 000 francs par année. Une redevance de 500 francs (état 1) et de 1000 francs (état 2) accroît les frais d'exploitation dans les proportions suivantes:

- Etat 1	0,7 pour cent
- Etat 2	0,9 pour cent

Selon la même source, les coûts totaux atteignent de 146 000 à 197 000 francs par année pour un camion ayant un poids total de 28 t. Une redevance de 10 000 francs (état 1) et de 20 000 francs (état 2) accroît les frais d'exploitation dans les proportions suivantes:

- Etat 1	5,1 pour cent
- Etat 2	8,0 pour cent

Ces chiffres¹⁾ montrent que la redevance préconisée par l'AST représente une part relativement faible des coûts d'exploitation d'un véhicule au poids

¹⁾ Sans prise en compte de la redevance actuelle.

total modeste. En revanche, pour les camions de la catégorie de poids la plus élevée, elle constitue une charge nettement plus lourde. On ne saurait dès lors exclure des difficultés d'adaptation dans la solution transitoire.

413 Effets sur le prix des marchandises

Pour déterminer les effets de la redevance sur le prix des marchandises, il faut en évaluer le produit total selon le régime transitoire. Dans l'hypothèse d'une répartition analogue à celle de la taxe actuelle entre les diverses catégories de poids, une évaluation prudente du produit de la redevance de 500 à 10 000 francs dans l'état 1 et 1000 à 20 000 francs dans l'état 2 – tenant compte d'un certain transfert de la route au rail, surtout dans l'état 2, ainsi que du contournement accru de la Suisse par le trafic routier – aboutit aux ordres de grandeur suivants:

- Etat 1	250 millions de francs
- Etat 2	450 millions de francs

Selon les «Comptes nationaux»¹⁾, les dépenses des consommateurs en biens et services produits en Suisse ont atteint 121,9 milliards de francs en 1982. Si l'on admet que les biens en représentent la moitié, ce sont 60 milliards de francs qui leur ont été consacrés. A ce chiffre vient s'ajouter une quarantaine de milliards pour les biens importés, de sorte que la consommation totale dans cette catégorie a avoisiné 100 milliards de francs. La redevance préconisée dans les dispositions transitoires AST grèverait les prix des marchandises d'un supplément de 0,2 pour cent dans l'état 1 et de 0,3 pour cent dans l'état 2, alors que le taux est, avec la redevance actuelle, de 0,1 pour cent. Le fort relèvement de celle-ci n'aurait donc qu'une faible incidence sur le prix des marchandises.

42 Répercussions à l'échelon international

L'introduction de la redevance actuelle sur les poids lourds a suscité des réactions négatives à l'étranger. Certains pays ont saisi ce prétexte pour frapper de nouvelles taxes les véhicules suisses circulant sur leur territoire ou ont brandi la menace de telles sanctions.

Quelques Etats contestent à la redevance forfaitaire son caractère de taxe et ils défendent le principe voulant que chaque véhicule ne peut être imposé que dans son pays d'immatriculation. D'autres ne s'arrêtent pas à l'aspect juridique de la question et agissent selon le principe de la réciprocité.

L'adoption de l'initiative de l'AST créerait des problèmes supplémentaires dans la phase transitoire, où la redevance atteindrait six fois le montant des forfaits actuels; en effet, une différenciation insuffisante serait particulièrement défavorable en cas de taux élevés. Toutefois, la solution permanente, qui prévoit une taxe proportionnelle aux prestations, pourrait être mieux

¹⁾ Annuaire statistique de la Suisse 1983, p. 368 et ss.

défendue et expliquée dans les autres pays avec l'argument que les véhicules étrangers et suisses doivent être mis sur un pied d'égalité en matière de compétitivité.

43 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Selon le régime transitoire prévu par l'AST (art. 16 des dispositions transitoires), le produit net de la redevance reviendrait à raison de 30 pour cent à la Confédération et de 70 pour cent aux cantons. Si l'on part des estimations figurant au chiffre 413, la situation se présente de la manière suivante:

	Etat 1 ¹⁾	Etat 2 ²⁾
	En millions de francs	
Confédération	75	135
Cantons	175	315

¹⁾ Pendant l'année d'introduction.
²⁾ A partir de la onzième année.

Comme l'actuelle réglementation ne prévoit pas de participation cantonale et que le produit de la redevance en vigueur est pour le moment estimé à 100 millions de francs, le nouveau régime selon l'initiative ferait que la Confédération encaisserait 25 millions de moins dans l'état 1 et 35 millions de plus dans l'état 2.

Il faut cependant tenir compte du fait que dans le régime transitoire, les taux élevés de la redevance préconisée par l'AST amélioreraient la compétitivité des chemins de fer. En 1981, les CFF ont estimé que leur rendement serait amélioré de 100 millions de francs par année après l'introduction de la redevance proposée à l'époque par le Conseil fédéral. La moitié de cette somme serait imputable au trafic supplémentaire, l'autre moitié au relèvement des tarifs.

Si l'on suppose, moyennant des calculs prudents, que dans l'état 1 les produits des CFF s'amélioreront de manière à alléger les finances fédérales de 25 millions de francs par an au titre de la couverture du déficit, il en résultera, pour la Confédération, le maintien du statut quo financier. Dans l'état 2, plutôt théorique, il y aura cependant une nette amélioration pour la caisse fédérale.

Les cantons obtiendraient pour leur part des recettes supplémentaires considérables, à savoir 175 millions de francs pendant l'année d'introduction de la redevance et 315 millions au bout de dix ans.

Le produit de la redevance n'étant pas connu, aucune indication ne peut être fournie au sujet de la solution définitive proposée par l'AST.

En ce qui concerne les répercussions de la solution transitoire de l'AST sur l'état du personnel, il faut relever que la redevance forfaitaire sur le trafic

des poids lourds est déjà introduite. La solution de l'AST ne ferait donc qu'apporter des modifications aux taux forfaitaires de la taxe. A l'instar de la pratique actuelle, il serait indiqué que les cantons – qui participeront à raison de 70 pour cent au produit de la redevance – perçoivent celle-ci sur les véhicules immatriculés en Suisse. Pour les véhicules immatriculés à l'étranger, les frais de perception ne seraient guère plus élevés qu'à l'heure actuelle.

La solution définitive de l'AST, qui prévoit une redevance proportionnelle aux prestations, entraînerait certaines charges supplémentaires par rapport à la situation actuelle. En effet, il faudrait déterminer sous une forme ou sous une autre les kilométrages parcourus des véhicules indigènes, de manière à déterminer le montant de la redevance. Les trajets effectués par les véhicules étrangers devraient également être enregistrés, afin que la taxe puisse être échelonnée selon la distance.

L'introduction de la redevance forfaitaire actuelle a contraint la Confédération à engager 15 gardes-frontière et cinq fonctionnaires civils. Selon d'anciennes estimations, le passage de la redevance forfaitaire à une redevance proportionnelle aux prestations nécessiterait 10 à 20 fonctionnaires supplémentaires. Ces nouvelles charges résulteraient tant de la solution définitive de l'AST que de la solution définitive prévue dans le message sur la «politique coordonnée des transports».

5 Pas de contre-projet

Après le dépôt de l'initiative de l'AST, le peuple et les cantons ont adopté, le 26 février 1984, l'article 17 cst. (disposition transitoire), qui prévoit déjà une redevance forfaitaire sur les poids lourds. Dans notre message sur la «politique coordonnée des transports», nous avons proposé en outre un article 37, 1^{er} alinéa, chiffre 2, lettre c (annexe), qui instaure une norme générale de compétence pour la perception de péages sur le trafic privé. Les débats parlementaires relatifs à cet objet sont en cours.

Comme nous l'avons indiqué au chiffre 13, si le résultat du vote concernant la politique coordonnée des transports est positif, nous soumettrons sans tarder aux Chambres un projet de loi relatif à une redevance sur les poids lourds proportionnelle à leurs prestations. La voie est ainsi tracée vers des solutions de rechange réalistes.

Nous estimons qu'il faut renoncer à élaborer un contre-projet.

6 Conclusions

61 Solution permanente selon l'article 36^{quater} cst.

L'article 36^{quater} proposé par les auteurs de l'initiative s'inspire du projet de taxe proportionnelle aux prestations que nous avons présenté (cf. ch. 11). Les Chambres fédérales l'ont cependant rejeté en faveur d'une solution transitoire. Il n'est plus opportun de revenir à un article 36^{quater} détaillé,

puisque le projet de «politique coordonnée des transports», actuellement devant le Parlement, prévoit une norme générale de compétence pour la perception de redevances. Elle donnera au législateur la possibilité de créer une redevance sur les poids lourds proportionnelle aux prestations et, partant, de s'attaquer de façon générale au problème des coûts de trafic non couverts.

62 Régime transitoire selon l'article 16 des dispositions constitutionnelles transitoires

621 Considérations relatives au projet de «politique coordonnée des transports»

Eu égard à notre projet de «politique coordonnée des transports», les Chambres ont limité à dix ans la validité de la redevance forfaitaire sur les poids lourds, telle qu'elle est définie par la réglementation actuelle. Les députés se rendaient compte que le mode de calcul forfaitaire est problématique, car seule une redevance proportionnelle aux prestations permet d'imputer les coûts selon le principe de la causalité. En augmentant considérablement les taux, la solution transitoire préconisée par l'initiative AST renforcerait plutôt les inconvénients du système forfaitaire. Nous estimons donc que l'accent doit être mis sur la réorientation de la politique des transports, comme le veut le projet visant à coordonner celle-ci; rappelons que ce projet englobe une refonte de la redevance qui serait fonction des prestations. La solution transitoire de l'AST est de nature à compromettre la réalisation de notre projet, dont la portée est plus vaste.

622 Considérations relatives aux répercussions internationales

Les réactions enregistrées à l'étranger lors de l'introduction de la redevance actuelle sur les poids lourds incitent à la prudence. Un relèvement massif des taux forfaitaires pourrait encore aggraver davantage les rapports de la Suisse avec les autres Etats.

623 Considérations d'ordre économique et financier

Les taux actuels de la taxe sont modérés. Les recettes escomptées à 100 millions de francs sont nettement plus faibles que le découvert du trafic lourd attesté dans le compte routier de 1982. Le régime transitoire de l'AST, qui conduira à des recettes de l'ordre de 250 millions de francs dans un premier temps, devrait aboutir à une entière couverture des coûts. Toutefois, en raison du fort relèvement des taux, il n'est pas exclu que les transports routiers soient confrontés à des problèmes d'adaptation.

Le compte routier est en voie de révision. Il ne faudrait pas augmenter massivement les taux de la redevance sur les poids lourds et les accroître de dix pour cent par année avant de disposer de nouvelles données sur la couverture des coûts de ce trafic.

Etant donné la participation des cantons, les produits revenant à la Confédération durant la phase transitoire seraient approximativement les mêmes qu'aujourd'hui.

624 Résumé

En résumé, nous arrivons à la conclusion que l'initiative préconisée par l'AST, avec la disposition transitoire qui en fait partie intégrante (art. 16 des dispositions transitoires cst.), ne peut qu'entraver la concrétisation de la politique coordonnée des transports et poser de nouveaux problèmes quant à nos relations avec l'étranger.

Notre projet de politique coordonnée renferme les bases permettant de parvenir de façon plus appropriée à une couverture des coûts engendrés par le trafic lourd.

Nous fondant sur ces considérations, nous sommes d'avis que l'initiative doit être rejetée et qu'il ne faut pas lui opposer de contre-projet.

30043

Arrêté fédéral relatif à la modification de la constitution fédérale visant à créer les bases d'une politique coordonnée des transports

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 décembre 1982¹⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 1^{er} al., 2^e phrase, ainsi que 2^e, 4^e et 5^e al.

Abrogés

Art. 36^{ter}

¹ La Confédération fixe les objectifs de la politique d'ensemble des transports pour la Suisse. Ce faisant, elle tient compte des besoins de transport, de la nécessité d'utiliser rationnellement les ressources ainsi que des impératifs relevant de la protection de la santé et de l'environnement. Elle coordonne, dans les limites de ses attributions constitutionnelles, les transports sur terre, sur l'eau et dans les airs. Si l'intérêt général l'exige, elle peut établir par la voie législative des mesures propres à décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance.

² La Confédération assure, en collaboration avec les cantons, la planification, la construction et l'entretien des réseaux de transport d'importance nationale; ceux-ci relient les régions du pays et servent au trafic à grande distance. Le financement en est principalement assumé par la Confédération.

³ Le transport régional est du ressort des cantons. La Confédération garantit par une péréquation financière qu'aucun d'eux ne sera contraint dans l'ensemble de supporter des dépenses excessives dans le domaine des transports. Elle établit des principes applicables à la conception et la promotion des transports publics régionaux, pour assurer au pays un système global de transports performant.

¹⁾ FF 1983 I 909

⁴ Les usagers des réseaux de transport doivent, en règle générale, couvrir à long terme les coûts dont ils sont la cause. La Confédération, les cantons et les communes payent les prestations de service public qu'ils ont demandées.

Art. 37

¹ Hormis les prestations de service public qu'elle demande, la Confédération a recours pour financer les dépenses du secteur des transports, y compris les contributions qu'elle verse aux cantons, aux ressources suivantes:

1. Pour les transports publics:

- a. A une contribution de base de l'ordre de 5 pour cent de ses recettes provenant d'impôts et de droits de douane;
- b. Aux versements effectués par les entreprises de transport pour l'utilisation des réseaux d'importance nationale.

2. Pour les transports privés:

- a. A la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants ou d'un impôt de consommation équivalent,
- b. Au produit net d'un supplément aux droits d'entrée sur les carburants ou d'un supplément à un impôt de consommation équivalent,
- c. Aux redevances d'utilisation versées par les usagers à titre de compensation des coûts qu'ils occasionnent sans les couvrir.

² Pour financer des mesures qui profitent à tous les usagers telles que séparer les différents courants de circulation, améliorer la sécurité de celle-ci et assurer la protection contre les forces de la nature et les nuisances, ainsi que pour garantir la péréquation des charges en faveur des cantons, la Confédération peut, si les intérêts à préserver l'exigent, engager les ressources destinées aux transports tant publics que privés.

³ La Confédération tient des comptabilités distinctes des entrées et de l'emploi des ressources destinées aux transports publics et aux transports privés. Par la voie législative, elle peut temporairement:

- a. Modifier la destination de ces ressources, si cette mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'ensemble des transports;
- b. Abaisser les taux mentionnés au 1^{er} alinéa, pour autant que cette réduction n'entrave pas la poursuite des objectifs de la politique d'ensemble des transports.

⁴ Les cantons ne peuvent instaurer des taxes pour l'utilisation des routes qui, conformément à leur affectation, sont ouvertes au trafic public. La législation fédérale règle les dérogations.

Art. 41^{ter}, 4^e al., let. a, 2^e phrase

Abrogée

Dispositions transitoires

Art. 19

¹ L'équilibre financier du système des transports selon l'article 36^{ter} doit être obtenu par étapes.

² Les déficits du réseau d'importance nationale, qui pourraient subsister après l'instauration du préfinancement des investissements par la Confédération et du paiement intégral des prestations de service public, seront couverts durant une phase transitoire de cinq ans au plus par les ressources générales de la Confédération.

II

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

30043

**Arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire
«pour une juste imposition du trafic des poids lourds
(redevance sur les poids lourds)»**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds)», déposée le 28 octobre 1982¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1985²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 28 octobre 1982 «pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds)» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36^{quater} (nouveau)

¹ La Confédération perçoit sur le trafic des poids lourds une redevance proportionnée aux prestations fournies par les véhicules; cette redevance se détermine d'après les coûts non couverts occasionnés par ce trafic, notamment en matière d'entretien des routes, de protection contre le bruit et de réparation de dommages causés aux bâtiments.

² La loi détermine les conditions dont dépend l'attribution aux cantons d'une part du produit net de la redevance et fixe le montant de cette part.

Dispositions transitoires, art. 16

D'ici à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de l'article 36^{quater}, la redevance sur les poids lourds est régie par ordonnance du Conseil fédéral. Les principes suivants sont appliqués:

- a. Pour les véhicules suisses, la redevance est perçue sous la forme d'un forfait annuel, et pour les véhicules étrangers sous celle d'un forfait annuel ou d'un forfait par passage de la frontière.
- b. Sont soumis à la redevance sous réserve de la lettre c les camions, les tracteurs à sellette et les autocars d'un poids total supérieur à 3,5 t, ainsi que les remorques d'une charge utile supérieure à 2,5 t.
- c. Sont exonérés de la redevance:
 - les véhicules des services publics,
 - les autobus du trafic public de ligne,
 - les autobus scolaires,
 - les machines en service dans l'agriculture et la sylviculture.

¹⁾ FF 1982 III 963

²⁾ FF 1985 II 655

- d. L'assujettissement à la redevance commence avec la deuxième année civile suivant l'adoption de l'article constitutionnel. Le forfait annuel, échelonné selon les genres de véhicules et leur poids total, se situe au départ entre 500 et 10 000 francs. Il augmente ensuite chaque année d'un dixième pour plafonner au double de la somme initiale.
- e. Le produit net des redevances échoit à la Confédération dans la proportion de 30 pour cent et aux cantons dans la proportion de 70 pour cent. Pour la répartition entre les cantons, il y a lieu de tenir compte des coûts non couverts mentionnés à l'article 36^{quater}. Le Conseil fédéral consulte les cantons à ce sujet.

Art. 2

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

30043

Message relatif à l'initiative populaire «pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds)» du 26 juin 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.048
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.08.1985
Date	
Data	
Seite	655-676
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 461

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.