



Redevances routières – état des lieux

En exécution du mandat consécutif à la séance du Conseil fédéral du 27 juin 2012

Annexe au rapport explicatif relatif à la modification de la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (réfection du tunnel routier du Gothard)

TABLE DES MATIÈRES

1.	But du document	3
2.	Financement actuel (des routes) par la Confédération	3
2.1.	Financement spécial de la circulation routière	3
2.1.1.	Impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales	4
2.1.2.	Redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière)	5
2.2.	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations	6
3.	Redevances routières	7
3.1.	Redevances d'utilisation	7
3.2.	Redevances routières d'ouvrage ou de secteur	7
3.3.	Conditions légales applicables aux redevances routières	8
3.3.1.	Compétence de l'Assemblée fédérale pour autoriser des exceptions (redevances d'ouvrage)	8
3.3.2.	Redevances de secteur	9
3.4.	Finalité des redevances routières	9
3.4.1.	Redevances routières pour le financement d'infrastructures de transport	10
3.4.1.1.	Perception de redevances et partenariat public-privé (PPP)	10
3.4.1.2.	Perception de redevances visant à atténuer une éventuelle concurrence pour les moyens financiers	11
3.4.2.	Redevances routières pour influencer sur la demande et optimiser l'utilisation des infrastructures	11
3.5.	Répercussions des redevances routières	12
3.5.1.	Principe de l'exclusion / cohésion	12
3.5.2.	Mise en œuvre technique	12
3.6.	Redevances routières pour le trafic lourd	12
3.6.1.	Marge de manœuvre restreinte	12
3.6.2.	Augmentation de la RPLP : répercussions sur le secteur suisse des transports et l'économie suisse	14
4.	Conclusion sur la perception d'une redevance au tunnel routier du Gothard	16
	Annexe 1	19

1. But du document

Le 27 juin 2012, au cours d'une discussion du point « Réfection du tunnel routier du Gothard – décision sur la suite des opérations », le Conseil fédéral a notamment chargé le DETEC d'élaborer, en collaboration avec le DFAE, le DFF et le DFE, un rapport ainsi qu'une proposition de péage routier qui seront soumis au Conseil fédéral avec le projet de consultation sur la réfection du tunnel routier du Gothard.

Réalisé en exécution de ce mandat, le présent état des lieux ne porte pas exclusivement sur les redevances d'ouvrages pour l'utilisation des tunnels, mais aborde également les questions en rapport avec les redevances d'ouvrage dans le contexte élargi du réseau des routes nationales.

N'est en revanche pas traitée ici la tarification de la mobilité sous forme de redevance frappant les deux modes de transport terrestre ferroviaire et routier sur l'ensemble du territoire national.

2. Financement actuel (des routes) par la Confédération

2.1. Financement spécial de la circulation routière

A l'heure actuelle, la Confédération ne finance pas les routes par de véritables redevances d'utilisation, mais par des taxes sur les carburants à affectation obligatoire et par la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Au niveau fédéral, le financement spécial de la circulation routière (FSCR)¹ utilise les recettes à affectation obligatoire pour couvrir les tâches et les dépenses liées à la circulation routière (cf. art. 86 et 131 Cst.²).

Conformément à la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (art. 86, al. 3, Cst.), les recettes à affectation obligatoire sont les suivantes :

- 50 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (à l'exception des carburants d'aviation), soit 1,49 milliard de francs en 2011
- 100 % des recettes de la surtaxe sur les huiles minérales (à l'exception des carburants d'aviation), soit 1,99 milliard de francs en 2011
- 100 % des recettes de la vignette autoroutière, soit 0,32 milliard de francs en 2011.

Le solde des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (50 %) n'est pas imputé au FSCR, mais inclus dans le budget fédéral ordinaire ; en 2011, ce solde s'élevait à environ 1,49 milliard de francs.

Selon l'art. 86, al. 3, Cst., sont notamment réputées tâches et dépenses liées à la circulation routière :

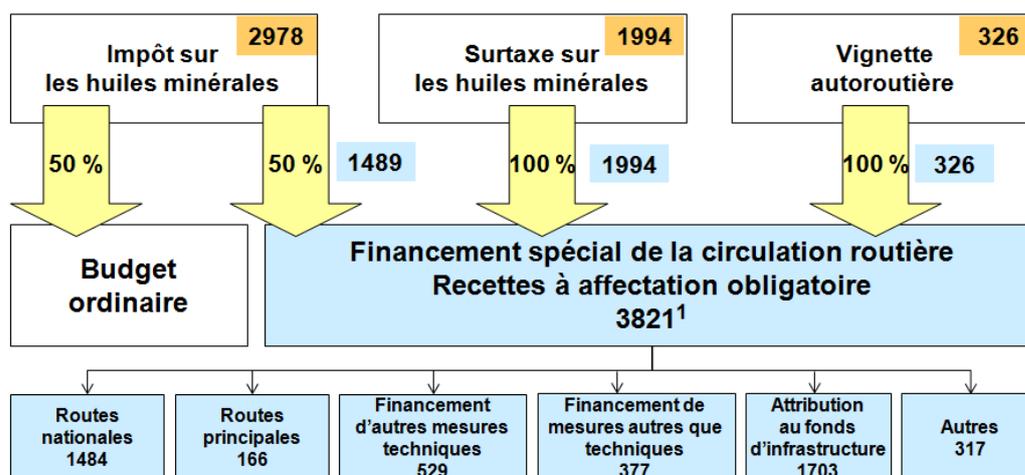
- les dépenses engagées pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales
- les mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations
- les contributions aux coûts des routes principales
- les contributions aux grands projets ferroviaires (part NLFA) ou, probablement dès 2016, au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)³
- le coût des mesures destinées à promouvoir le trafic combiné et le transport de véhicules routiers accompagnés.

¹ Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC, RS 611.0)

² RS 101

³ Dans son message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire « Pour les transports publics » et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF), (FF 2012, 1371), le Conseil fédéral propose un nouveau système de financement pour l'infrastructure ferroviaire. A l'horizon 2030, 9 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (surtaxe incluse) seront versés au futur FIF à concurrence de 310 millions de francs par an, remplaçant ainsi la part NLFA qui prévoyait d'utiliser ces recettes jusqu'à environ 2026 (abaissement progressif) pour couvrir, à raison de 25 %, les coûts occasionnés par les lignes de base de la NLFA.

Si le système actuel de financement fédéral de la circulation routière a, pour l'essentiel, fait ses preuves au cours des dernières décennies, l'avenir sera largement régi par le principe de l'utilisateur-payeur, autrement dit le financement par les usagers (cf. ch. 3.3). Définie par la Constitution, l'affectation obligatoire des recettes garantit qu'une grande partie des taxes perçues au titre de la circulation routière alimente l'infrastructure routière. Reste néanmoins que le système de financement actuel atteint aujourd'hui ses limites, en raison notamment de la diminution de la consommation spécifique de carburant ainsi que de la tendance croissante à des véhicules qui ne fonctionnent pas aux carburants fossiles. Cette évolution, parfaitement souhaitable sous l'angle de l'environnement et de l'énergie et encouragée en conséquence, a toutefois un effet secondaire indésirable sur le financement. L'augmentation des dépenses du FSCR et la diminution de ses recettes amenuisent des réserves et provisions qui figurent encore au bilan et dont la planification financière prévoit actuellement l'épuisement quasi intégral d'ici 2016. Dès cette date, les ressources financières ne suffiront plus à l'accomplissement des tâches et le déficit devra être couvert par des recettes supplémentaires, faute de quoi il faudra réduire les dépenses en conséquence⁴.



¹ Y compris CHF 11 millions provenant d'autres recettes affectées

Illustration : Les flux financiers du FSCR en 2011 (en CHF millions)

En 2011, les dépenses du FSCR avoisinaient 4576 millions de francs, dépassant ainsi les recettes inscrites au bilan d'environ 3821 millions pour la même période et entraînant une diminution des réserves et provisions de 755 millions qui s'élevaient, fin 2011, à 2028 millions.

Le financement actuel (des routes) par la Confédération a permis d'assurer le paiement des infrastructures routières suisses lors de leur construction, si bien que le budget fédéral n'est pas grevé par les investissements déjà consentis. Ce constat est valable indépendamment des modèles comptables qui prévoient en partie un amortissement subséquent à la comptabilisation. Ce mode de financement distingue la Suisse des autres pays où les infrastructures font souvent l'objet d'un financement initial par des fonds externes avant d'être financées pendant l'exploitation.

2.1.1. Impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales

Les tarifs de l'impôt sont réglementés dans la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)⁵. L'impôt sur les huiles minérales est aujourd'hui de 43,12 centimes par litre d'essence et 45,87 centimes par litre de diesel, ce qui correspond aux tarifs de 1994, année de leur entrée en vigueur.

⁴ En janvier 2011, le Conseil fédéral a opté pour une procédure en deux étapes destinée à combler le déficit financier. La consultation relative à l'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales (y compris le Programme de développement stratégique des routes nationales) est prévue pour le 1^{er} semestre 2013.

⁵RS 641.61

La surtaxe sur les huiles minérales est inchangée depuis 1974 et s'élève à 30 centimes par litre d'essence ou de diesel. Par rapport au prix de vente moyen, la charge totale sur l'essence s'élève à 46,9 % ou 45,7 %, celle sur le diesel à 46,7 %, y compris notamment la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe Carburant⁶ (état : octobre 2012).

Genre de charge	Carburant			Combustible	
	en centimes par litre			en Fr. par 100 l	en cent. par kWh
	Essence pour automobiles 95 IOR n° de tarif 2710.1211	Essence pour automobiles 98 IOR n° de tarif 2710.1211	Huile diesel n° de tarif 2710.1912	Huile de chauffage n° de tarif 2710.1992	Gaz naturel n° de tarif 2711.2190
Impôt sur les huiles minérales	43.120	43.120	45.870	0.300	0.015
+ Surtaxe sur les huiles minérales	30.000	30.000	30.000	-	-
= Taux d'impôt global	73.120	73.120	75.870	0.300	0.015
+ taxe sur le CO ₂	-	-	-	9.550	0.648
= taux global incl. taxes d'incitation	73.120	73.120	75.870	9.850	0.663
+ 8,0 % taxe sur la valeur ajoutée du prix moyen de vente [1]	13.778	14.222	14.593	7.933	0.716
= Charge fiscale globale	86.898	87.342	90.463	17.783	1.379
+ Autres taxes / contributions (Carbura)	0.405	0.405	1.505	0.105	-
= Charge totale	87.303	87.747	91.968	17.888	1.379
<i>prix moyen, TVA incl., en octobre 2012</i>	186.00	192.00	197.00	107.09	9.66

Illustration : Charge fiscale sur les carburants et combustibles (état : octobre 2012)⁷

2.1.2. Redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière)⁸

En 1985, la Suisse a introduit la vignette obligatoire pour l'utilisation des routes nationales de 1^{re} et 2^e classes par les véhicules à moteur et leurs remorques d'un poids total maximal de 3,5 tonnes⁹ (art. 86, al. 2, Cst.). L'achat d'une vignette autocollante donne au conducteur le droit d'utiliser pendant un an les routes nationales soumises à la redevance. D'un coût initial de 30 francs, la vignette est passée à 40 francs en 1995, en raison du renchérissement.

L'extension du réseau des routes nationales¹⁰ par l'intégration de quelque 376 kilomètres supplémentaires entraînera pour la Confédération une augmentation annuelle des coûts d'exploitation, d'entretien et d'aménagement d'environ 305 millions de francs. Les cantons contribuent à hauteur de 30 millions compensés sur les subventions des routes principales. Le solde de 275 millions est dû par la Confédération et doit être financé par l'augmentation du prix de la vignette autoroutière dont le Conseil fédéral a proposé de faire passer le montant annuel à 100 francs. Il est également prévu d'introduire une vignette de deux mois, au prix de 40 francs, destinée aux automobilistes qui n'utilisent le réseau des routes nationales que sur une courte période. La majoration du montant de la vignette ne vise pas à créer une réserve et prendra seulement effet lorsque les réserves du FSCR seront passées sous la barre du milliard de francs, ce qui est prévu pour 2015. Cet objet est en cours de délibération parlementaire.

⁶ Taxe destinée à financer la gestion des réserves obligatoires

⁷ www.ezv.admin.ch, [1] correspond au prix moyen aux stations-service, TVA incluse, selon l'indice suisse des prix à la consommation, Office fédéral de la statistique.

⁸ www.ezv.admin.ch

⁹ La vignette est également obligatoire pour les véhicules et leurs remorques de plus de 3,5 tonnes qui ne sont pas soumis à la redevance sur la circulation des poids lourds (par ex. les véhicules de travail).

¹⁰ Message du 18 janvier 2012 concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement (FF 2012, 593)

2.2. Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations¹¹

La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) est perçue en Suisse depuis le 1^{er} janvier 2001 (art. 85 Cst.). Tous les véhicules suisses et étrangers affectés au transport de marchandises et dont le poids maximum autorisé dépasse 3,5 tonnes (ci-après simplifiés en « poids lourds ») sont soumis à la RPLP. La RPLP est une redevance fédérale perçue en fonction du poids total du véhicule, de sa catégorie d'émission et des kilomètres parcourus en Suisse et dans la principauté du Liechtenstein.

Elle doit être payée pour tous les véhicules à moteur et remorques

- d'un poids total autorisé de plus de 3,5 tonnes
- utilisés pour le transport de choses
- immatriculés en Suisse ou à l'étranger et qui empruntent le réseau routier public suisse.

Le montant de la redevance dépend des kilomètres parcourus, du poids total maximum autorisé et de la norme d'émissions (classes Euro) du véhicule. La moyenne pondérée de la RPLP se chiffre actuellement à 2,39 centimes par tonne-kilomètre¹². Les remorques ne font pas l'objet d'une redevance distincte, mais sont taxées avec le véhicule tracteur. Le tarif pour l'ensemble des véhicules est calculé en fonction du poids maximum autorisé sur les routes suisses.

La RPLP se fonde sur la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (LRPL)¹³. Elle s'ancre en outre dans l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (ci-après « accord sur les transports terrestres »)¹⁴. Cet accord ouvre le marché du transport routier et ferroviaire au transport de marchandises et de voyageurs entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Avec son entrée en vigueur, la Suisse a progressivement relevé la limite du poids des camions de 28 à 40 tonnes. L'accord sur les transports terrestres forme également la base contractuelle de l'introduction et de l'augmentation progressive de la RPLP qui est calculée en fonction des émissions et touche l'ensemble du territoire national.

A la RPLP s'ajoute en Suisse la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds (RPLF). Y sont soumis les véhicules servant au transport de personnes, les chariots à moteur, les tracteurs, les véhicules à moteur de la branche foraine et du cirque ainsi que les véhicules à moteur destinés au transport de choses dont la vitesse maximale ne dépasse pas 45 km/h. Pour les remorques soumises à la redevance qui sont tractées par des véhicules à moteurs qui n'y sont pas soumis ou qui y sont soumis de façon forfaitaire, la redevance est perçue sous la forme d'un forfait grevant le véhicule tracteur.

La Confédération verse aux cantons un tiers du produit net de la RPLP et de la RPLF, qui totalisait environ 1,51 milliard de francs en 2011. Les cantons utilisent ces fonds en priorité pour couvrir leurs dépenses dans le domaine des coûts non couverts du trafic routier. Les deux autres tiers restent acquis à la Confédération. Conformément à l'art. 196 Cst. (disposition transitoire ad art. 87), ces fonds servent essentiellement à financer les grands projets ferroviaires tels que la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et RAIL 2000, ou la réduction du bruit émis par les chemins de fer. Le Conseil fédéral propose un nouveau système de financement de l'infrastructure ferroviaire dans son message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire « Pour les transports publics » et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF)¹⁵. Un maximum de deux-tiers du produit de la RPLP alimentera le futur FIF.

¹¹ www.ezv.admin.ch, www.are.admin.ch

¹² Etat au mois de mai 2012. Ce montant est inférieur de 0,31 centimes par tonne-kilomètre (soit 11,5 %) au montant maximum autorisé par l'accord sur les transports terrestres à son art. 40, al. 4. La moyenne de la RPLP perçue sur le transit alpin ne dépasse pas 286 francs, soit 39 francs de moins que la moyenne autorisée par cet accord.

¹³ RS 641.81

¹⁴ RS 0.740.72

¹⁵ FF 2012, 1371

3. Redevances routières

3.1. Redevances d'utilisation

On parle de redevances d'utilisation au sens de contributions causales lorsque la contribution donne directement droit à une prestation de l'Etat, contrairement à l'impôt qui ne donne droit à aucune contre-prestation. L'ayant-droit qui paie une redevance d'utilisation peut ainsi faire usage d'une prestation donnée.

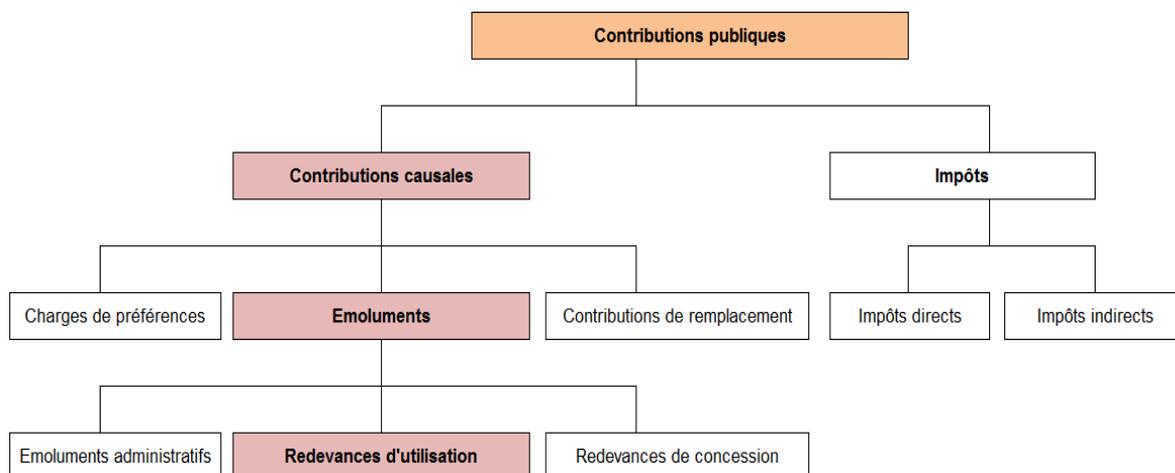


Illustration : Aperçu des contributions publiques

3.2. Redevances routières d'ouvrage ou de secteur

Les redevances routières présentent une grande variété.

En Suisse, on distingue essentiellement (cf. ch. 3.3) :

- les redevances d'ouvrage perçues pour l'utilisation d'un ouvrage (par ex. un pont ou un tunnel) et
- les redevances de secteur perçues pour un trajet ou dans un périmètre donnés (par ex. dans une agglomération), ou encore sur un certain réseau (par ex. celui des routes nationales).

Ainsi, en Suisse, la traversée du Grand-Saint-Bernard¹⁶ est soumise à une redevance d'ouvrage. En revanche, la vignette autoroutière (voir ch. 2.1.2) et la RPLP (voir ch. 2.2) sont des redevances de secteur perçues pour l'utilisation des routes publiques et en partie limitées à certains réseaux routiers.

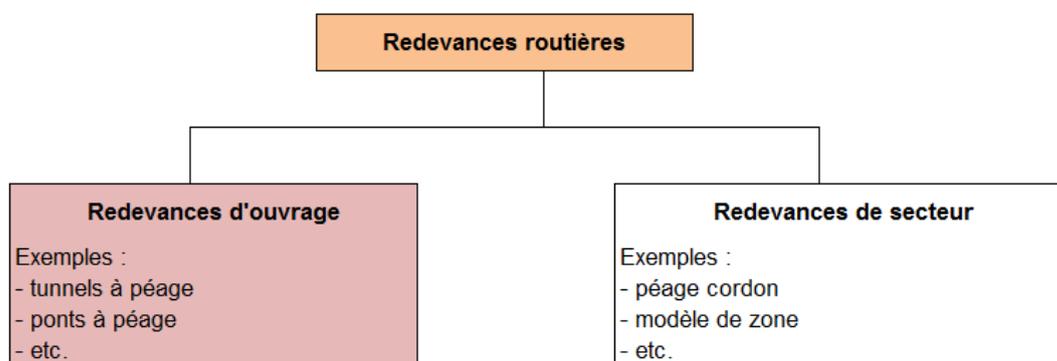


Illustration : Redevances routières

¹⁶ La construction et l'exploitation du tunnel se fondent sur la Convention du 23 mai 1958 entre la Confédération suisse et la République italienne relative à la construction et à l'exploitation du tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard (Convention de 1958 ; RS 0.725.151).

A l'étranger, la redevance routière porte différents noms, parmi lesquels *Maut* ou *péage*. Les méthodes de calcul varient et se basent souvent sur la période d'utilisation (vignette autoroutière suisse, *Pickerl* autrichien, etc.), le nombre de kilomètres parcourus ou l'utilisation d'un tronçon donné (passage du Grand-Saint-Bernard¹⁷, *péage* en France ou en Italie, etc.) ou encore l'accès à un périmètre ou le déplacement à l'intérieur de ce périmètre (*Electronic road pricing* à Singapour, *Congestion charge* à Londres et *Congestion tax* à Stockholm). La catégorie de véhicule ou sa classe d'émissions font parfois partie des critères du calcul, comme dans le cas de la RPLP.

3.3. Conditions légales applicables aux redevances routières

A son art. 82, al. 3, la Constitution dispose comme suit :

L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions.

La formulation indique clairement qu'en principe, le constituant ne veut pas soumettre l'utilisation des routes publiques suisses à une redevance. Cette disposition s'inscrit dans le contexte du 19^e siècle où de nombreux péages entravaient le commerce et l'économie. Le libre passage représentait à l'époque une condition préalable essentielle au développement d'une Suisse fédérale.

Même en l'absence de redevances routières proprement dites, les usagers de la route financent une grande partie de l'infrastructure routière suisse par le biais des contributions ou impôts affectés. En 2009, le compte routier¹⁸ faisait ressortir des recettes de 8,4 milliards de francs et des dépenses imputables de 7,1 milliards, dégageant ainsi un excédent de 1,3 milliard. Les dépenses imputables à l'infrastructure et à l'exploitation routières sont couvertes à 118 %¹⁹ par les recettes de la circulation automobile. Les coûts externes du trafic routier, exclus de ce compte, sont inclus dans celui des transports²⁰ qui indique une couverture des coûts routiers d'environ 90 %.

3.3.1. Compétence de l'Assemblée fédérale pour autoriser des exceptions (redevances d'ouvrage)

Même si, en principe, les routes publiques sont exemptes de taxes, l'art. 82, al. 3, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence d'autoriser des exceptions. Cette compétence se limite toutefois à la perception de redevances portant sur quelques ouvrages (isolés) tels des ponts ou des tunnels²¹, raison pour laquelle on parle de redevances d'ouvrage. L'article constitutionnel précité permettrait ainsi la perception d'une redevance sur le tunnel routier du Gothard.

Nonobstant cette compétence de l'Assemblée fédérale, le principe fondamental de l'utilisation gratuite des routes a été appliqué de manière cohérente et rigoureuse. L'Assemblée fédérale n'a autorisé qu'une exception : le tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard, à la frontière italienne.

De plus, il y a toujours eu et il y aura toujours des routes pour l'usage desquelles les propriétaires imposent une taxe aux usagers, ce qui n'est en principe pas autorisé par la loi. Certaines taxes ont pu être supprimées par décision judiciaire, comme sur la route du col du Chasseral, d'autres sont tacitement tolérées.

¹⁷ Pour une voiture de tourisme, l'aller simple coûte 29,20 francs ; pour un poids lourd, il varie entre 80,50 et 177 francs (état : novembre 2012).

¹⁸ Comparaison des recettes imputables que le secteur public (Confédération, cantons et communes) tire du trafic des véhicules à moteur et des frais engendrés par ce trafic, cf. loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (art. 36, al. 1, LUMin [RS 725.116.2]).

¹⁹ Office fédéral de la statistique (OFS) : comptes routiers 2009, 2011

²⁰ OFS : comptes des transports 2005, 2009

²¹ Cf. Office fédéral du développement territorial (ARE) : *Introduction d'un péage routier – Rapport du Conseil fédéral sur la possibilité d'introduire un péage routier en Suisse, donnant suite au postulat 04.3619 déposé le 16.11.2004 par la CTT – Conseil national*, en particulier les ch. 3.1.2.2 et 9 ainsi que l'annexe 2.

Conditions préalables à l'autorisation exceptionnelle de redevances d'ouvrage

Ce thème a été exploré dès 1996 lors des débats sur le financement par des redevances des projets de traversée de la rade à Genève et du Schanzentunnel à Berne. En Suisse, tout lieu desservi par une route doit être en principe atteignable gratuitement, même si cela implique un trajet nettement plus long que par un secteur payant. Les exceptions au sens de l'art. 37, al. 2, de la Constitution du 29 mai 1874 (aujourd'hui art. 82, al. 3, Cst.) étaient assorties des conditions ci-après qui ont conservé toute leur validité :

- financement: il doit s'agir d'un investissement important destiné à un ouvrage d'art spécial ou une route entière où l'absence de redevance rendrait la réalisation (presque) impossible ;
- gain de temps et de productivité : le raccourci permis par l'ouvrage ou la route présente un avantage considérable (gain de temps, etc.) ;
- projet prêt à être réalisé : seul un projet abouti et disposant de toutes les autorisations requises peut bénéficier d'une exception.

En 1996, les seuls projets discutés à cet égard ont été la traversée de la rade, le Schanzentunnel et la digue de Rapperswil. A ce jour, aucun de ces projets n'a été réalisé en tant qu'infrastructure de transport financée par une redevance d'ouvrage.

3.3.2. Redevances de secteur

La vignette autoroutière tout comme la RPLP constituent des exceptions générales concernant des redevances de secteur et doivent être ancrées dans la Constitution (art. 85 et art. 86, al. 2, Cst.). L'introduction d'une tarification de la mobilité ou d'un péage routier liés à un secteur exigerait, elle aussi, une modification constitutionnelle, que ces systèmes soient mis en place pour l'ensemble du trafic et des réseaux routiers, ou qu'ils n'en concernent qu'une partie (par ex. les routes nationales)²². L'interpellation 08.3134 Joder Rudolf, « Instaurer le péage routier de manière détournée », relève notamment : « *En revanche, la conduite d'essais de péages routiers sur une période limitée ne nécessite aucune modification constitutionnelle. Dans le cadre de la rédaction du rapport Introduction d'un péage routier - Rapport du Conseil fédéral sur la possibilité d'introduire un péage routier en Suisse, l'Office fédéral de la justice s'est en particulier penché sur la question de savoir s'il était possible de poser des exigences moins contraignantes à un régime de péage urbain à l'essai qu'à un régime définitif. Selon l'office, ceci est envisageable si l'on utilise de manière analogue la pratique que le Conseil fédéral a appliquée jusqu'à ce jour, selon laquelle les réglementations expérimentales, qui servent de base à l'élaboration d'une loi définitive, sont rendues possibles grâce à l'adoption d'ordonnances de durée limitée, pour autant que ces réglementations n'engendrent pas des situations irréversibles. En d'autres mots, cela signifie que, lorsqu'il est question de la Constitution, l'Assemblée fédérale peut autoriser des essais au moyen d'une loi fédérale de durée limitée, à condition que ces essais n'engendrent pas la prise de mesure irréversibles. [...] Notons que l'adoption d'une telle loi serait soumise au référendum facultatif.* »

3.4. Finalité des redevances routières

En règle générale, les redevances routières, en particulier les redevances d'ouvrage, visent principalement à financer la construction, l'entretien et l'exploitation des infrastructures concernées par l'application du principe de l'utilisateur-payeur, voire par l'imputation des coûts externes et le prélèvement partiel de la plus-value auprès des usagers (par ex. péage en France ou en Italie). Ces redevances peuvent aussi être instaurées en vue d'une participation financière de tous les usagers, nationaux et étrangers (par ex. vignette autoroutière suisse). Leur introduction peut également être dictée par la volonté d'influer sur la demande ou d'utiliser plus efficacement les infrastructures (par ex. RPLP ou système de tarification de la mobilité de Singapour [*Electronic road pricing*]). La finalité d'une

²² Voir la note 21

redevance routière peut aussi être de rendre d'autres moyens de transport plus concurrentiels (influence sur la répartition modale, par ex. avec la RPLP).

La perception de ces redevances produit souvent des effets secondaires bénéfiques en termes écologiques et permet du même coup de mieux atteindre certains objectifs de la politique environnementale. Ainsi, la demande en matière de transports recule de manière générale grâce à la réduction des déplacements à vide et à une meilleure occupation des véhicules²³. De même, l'utilisation plus efficace de l'espace routier peut contribuer à diminuer les nuisances telles que le bruit ou les émissions de polluants. Les effets secondaires sont parfois aussi d'ordre financier : le fait d'éviter la création d'embouteillages profite à l'économie. Soulignons néanmoins que le trafic d'évitement qui peut en découler s'accompagnerait éventuellement d'effets indésirables.

De plus, l'introduction de redevances routières implique toujours des coûts de perception. Ces dernières années, les progrès techniques (par ex. prélèvement électronique) ont permis de réduire le coût des systèmes de perception. Avant d'instaurer une redevance routière, il convient de mettre en balance les coûts occasionnés (y compris par la perception) et le gain de confort, en tenant compte également des effets de transfert (par ex. trafic d'évitement) et de leurs répercussions.

3.4.1. Redevances routières pour le financement d'infrastructures de transport

Le développement de la mobilité a entraîné en de nombreux endroits la construction, l'entretien et l'exploitation d'infrastructures de transport nécessaires à la garantie de la prospérité du pays, en particulier d'infrastructures routières, qui requièrent des moyens financiers considérables. En dehors des impôts et des taxes ordinaires, les redevances routières (d'ouvrage ou de secteur) peuvent constituer une source de financement supplémentaire ou exclusive. Reste que l'introduction de redevances de secteur exige une modification constitutionnelle (cf. ch. 3.3.2).

3.4.1.1. Perception de redevances et partenariat public-privé (PPP)

Les redevances peuvent être perçues soit directement par les pouvoirs publics, soit par des tiers. Il est concevable, par exemple, de déléguer cette tâche à des tiers dans le cadre d'une concession²⁴ ou de conclure un partenariat public-privé (PPP).

Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à plusieurs reprises au sujet d'un PPP pour les infrastructures de transport nationales (par ex. dans ses réponses aux interpellations 97.3604 Kofmel, 05.3603 Pfisterer, 10.3568 Reymond ou 12.3121 Schneider-Schneiter ainsi qu'au postulat 12.3635 Bischof). Dans son rapport sur la réfection du tunnel routier du Gothard²⁵, il a également abordé en détail la question du (co)financement éventuel par des tiers d'un second tube à travers le Gothard. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'une solution de type PPP n'est pas appropriée pour les infrastructures de transport nationales, en particulier pour le tunnel routier du Gothard, compte tenu de sa fonction stratégique. Si les modèles PPP passent généralement pour favoriser la concurrence, l'Etat n'en retire toutefois des avantages que jusqu'à la conclusion du contrat. A partir de ce moment-là, le bénéficiaire du contrat se trouve en position de force, voire en situation de monopole, pendant plusieurs années. L'Etat ne peut alors plus prendre de décisions concernant le système de transports que dans le cadre du contrat. Par ailleurs, en Suisse, les administrations publiques accèdent en règle générale à des financements plus avantageux que les bailleurs de fonds privés. En outre, l'Etat assume toujours le risque résiduel puisqu'en cas de défaillance du PPP, il doit garantir l'exploitation de l'infrastructure concernée au nom du respect des intérêts supérieurs. Relevons enfin que le partenariat public-privé est particulièrement contre-indiqué lorsqu'une imbrication des responsabilités privée et publique ne peut être exclue (par ex. dans le cas du financement de certains tronçons du réseau ferroviaire et du réseau des routes nationales).

²³ Par ex. avec la RPLP

²⁴ Par ex. pour le tunnel du Grand-Saint-Bernard

²⁵ Réfection du tunnel routier du Gothard ; rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 09.3000 du 12 janvier 2009 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États, p. 63 ss, 2010.

3.4.1.2. Perception de redevances visant à atténuer une éventuelle concurrence pour les moyens financiers

Afin de réaliser certains projets suisses d'infrastructure routière, la perception d'une redevance d'ouvrage a été proposée à plusieurs reprises. Par exemple pour faciliter le financement d'infrastructures de transports coûteuses et pour lesquelles les fonds sont difficiles à trouver, notamment lorsqu'elles servent principalement des intérêts locaux, ou encore pour compléter les fonds destinés à l'agrandissement d'infrastructures utilisées de manière intensive.

Comme cela a été expliqué en préambule (cf. ch. 2), l'exploitation, l'entretien et l'aménagement du réseau des routes nationales sont financés par le biais du FSCR (art. 86 Cst.). Toutes les mesures de ce type se trouvent en principe dans une situation de concurrence inhérente au système. Reste que les mesures d'exploitation et d'entretien sont quasiment des dépenses liées et qu'à ce titre, elles doivent passer généralement avant les mesures d'aménagement (accroissement des capacités). En principe, cette concurrence pour les moyens financiers pourrait être atténuée par la perception de redevances d'ouvrage. Afin de permettre également la réalisation de projets d'accroissement des capacités sur les routes nationales malgré les dépenses liées mentionnées, le législateur a créé le fonds d'infrastructure. Dans ce fonds, les projets d'accroissement des capacités ne sont pas en concurrence, du moins jusqu'à un certain degré, étant donné que les moyens financiers qui l'alimentent proviennent du FSCR. D'une part, les ressources du FSCR ne sont pas illimitées et d'autre part, la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (loi sur le fonds d'infrastructure, LFI²⁶) prévoit à son art. 2, al. 3, que les versements au fonds d'infrastructure sont définis de manière à ce que des moyens suffisants soient disponibles pour les autres tâches financées par le FSCR.

En raison de l'évolution de plus en plus critique de la situation du FSCR à l'avenir (cf. ch. 2.1), toutes les dépenses et les situations de concurrence qu'elles engendreront ou accentueront seront déterminantes, et ce indépendamment de l'utilisation des moyens financiers pour la réfection du tunnel routier du Gothard, l'exploitation des routes nationales, les contributions destinées aux routes principales ou celles réservées aux grands projets ferroviaires ou, probablement à partir de 2016, au FIF.

3.4.2. Redevances routières pour influencer sur la demande et optimiser l'utilisation des infrastructures

Depuis des décennies, la mobilité se développe de manière fulgurante et génère de plus en plus de goulets d'étranglement, ce qui compromet en particulier la fiabilité des systèmes de transport. Or cette évolution a un coût élevé pour l'économie. En règle générale, la demande excédentaire concerne particulièrement les agglomérations, mais aussi les principaux axes routiers entre les centres économiques.

Ces dernières années ont vu progresser la conception et l'utilisation de solutions visant à influencer sur le trafic routier via la perception de redevances – pour un ouvrage ou un secteur - à caractère incitatif. Par exemple à Singapour (*Electronic road pricing*, 1975), où le montant des redevances d'utilisation est fonction de la période de la journée ou de la densité du trafic, ou encore en Norvège (ceinture de péages d'Oslo, 1990) où un système de redevances initialement mis en place pour le financement du tunnel portuaire a été maintenu par la suite pour gérer le trafic. En Grande-Bretagne également, la *Congestion charge* perçue au centre-ville de Londres a permis d'y réduire le trafic. Il existe par ailleurs des modèles permettant d'acheter un gain de temps en échange d'une redevance, par exemple les *express lanes* payantes, qui sont répandues aux Etats-Unis, au Canada et en Australie. Les systèmes de ce type ont aussi toujours d'autres effets secondaires (cf. ch. 3.4).

²⁶ RS 725.13

3.5. Répercussions des redevances routières

3.5.1. Principe de l'exclusion / cohésion

Les redevances routières reposent sur le principe de l'exclusion : l'utilisation n'est possible que contre paiement et toute personne qui ne paie pas se trouve exclue²⁷. Ce principe est valable tant pour les redevances d'ouvrage que pour les redevances de secteur. Lorsqu'il s'agit de biens publics, l'application du principe de l'exclusion s'avère toutefois difficile pour deux raisons : d'une part à cause d'obstacles techniques et d'autre part parce que dans certains cas, des considérations sociales ou autres s'y opposent. Il faudrait procéder ici à des ajustements tels que des rabais pour les utilisateurs fréquents ou les riverains. Or compte tenu des recettes potentielles et de la gestion de l'infrastructure, les effets seraient plutôt négatifs²⁸.

Comme indiqué précédemment (cf. ch. 3.3.1), le financement de certains projets d'infrastructure routière suisses via la perception d'une redevance d'ouvrage a été proposé à diverses reprises. Ce type de redevance peut toutefois impliquer une inégalité de traitement régionale, dans la mesure où certaines régions profitent du fait que leurs tronçons routiers sont gratuits tandis que dans d'autres régions, une redevance spécifique est exigée pour certaines parties de l'infrastructure routière.

3.5.2. Mise en œuvre technique

Ces dernières années, le progrès technique a permis de développer et d'améliorer les systèmes de perception. Il reste néanmoins quelques obstacles à franchir tels que le nombre très élevé de jonctions sur le réseau des routes nationales (en moyenne une jonction autoroutière tous les cinq kilomètres) et la prise en compte des usagers étrangers dans les systèmes de perception.

3.6. Redevances routières pour le trafic lourd

3.6.1. Marge de manœuvre restreinte

Si le trafic lourd était lui aussi intégré dans un système de redevances, par exemple pour le franchissement du tunnel routier du Gothard, cela soulèverait des questions fondamentales. En vertu de l'art. 40, al. 4 et 5, de l'accord sur les transports terrestres, le montant moyen de la redevance pour une traversée de la Suisse (de Bâle à Chiasso) avec un camion de 40 tonnes est plafonné à 325 francs²⁹, étant entendu que les péages perçus pour l'utilisation des infrastructures spéciales alpines ne peuvent pas représenter plus de 15 % de ce montant, soit 48,75 francs.

Jusqu'à aujourd'hui, le tarif de la RPLP admis par l'accord sur les transports terrestres n'a pas été utilisé à son maximum. Ceci est dû d'une part à la couverture des coûts prescrite par l'art. 7, al. 1, de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, et d'autre part au régime de classification des véhicules arrêté par l'accord sur les transports terrestres, qui prévoit différentes catégories de taxes en fonction des émissions. C'est pourquoi le montant moyen de la redevance est actuellement inférieur de 39 francs au montant maximal admis par l'accord sur les transports terrestres. Aussi l'introduction d'une redevance pour la traversée d'un tunnel ne serait compatible avec ledit accord que jusqu'à concurrence de ce plafond. Au tunnel routier du Gothard, où le trafic lourd enregistre aujourd'hui près d'un million de passages par an, il serait ainsi théoriquement possible d'engranger des recettes d'environ 39 millions de francs ; une fois l'objectif du transfert modal atteint, autrement dit après la réduction de moitié des courses de poids lourds, les recettes ne seraient cependant plus que de 19,5 millions de francs environ. Il s'agit là d'un chiffre théorique étant donné que deux éléments n'ont pas été pris en compte : tout d'abord l'effet de transfert, en particulier sur d'autres passages alpins, qui pourrait résulter de la perception d'une redevance, et les coûts de perception qui seraient occasionnés.

²⁷ Sebastian Kummer : *Einführung in die Verkehrswirtschaft*, p. 270 ss, 2010.

²⁸ Effets des taux forfaitaires (*flat rate*).

²⁹ En vertu de l'art. 42, al. 1, de l'accord sur les transports terrestres, la redevance peut être adaptée au renchérissement. Cette possibilité a été utilisée pour la première fois le 1^{er} juillet 2012.

Si l'on voulait accroître les recettes tirées de la redevance pour le tunnel ou la redevance elle-même (> 39 francs) sans diminuer la RPLP, les taux maximaux fixés dans l'accord sur les transports terrestres devraient être relevés en conséquence. Cela impliquerait une révision de ce texte d'entente avec l'Union Européenne et probablement d'après négociations pour y parvenir.

Si les recettes tirées de la redevance pour le tunnel ou la redevance elle-même doivent être augmentées sans adaptation des taux maximaux fixés dans l'accord sur les transports terrestres, il faudra impérativement abaisser en conséquence les tarifs de la RPLP. Toutefois, en vertu du principe de non-discrimination prescrit par l'accord sur les transports terrestres, ces tarifs ne peuvent pas être abaissés uniquement pour les poids lourds qui empruntent la route du Gothard. Cette mesure doit s'appliquer à tous les poids lourds. Or les effets ainsi produits sur tout le territoire conduiraient à une diminution massive des recettes tirées de la RPLP, qui ne serait absolument pas compensée par les recettes visées par la perception d'une redevance au tunnel routier du Gothard.

Les restrictions s'appliquant à la RPLP proviennent non seulement de l'accord sur les transports terrestres mais aussi de la Constitution (Cst.) et de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds :

- L'art. 40 de l'accord sur les transports terrestres limite le montant moyen de la redevance à 325 francs par véhicule de 40 tonnes pour une course transalpine de Bâle à Chiasso. Converti en tonnes-kilomètres, cela correspond à un tarif moyen maximal de 2,70 centimes par tonne-kilomètre.
 - ⇒ L'accord sur les transports terrestres fixe donc la limite de la charge admissible à un degré inférieur à celle inscrite dans le droit suisse (cf. art. 8 de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds).
- L'art. 85 Cst. prévoit la possibilité de prélever sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations ou à la consommation si ce trafic entraîne pour la collectivité des coûts non couverts par d'autres prestations ou redevances.
- L'art. 8 de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds limite le tarif maximal à 3 centimes par tonne-kilomètre.
- L'art. 7 de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds prévoit que le produit de la redevance ne doit pas excéder les coûts d'infrastructure non couverts et les coûts supportés par la collectivité³⁰.
 - ⇒ Cette prescription peut avoir pour conséquence que le tarif de la redevance ne puisse atteindre le maximum admis.
 - ⇒ Il convient de relever qu'en Suisse, les coûts imputés au trafic lourd sont, en pourcentage, nettement inférieurs à ceux des autres pays européens. Une révision du compte routier³¹ est en cours. Au vu des premiers résultats, la part du trafic lourd devrait augmenter en Suisse également.

³⁰ Les transporteurs routiers ont déjà fait recours deux fois au motif que les recettes provenant de la RPLP étaient plus élevées que les coûts non couverts et que les tarifs devaient donc être revus à la baisse. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours contre l'augmentation appliquée le 1^{er} janvier 2008. Dans le second recours contre le déclassement, prévu pour le 1^{er} janvier 2009, des véhicules EURO III de la catégorie de redevance la plus basse à la catégorie moyenne, les transporteurs ont fait valoir, comme lors de la première procédure, que la prise en compte des coûts engendrés par le temps perdu dans les embouteillages était irrecevable de manière générale ; ils ont également avancé que le calcul effectué pour établir ces coûts était erroné. Le Tribunal administratif fédéral a chargé l'administration de procéder à un nouveau calcul. Par rapport aux résultats initiaux, celui-ci a débouché sur un montant légèrement plus élevé. Dans son arrêt du 22 octobre 2012, le Tribunal administratif fédéral conclut, contrairement au Tribunal fédéral, que l'augmentation de la redevance sur le trafic des poids lourds à partir de début 2008 n'était effectivement pas justifiée dans la mesure où elle viole le principe de la couverture des coûts. La décision du Tribunal administratif est susceptible de recours devant le Tribunal fédéral.

³¹ Art. 36 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin ; RS 725.116.2)

Outre les restrictions légales mentionnées ci-dessus, le montant des redevances dépend aussi de décisions politiques :

- Le 23 novembre 2011, le Conseil fédéral a décidé d'accorder un rabais sur la RPLP à partir du 1^{er} janvier 2012 pour certains véhicules anciens équipés *a posteriori* de systèmes de filtres à particules. Dans le même temps, il a chargé le DETEC de négocier avec l'Union européenne l'introduction d'un rabais supplémentaire de 10 % sur la RPLP pour les véhicules de toute nouvelle génération (classe d'émission EURO VI). Si l'instauration simultanée de l'indexation au renchérissement à partir du 1^{er} juillet 2012 a garanti la neutralité budgétaire des systèmes de rabais, la moyenne pondérée des redevances n'a pas augmenté pour autant.
- Le 1^{er} mars 2012, le Conseil national a adopté la motion 09.3133 Germanier « Sécurité d'investissement pour les véhicules utilitaires. Catégorie de redevance RPLP inchangée pendant sept ans » modifiée par le Conseil des Etats. Celle-ci a donc été transmise et le Conseil fédéral a été chargé d'élaborer des dispositions légales permettant de garantir aux transporteurs une sécurité d'investissement maximale. Les véhicules de la classe Euro la plus moderne doivent rester dans la catégorie de redevance la moins chère pendant sept ans à compter de la date à laquelle la classe d'émission concernée est obligatoire pour la première mise en circulation de nouveaux véhicules. Par conséquent, les véhicules EURO IV ne pourront être déclassés qu'à partir d'octobre 2013 au plus tôt et les véhicules EURO V à partir d'octobre 2016.

En ce qui concerne le montant de la redevance, l'accord sur les transports terrestres définit à l'art. 40 la limite maximale (la plus stricte) en fixant le tarif à une moyenne de 2,70 centimes au plus par tonne-kilomètre. Une augmentation de ce tarif supposerait une adaptation de l'accord précité dans ce sens et partant un relèvement tarifaire pour les courses de transit. Or un tel renchérissement pourrait être mal accueilli par l'UE.

Par ailleurs, il faudrait aussi s'attendre à des résistances du côté des pays voisins. D'une part, les déplacements à travers la Suisse coûteraient plus cher à ces pays aussi et d'autre part, une augmentation de la circulation sur les passages alpins en raison du trafic de déviation serait programmée. Selon le montant du nouveau tarif de la redevance fixé dans l'accord sur les transports terrestres, il faudrait éventuellement modifier le droit national étant donné qu'il prévoit aussi des restrictions tarifaires. De plus, les répercussions sur le secteur des transports entraîneraient probablement des résistances sur le plan national.

3.6.2. Augmentation de la RPLP : répercussions sur le secteur suisse des transports et l'économie suisse³²

L'introduction de la RPLP en 2001 et le relèvement de la limite de poids autorisée de 28 à 34 tonnes sont à l'origine d'un gain de productivité notable dans le trafic routier. Les études statistiques montrent en effet que le tonnage net, c'est-à-dire la charge utile par trajet, a augmenté et que, dans l'ensemble, la limite de poids maximale a été mieux utilisée. Cet effet est particulièrement marqué dans le transport de transit et le transport import-export mais il est observé également dans le secteur du trafic intérieur, dans une moindre ampleur. Le gain de productivité se traduit aussi dans l'évolution du kilométrage³³ et de la prestation de transport³⁴. Alors que la prestation de transport a enregistré une croissance de 16,4 % entre 2000 et 2005, le kilométrage a diminué de 6,4% durant la même période. Le gain de productivité obtenu a permis au secteur des transports de réaliser des économies et par là même de contrebalancer la charge supplémentaire occasionnée par l'instauration de la RPLP. En conséquence, les coûts de transport n'ont augmenté que de façon marginale jusqu'en 2004 malgré la RPLP. Après le relèvement de cette redevance en 2005, comparés à 2001, les coûts de transport ont pris l'ascenseur dans le trafic intérieur malgré l'augmentation simultanée de la limite de poids maximale de 34 à 40 tonnes et ils n'ont plus baissé depuis. Ceci s'explique par le fait que, malgré

³² ARE : *Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite*, 2007 (en allemand uniquement, résumé en français)

³³ Total des kilomètres parcourus par des véhicules par unité de temps (véhicules-kilomètres).

³⁴ Produit des volumes de marchandises transportés par unité de temps et de la distance parcourue (tonnes-kilomètres).

cette augmentation, il n'a pas été possible d'obtenir d'autres gains de productivité importants étant donné qu'en Suisse, les véhicules de 40 tonnes ne peuvent pas être beaucoup plus chargés que ceux de 34 tonnes³⁵.

Alors que depuis 2001, l'accroissement des tonnes-kilomètres nettes s'avère globalement bénéfique à la valeur ajoutée du secteur suisse des transports, l'emploi connaît une évolution inverse dans ce secteur. Ici, le gain de productivité a entraîné une diminution de la demande de main d'œuvre pour le trafic marchandises (plus de 3,5 tonnes) par rapport à l'ancien régime des transports car la part du capital technique et la valeur ajoutée ont augmenté, tandis que la densité de main-d'œuvre est devenue plus faible. Après l'introduction du nouveau régime de 2001 à 2004, le nombre d'employés dans ce secteur est en moyenne inférieur de 11 % à son évolution (hypothétique) si l'ancien régime avait été maintenu. Avec le deuxième relèvement de la RPLP et de la limite de poids maximale intervenu en 2005, cette différence passe à 15 % en raison de la stagnation de l'emploi.

La RPLP a contribué en partie à un durcissement de la concurrence et à un renforcement du processus de concentration dans la branche des transports. En effet, les besoins d'investissement ont augmenté, et la pression en termes d'optimisation et de réduction des coûts s'est encore accentuée. Il convient cependant de relever que cette évolution a déjà commencé avant l'introduction de la RPLP. En raison du haut niveau des salaires en Suisse, le kilométrage effectué dans les transports import-export par des véhicules immatriculés en Suisse n'est plus que de 25 %.

Si l'on considère tous les secteurs d'activité en Suisse, les effets sur la création de valeur générés par la RPLP depuis 2001 avec l'introduction d'une limite de poids plus élevée ne jouent pas un rôle déterminant. Il est donc permis de supposer qu'à l'avenir également, un éventuel relèvement de la RPLP n'aurait aucune retombée majeure sur l'économie suisse. Pour le secteur des transports dans son ensemble, par contre, les changements seraient importants et nettement perceptibles, dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce que la prestation de transport – comme en 2005 – ne progresse pas beaucoup plus à l'avenir que le kilométrage. Aussi y a-t-il lieu de penser qu'un relèvement de la RPLP se répercutera directement sur les coûts de transport puisque cette charge supplémentaire ne pourra pas être atténuée par des gains de productivité. La concurrence entre la route et le rail devrait s'en trouver améliorée au profit de ce dernier. Ce serait particulièrement le cas dans le domaine du trafic de transit transalpin, où l'on pourrait s'attendre à un effet bénéfique sur le transfert modal³⁶. Par ailleurs, il faut également envisager une légère baisse de l'emploi dans le secteur du transport routier, compte tenu de la pression accrue sur les prix, les coûts supplémentaires ne pouvant être répercutés que de manière restreinte sur la clientèle. Toutefois, même si les effets produits devaient s'aggraver considérablement, aucune rupture structurelle ne se profile à l'horizon.

³⁵ Cf. ARE : *Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVa mit höherer Gewichtslimite*, 2007, p.117, 135, 138, 144, 150, 195.

³⁶ D'un point de vue économique, il est discutable, en dehors de tous les facteurs économiques externes, de transférer le trafic d'un domaine où la couverture des coûts est au moins « attrayante » dans un domaine où la couverture des coûts est faible.

4. Conclusion sur la perception d'une redevance au tunnel routier du Gothard

La perception d'une redevance routière spécifique au tunnel routier du Gothard (redevance d'ouvrage) pourrait être autorisée par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 82, al. 3, Cst.

Les redevances d'ouvrage peuvent viser divers objectifs. Il peut notamment s'agir d'orienter la demande et de parvenir à une utilisation plus efficace des infrastructures.

- ⇒ Ces dernières années, on a constaté une augmentation des heures d'embouteillage aux portails du tunnel routier du Gothard, même si sur l'ensemble de l'année, le tunnel n'atteint pas les limites de sa capacité. Les perturbations surviennent principalement au semestre d'été, entre Pâques et les vacances d'automne, en particulier le week-end en période de vacances. Dans ces conditions, l'introduction d'une redevance routière pour influencer sur la demande et utiliser plus efficacement l'infrastructure ne s'impose pas.

Les redevances d'ouvrage peuvent également financer la construction, l'entretien et l'exploitation des infrastructures concernées, l'idée étant de faire participer les usagers selon le principe de causalité.

Si le système actuel de financement fédéral (des routes) a, pour l'essentiel, fait ses preuves au cours des dernières décennies, l'avenir sera largement régi par le principe de l'utilisateur-payeur, autrement dit le financement par les usagers (cf. ch. 3.3). Le système actuel permet d'assurer le paiement des infrastructures routières suisses avant leur construction, si bien que le budget fédéral n'est pas grevé par les investissements déjà consentis, mais pas encore financé. Les usagers de la route et consommateurs de carburant assument la totalité des coûts internes. En tenant compte des coûts externes, le taux de couverture des coûts est de 90 %. Ce système de financement atteint aujourd'hui ses limites, en raison notamment de la diminution de la consommation spécifique de carburant.

S'agissant de la réfection programmée du tunnel routier du Gothard, la question du financement joue un rôle important. Toutefois, la concurrence au niveau des moyens financiers n'est pas un phénomène nouveau ; il n'est pas apparu avec ce projet de réfection, ni même avec la décision du Conseil fédéral à ce sujet.

Les redevances routières, notamment les redevances d'ouvrage admises par la Constitution, pourraient constituer un apport financier supplémentaire et atténuer la concurrence inhérente au système. Le montant d'une redevance d'ouvrage dépend de divers facteurs et présupposés, par exemple des coûts à financer, du volume de trafic, de la prise en compte du trafic lourd ou du cofinancement par le biais d'un « péage fictif »³⁷ supplémentaire.

- ⇒ Les premiers calculs (sommaires) d'une éventuelle redevance de ce type au tunnel routier du Gothard visant à financer le second tube³⁸ permettent d'en évaluer le montant (cf. annexe 1).

Option n°1 (Etat)

Le financement et la perception de la redevance sont assurés par l'Etat. La redevance d'ouvrage est perçue pour :

- les coûts d'exploitation et d'entretien du nouveau tube
- les coûts de perception de la redevance
- les intérêts et les amortissements (35 premières années)
- les provisions pour une future réfection (36^e-45^e année)

Si les coûts annuels occasionnés se situent autour de 110 millions de francs, trafic lourd non compris, la redevance par véhicule et par passage revient en moyenne à 21 francs.

³⁷ On parle de « péage fictif » lorsque l'Etat verse un montant à la société exploitante (par ex. pour les poids lourds) pour chaque traversée du tunnel.

³⁸ Les coûts de réfection, d'exploitation et d'entretien du tube actuel ne sont pas pris en compte.

Si le trafic lourd est pris en compte, les transporteurs paieront en moyenne une redevance de 39 francs par véhicule et par passage (cf. ch. 3.6.1). Pour les autres véhicules, la redevance moyenne serait ainsi ramenée à 17 francs au moins par passage.

Calculés sur 45 ans, les coûts s'élèvent à quelque 4967 millions de francs avec l'option n 1.

Option n°2 (secteur privé)

Le financement et la perception de la redevance sont assurés par le secteur privé. La finalité de la redevance d'ouvrage est la même qu'avec l'option n°1, mais elle implique des intérêts plus élevés pour les entreprises concernées (supplément-risque).

Si les coûts annuels se situent autour de 172 millions de francs, trafic lourd non compris, la redevance moyenne par véhicule et par passage revient à 32 francs au moins.

Si le trafic lourd est pris en compte, les transporteurs paieront en moyenne une redevance de 39 francs par véhicule et par passage (cf. ch. 3.6.1). Pour les autres véhicules, la redevance moyenne serait ainsi ramenée à 28 francs au moins par passage³⁹.

Calculés sur 45 ans, les coûts s'élèvent à quelque 7748 millions de francs avec l'option n 2.

Reste que l'apport financier potentiel des redevances d'ouvrage présenterait de nombreux inconvénients de manière générale, mais plus particulièrement pour le tunnel routier du Gothard ; ces inconvénients auraient même tendance à se multiplier au fur et à mesure que le montant de la redevance augmenterait.

- ⇒ Si une redevance était perçue au tunnel routier du Gothard, la principale liaison transalpine de Suisse, et donc l'axe routier nord-sud le plus important du pays, deviendrait tarifée. Il faudrait dès lors s'attendre à des effets de transfert qui auraient des répercussions (négatives) sur l'économie des cantons riverains, en particulier le Tessin et le sud des Grisons. Pour atténuer ces effets et ceux du principe de l'exclusion, des ajustements seraient nécessaires, par exemple sous forme de rabais, mais il y aurait là encore des conséquences négatives sur les recettes potentielles.
- ⇒ Les redevances d'ouvrage ne correspondent pas à une approche globale et pourraient aboutir à une sorte de « bricolage » puisqu'elles se concentrent sur un seul objet. Cette approche devrait être évitée, surtout si l'on voudrait introduire par la suite des systèmes de gestion et de financement intermodaux et autant que possible conformes au principe de causalité. En fin de compte, il conviendrait d'instaurer aussi une redevance de ce type sur d'autres passages alpins pour éviter les effets indésirables (par ex. le trafic d'évitement).
- ⇒ De plus, la marge de manœuvre est restreinte pour la perception d'une redevance sur les poids lourds, étant donné que le montant de la RPLP est limité à la fois par la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds et par l'accord sur les transports terrestres. Par conséquent, l'instauration d'une redevance entraînerait un déséquilibre entre les poids lourds et le reste du trafic, alors qu'à l'étranger, les redevances prélevées pour les poids lourds sont bien supérieures⁴⁰.

Au tunnel routier du Gothard, où le trafic lourd enregistre aujourd'hui près d'un million de passages par an, il serait ainsi théoriquement possible d'engranger des recettes d'environ 39 millions de francs ; une fois l'objectif du transfert modal atteint, autrement dit après la réduction de moitié des courses de poids lourds, les recettes ne seraient cependant plus que de 19,5 millions de francs environ.

³⁹ A titre comparatif : tunnel du Mont Blanc ⇒ le coût d'un trajet simple avec une voiture de tourisme avoisine 47 francs et avec un poids lourd entre 169,60 et 358,80 francs (état : novembre 2012) ; tunnel du Fréjus ⇒ le coût d'un trajet simple avec une voiture de tourisme avoisine 47 francs et avec un poids lourd entre 169,60 et 360,35 francs (état : novembre 2012)

⁴⁰ Cf. note de bas de page 39

- ⇒ Le principe d'exclusion pourrait théoriquement être appliqué au tunnel routier du Gothard, notamment avec un système d'encaissement manuel. Toutefois, la perception d'une redevance serait techniquement complexe, vu qu'il n'existe pas encore de système de décompte à distance (par ex. à la douane ou sur facture) et que l'espace disponible pour un encaissement manuel aux portails du tunnel est très restreint. De plus, l'encaissement manuel entraînerait des frais de perception et certainement aussi des pertes de temps. Enfin, il faudrait coordonner ce système avec celui de la régulation du trafic (compte-gouttes).

Même si elles auraient plutôt tendance à atténuer la concurrence de moyens, les redevances d'ouvrage présentent de nombreux inconvénients majeurs.

Dans ces conditions, et compte tenu du fait que la réfection du tunnel routier du Gothard peut être réalisée de façon plus avantageuse dans le cadre du système de financement actuel, le Conseil fédéral propose de renoncer à poursuivre et à approfondir la question de la perception de redevances pour financer ce projet.

Annexe 1

	Option 1		Option 2		Option 3	
	1 ^{re} -35 ^e année	36 ^e -45 ^e année	1 ^{re} -35 ^e année	36 ^e -45 ^e année	1 ^{re} -35 ^e année	36 ^e -45 ^e année
Exploitation et entretien du nouveau tunnel en CHF millions ¹	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00
Provisions pour future réfection après amortissement (36 ^e -45 ^e année) en CHF millions ²		65.00		65.00		65.00
Financement ³ par l'Etat (intérêt de 2 %), amortissement sur 35 ans en CHF millions	80.92 ⁸				45.20 ⁸	
Financement par fonds propres (CHF 370 millions), intérêt de 9.75 % ⁴			36.08	36.08		
Financement par fonds étrangers (CHF 1653 millions)			114.00 ³			
Intérêt de 6 % ⁵ et amortissement sur les 35 premières années en CHF millions ⁶						
Coûts de perception du péage en CHF millions ⁷	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Coût total p.a. en CHF millions	113.92	98.00	183.08	134.08	78.20	98.00
Coût total moyen p.a. en CHF millions	110.38		172.19		82.60	
Coût total (sur 45 ans) en CHF millions⁹	4'967.20		7'748.38		3'717.00	
Coût moyen par véhicule et par passage (CHF) (5.38 millions de véhicules p.a. / sans les poids lourds) ¹⁰	20.52		32.01		15.36	
500 000 poids lourds p.a. à CHF 39 ¹¹ en CHF millions	19.50	19.50	19.50	19.50	19.50	19.50
Total déduction faite du péage max. autorisé pour poids lourds au TRG (sur 45 ans) en CHF millions	4'089.70		6'870.88		2'839.50	
Coût par véhicule et par passage en CHF (avec participation financière des poids lourds)	16.90		28.39		11.73	

Divers coûts supplémentaires n'ont pas été pris en compte, tels que les intérêts de construction, la redevance de mise à disposition CT, les frais initiaux CT et les frais de gestion CT (CT= fonds étrangers).

¹ Réfection du tunnel routier du Gothard ; rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 09.3000 du 12 janvier 2009 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats, p. 62

² A partir de la 36^e année, CHF 65 millions seront générés chaque année pour la future réfection.

³ Sur la base du document Une solution PPP pour un deuxième tube au Gothard, 2012 (économiesuisse), p. 68

⁴ Sur la base du document Une solution PPP pour un deuxième tube au Gothard, 2012 (économiesuisse), p. 58

⁵ Sur la base du document Une solution PPP pour un deuxième tube au Gothard, 2012 (économiesuisse), p. 68

⁶ Sur la base du document Une solution PPP pour un deuxième tube au Gothard, 2012 (économiesuisse), p. 68

⁷ Sur la base du document Une solution PPP pour un deuxième tube au Gothard, 2012 (économiesuisse), p. 67

⁸ La grille d'amortissement prévoit tous les ans une charge identique en intérêts et amortissements (annuités).

⁹ A titre comparatif : calculés sur 45 ans, les coûts de construction du second tube (CHF 2023 millions) plus les coûts d'exploitation et d'entretien ainsi que les provisions pour de futures réfections du nouveau tube s'élèvent à environ CHF 4023 millions.

¹⁰ Le trafic d'évitement n'est pas pris en compte (état 2011)

¹¹ La politique de transfert modal a pour objectif de réduire à 650 000 courses par an au max. le trafic marchandises transalpin par la route deux ans après la mise en service du tunnel de base du Gothard. On estime qu'environ 80 % des véhicules choisiront la route du Gothard.

Option n°1 : financement du nouveau tunnel par l'Etat

Le financement et la perception de la redevance sont assurés par l'Etat.

La redevance spécifique au tunnel sert à couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien du nouveau tube, les coûts de perception de la redevance, les intérêts et les amortissements ainsi que les provisions pour une future réfection.

Si les coûts annuels occasionnés se situent autour de 110 millions de francs, trafic lourd non compris, la redevance par véhicule et par passage revient en moyenne à 21 francs.

Si le trafic lourd est pris en compte, les transporteurs paieront en moyenne une redevance de 39 francs par véhicule et par passage (cf. ch. 3.6.1). Pour les autres véhicules, la redevance moyenne serait ainsi ramenée à 17 francs au moins par passage.

Option n°2 : financement du nouveau tunnel par le secteur privé

Le financement et la perception de la redevance sont assurés par le secteur privé.

La redevance spécifique au tunnel est perçue comme dans l'option n°1, mais avec une rémunération plus élevée pour les entreprises concernées (supplément-risque).

Si les coûts annuels occasionnés se situent autour de 172 millions de francs, trafic lourd non compris, la redevance moyenne par véhicule et par passage revient à 32 francs au moins.

Si le trafic lourd est pris en compte, les transporteurs paieront en moyenne une redevance de 39 francs par véhicule et par passage. Pour les autres véhicules, la redevance moyenne serait ainsi ramenée à 28 francs au moins par passage.

Option n°3 : financement de la différence de coûts entre l'option retenue par le Conseil fédéral et l'option d'une brève ouverture en été (fermeture pendant 280 jours par an)

Le financement et la perception de la redevance sont assurés par l'Etat.

La redevance d'ouvrage sert à couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien, les provisions destinées à une future réfection du nouveau tube ainsi que la différence de coûts entre les deux options (CHF 2788 millions - CHF 1685 millions).