



2 décembre 2016

Vignette électronique

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.4002 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national du 3 novembre 2014 «Pour une perception électronique de la redevance pour l'utilisation des routes nationales»

Résumé

La redevance pour l'utilisation des routes nationales est perçue sous forme de vignette autocollante depuis 1985. Familier aux usagers de la route, le système a fait ses preuves. Il manque cependant de flexibilité dans l'optique de nouvelles structures tarifaires ou d'un fractionnement temporel. Par ailleurs, les possibilités techniques ont profondément changé en 30 ans. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil national a donc demandé au Conseil fédéral, dans le postulat 14.4002, d'étudier un système de perception électronique de la redevance autoroutière (vignette électronique).

Après le non du peuple suisse à la hausse du prix de la vignette en 2013, il n'est pas question aujourd'hui pour le Conseil fédéral de rouvrir le débat sur une augmentation du prix de la vignette.

Par ailleurs, le Conseil fédéral et le Parlement estiment que le financement accru par les usagers, dont il est question dans le cadre du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), ne saurait se faire dans un premier temps par un relèvement du prix de la vignette.

La redevance pour l'utilisation des routes nationales a été introduite après un scrutin populaire de 1984 au cours duquel elle avait recueilli 53 % des suffrages. La redevance annuelle se montait alors à 30 francs. Elle a été majorée à 40 francs en 1995, avec le soutien de 68 % du peuple suisse aux urnes. La Suisse a longtemps joué un rôle pionnier en Europe. La vignette est avantageuse aujourd'hui, en comparaison des péages en place dans les pays voisins.

Le rapport part du principe qu'il ne faut modifier ni le champ d'application (routes nationales de première ou deuxième classe [autoroute/semi-autoroute]) ni l'objet de la redevance (véhicules à moteur et leurs remorques qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds).

Le passage à une vignette électronique nécessiterait d'adapter la loi sur la vignette autoroutière et ses dispositions d'exécution.

Sous réserve de nouvelles avancées technologiques imprévues, l'introduction de la vignette électronique reviendrait à remplacer la vignette autocollante par un droit d'utilisation enregistré sous forme électronique et lié à la plaque de contrôle. Ce droit pourrait être acquis de n'importe où, via une application Web. Une fois le montant de la redevance réglé, la plaque de contrôle serait inscrite dans la base de données du système pour la durée de validité correspondante. Les détenteurs de véhicules indigènes auraient accès à une procédure simplifiée liée à l'immatriculation, via les services des automobiles.

À l'avenir, les contrôles seraient automatisés au moyen d'installations fixes ou mobiles de vidéosurveillance. Seuls les détenteurs de véhicules dont les plaques d'immatriculation ne figurent pas dans la base de données seraient poursuivis, une fois l'infraction constatée. Contrairement à ce qui serait le cas pour les véhicules immatriculés en Suisse, il ne serait pas possible de transmettre les amendes directement par voie postale au domicile des détenteurs étrangers, l'exercice des prérogatives de puissance publique étant limité au territoire suisse. Il faudrait les inscrire sur une liste de blocage et les arrêter pour les sanctionner plus tard, les conventions d'entraide judiciaire conclues avec d'autres États n'étant pas applicables dans ce contexte. L'arrestation pourrait intervenir non seulement comme aujourd'hui sur le réseau routier soumis à la redevance, mais n'importe où sur sol suisse, voire plus tard à la sortie du pays ou lors d'une nouvelle entrée en Suisse.

Les données de contrôle recueillies au moyen de la technique vidéo ne font pas partie des données sensibles au sens de la loi sur la protection des données. Les données des assujettis s'étant comportés correctement seraient immédiatement effacées. Il serait ainsi dûment tenu compte des exigences en matière de protection des données.

Il faudra prévoir des bases juridiques spécifiques pour les données traitées au stade de l'enregistrement, et aussi lors de la procédure pénale.

Un simple changement de système sans fractionnement, et donc le passage de la vignette autocollante à la vignette électronique au tarif inchangé de 40 francs, générerait un léger surplus de recettes, en raison des moindres frais d'exploitation et de la diminution à prévoir des cas d'abus.

Un des avantages de la vignette électronique sur la vignette autocollante tient à ce qu'elle se prête à une structure tarifaire différenciée et au fractionnement temporel. Or tout fractionnement entraînerait automatiquement des pertes de recettes, à moins d'ajuster en parallèle la redevance annuelle. Si le prix de la redevance de courte durée était fixé à 20 francs, il faudrait majorer la redevance annuelle de 16 francs afin d'obtenir les mêmes recettes qu'aujourd'hui.

En cas de fractionnement temporel de la vignette électronique, il serait logique de reprendre les durées d'utilisation fréquentes au niveau international de 7 ou 10 jours pour une vignette de courte durée, et de 2 ou 6 mois pour une durée de validité moyenne. Le prix de la vignette de courte durée ne devrait pas descendre en dessous de 20 francs, en raison de ses frais d'exécution. En supposant une majoration modérée de la redevance annuelle et pour éviter tout manque à gagner, la durée de validité moyenne devrait revenir au moins deux fois plus cher que la redevance de courte durée, et représenter plus de la moitié de la redevance annuelle. En raison de leur utilisation particulière, il serait possible de proposer pour les motocycles et les remorques une redevance annuelle à prix réduit se situant autour du prix actuel de la vignette. Le législateur renoncerait à des majorations tarifaires p. ex. pour les voitures de livraison, en raison des difficultés de délimitation.

Depuis son introduction en 1985, la redevance pour l'utilisation des routes nationales est perçue par l'administration des douanes. Celle-ci est responsable de l'achat de la vignette, de sa distribution à l'étranger et à la frontière, ainsi que des contrôles frontaliers. Les besoins à ce titre de l'AFD représentent aujourd'hui 26 équivalents plein temps (22 au Corps des gardes-frontière et 4 à la douane civile). En outre des auxiliaires externes (auj. Securitas SA), dont le nombre oscille entre 20 et 30 postes supplémentaires, sont affectés à sa distribution aux principaux postes-frontières. La distribution et les contrôles à l'intérieur du pays incombent par contre aux cantons.

À la différence des ressources en personnel affectées à des tâches concernant la vignette autocollante, celles qui seraient liées à la vignette électronique seraient principalement consacrées non plus à la distribution et à la vente, mais à l'examen des données de contrôle (contrôle a posteriori des photos), d'une part, et à la répression notamment des fraudeurs étrangers aux péages. En cas d'externalisation à un prestataire privé de l'exploitation du système automatique de contrôle et du contrôle a posteriori de photos, grand consommateur de ressources humaines, les besoins de postes de l'AFD (26 EPT) devraient suffire et seraient redéfinis en fonction de la densité souhaitée en matière de contrôles. Si par contre il devait s'avérer impossible d'externaliser l'exploitation et le traitement subséquent des photos ainsi que le soutien aux contrôles, il faut s'attendre à des besoins supplémentaires en personnel de l'ordre de 30 à 40 postes.

Les frais d'exploitation (charges de personnel comprises) avoisinent aujourd'hui 48 millions de francs. Ils sont principalement dus à l'indemnisation des partenaires de distribution, à hauteur de 35 millions de francs (10 % de la redevance). L'introduction d'une vignette électronique impliquerait des investissements de 50 à 75 millions de francs, et des frais

d'exploitation annuels oscillant entre 25 et 35 millions de francs, d'où la possibilité d'une mise en œuvre neutre du point de vue des recettes. Quant à savoir si des économies seraient réalisables sans que les recettes en pâtissent, tout dépendra de la conception du système et notamment des modalités des contrôles. En cas de déroulement optimal de la procédure parlementaire et des achats nécessaires, un nouveau système de redevance verrait le jour en 2023 au plus tôt.

Il serait faux de voir dans la vignette électronique un premier pas vers une tarification de la mobilité (*mobility pricing*, selon le principe du *pay as you use*). À la différence du *mobility pricing*, la redevance resterait perçue de manière forfaitaire. La technique de perception plus moderne ne servirait qu'à contrôler comme jusqu'ici si le véhicule a emprunté les routes nationales. Elle n'enregistrerait ni la durée effective d'utilisation du réseau autoroutier, ni les kilomètres parcourus ou la fréquence des passages, comme ce serait le cas pour le *mobility pricing*. L'unique point commun réside dans l'usage possible de la technique vidéo, telle qu'elle interviendrait dans le cadre du *mobility pricing* pour une redevance par objet. Il est trop tôt pour dire si, en cas d'introduction du *mobility pricing*, la vignette électronique serait abandonnée ou si elle en ferait partie intégrante sous une forme ou une autre.

Table des matières

1	Introduction	1
1.1	Contexte	1
1.2	Mandat	2
1.3	Travaux préalables pris en compte	3
1.4	Conditions-cadres inchangées.....	3
2	Mode de fonctionnement de la vignette électronique.....	3
2.1	Description du système	3
2.2	Enregistrement	4
2.3	Contrôle.....	5
2.4	Répression après un contrôle automatique.....	5
2.5	Saisie des données	6
3	Tour d'horizon en Europe.....	6
3.1	Aperçu des tarifs.....	6
3.2	Réglementation au sein de l'UE.....	7
4	Charges d'exécution	8
4.1	Vignette autocollante	8
4.1.1	Charges d'exploitation au niveau fédéral (2015)	8
4.1.2	Charges d'exploitation au niveau cantonal	9
4.2	Vignette électronique	10
4.2.1	Charges d'exploitation au niveau fédéral.....	10
4.2.2	Charges d'exploitation au niveau cantonal	11
4.3	Autorité compétente.....	11
5	Considérations de principe.....	11
5.1	Avantages et inconvénients des deux systèmes.....	11
5.2	Environnement politique	13
6	Tarif.....	14
6.1	Durée variable (fractionnement temporel) de la redevance.....	14
6.1.1	Courte durée	14
6.1.2	Moyenne durée	14
6.1.3	Durée annuelle.....	14
6.2	Tarif en fonction de la classe d'émission.....	14
6.3	Tarifs réduits pour motocycles, remorques et véhicules vétérans	15
6.4	Majorations tarifaires pour voitures de livraison	15
6.4.1	Problèmes de délimitation	16
6.4.2	Voitures de livraison ou monospaces.....	16
6.4.3	Critère de différenciation de la charge utile	17
6.5	Modèles tarifaires spéciaux; effet sur les contrôles	17
6.6	Fixation des prix	18
6.7	Effets des paramètres du système sur les recettes.....	18
6.8	Effets des différentes durées de la redevance	21
6.8.1	Vignette électronique sans fractionnement temporel.....	21
6.8.2	Vignette électronique à fractionnement temporel, avec montant annuel inchangé	21
6.8.3	Vignette électronique valable 10 jours à 10 ou 20 francs, avec tarifs spéciaux pour les motocycles et les remorques	21
7	Réponses aux questions du postulat.....	21
7.1	Adaptation des bases légales en vue de l'introduction d'une vignette électronique.....	21
7.1.1	Bases légales en vigueur	21
7.1.2	Modification de loi en faveur d'une vignette électronique.....	22

7.2	Simple changement de système	22
7.3	Changement de système avec fractionnement	22
7.4	Effets d'un changement de système sur les recettes	23
7.5	Coûts d'investissement et charges d'exploitation	24
7.6	Calendrier	25
7.7	Comment la protection des données sera-t-elle garantie?	25
7.8	Exécution de l'assujettissement à la redevance	26
8	Position du Conseil fédéral.....	26
9	Annexe: calculs.....	27
9.1	Parc des véhicules.....	27
9.2	Vignettes vendues en 2015	27
9.3	Coûts d'exploitation	27
9.4	Plaques interchangeables.....	28
9.5	Baisse de recettes	28
9.6	Coûts d'investissement.....	28
9.7	Coûts d'exploitation	29

Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
ANPR	<i>Automatic number plate recognition</i> ; système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation
Appel d'offres OMC	achat conforme aux règles de l'accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics (RS 0.632.231.422)
ARE	Office fédéral du développement territorial
asa	Association des services des automobiles
CA	comptabilité analytique
Cgfr	Corps des gardes-frontière
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)
CTT-N	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
DaziT	projet visant au renouvellement intégral et à la modernisation de l'environnement informatique de l'AFD
DGD	Direction générale des douanes
EPT	équivalent plein temps
ESA	Organisation d'achat de la branche suisse de l'automobile et des véhicules à moteur
LVA	loi fédérale du 19 mars 2010 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (loi sur la vignette autoroutière; RS 741.71)
METAS	Institut fédéral de métrologie
MOFIS	registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules au sens de l'ordonnance du 3 septembre 2003 sur le registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules (ordonnance sur le registre MOFIS; RS 741.56)
OBU	<i>on board unit</i> ; dispositif embarqué comprenant diverses fonctions et interfaces. Selon l'usage, un OBU disposera de fonctionnalités GPS/GSM, d'une connexion pour tachygraphe, d'un écran et d'un clavier
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OTR 1	Ordonnance du 19 juin 1995 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (RS 822.221)
OVA	ordonnance du 24 août 2011 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (ordonnance sur la vignette autoroutière; RS 741.711)
PME	petites et moyennes entreprises
RPLP	redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

TCS

Touring Club Suisse

TIC

technologies de l'information et de la communication

UE

Union européenne

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Une redevance pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe (autoroutes et semi-autoroutes) a été introduite en 1985 pour les véhicules à moteur et les remorques d'un poids total n'excédant pas 3,5 tonnes chacun, sous la forme de l'actuelle vignette autocollante. Y sont assujettis le conducteur ou le détenteur d'un véhicule (ci-après l'utilisateur ou l'assujetti). La redevance est liée au véhicule. La vignette est considérée comme timbre officiel de valeur. Elle doit être collée au pare-brise, puis ôtée à son expiration.

Son introduction faisait suite à une votation populaire de 1984, où 53 % des citoyens avaient approuvé la redevance. Elle se montait alors à 30 francs. La seule majoration intervenue depuis lors date de 1995: son prix est passé à 40 francs, avec 68 % de oui en votation populaire. Les citoyens ont également approuvé sa reconduction pour une durée indéterminée, alors qu'elle n'avait qu'un caractère provisoire pendant les dix premières années. Le peuple a par contre refusé en 2013 la hausse de la vignette à 100 francs (avec la mise en place d'une vignette meilleur marché valable deux mois), qui allait de pair avec l'intégration de près de 400 kilomètres de routes existantes au réseau des routes nationales.

La vignette autoroutière suisse est avantageuse en comparaison internationale, d'autant plus que toutes les redevances pour l'utilisation des routes sont ainsi couvertes et que l'utilisateur ne doit s'acquitter d'aucun autre droit de péage, p. ex. pour franchir des tunnels ou des ponts. Et comme il s'agit d'un forfait annuel, les utilisateurs occasionnels, généralement étrangers, paient une redevance aussi élevée que les utilisateurs réguliers. Sur les 382 millions de francs de recettes brutes encaissées, près de 40 % proviennent d'utilisateurs étrangers.

1.2 Mandat

En élaborant le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) du 3 novembre 2014 (14.4002 «Pour une perception électronique de la redevance pour l'utilisation des routes nationales [vignette électronique]»). Ce postulat a la teneur suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de déterminer si et, le cas échéant, dans quelle mesure les bases légales en vigueur devront être adaptées pour permettre l'introduction de la vignette électronique et le passage d'un système de perception de la redevance lié au véhicule à un système lié à la plaque d'immatriculation.

Il établira un rapport sur la question, dans lequel il apportera également des réponses aux questions suivantes:

- *Un changement de système ne prévoyant pas de structures tarifaires différenciées en fonction des catégories de véhicules (voitures de tourisme, remorques, motocycles, etc.) et des durées de validité (jour, semaine, mois, année, etc.) est-il judicieux?*
- *Si un changement de système prévoyant l'introduction d'un fractionnement temporel était jugé opportun, quelles devraient être les éventuelles structures tarifaires et durées de validité?*
- *Par rapport à la situation actuelle, quels seraient les effets d'un changement de système sur les recettes (avec ou sans introduction de structures tarifaires différenciées, de durées de validité différentes et de prix correspondants)?*
- *À combien s'élèveraient les coûts d'investissement et les charges d'exploitation annuelles?*
- *Combien de temps prendrait l'introduction de la vignette électronique?*
- *Comment la protection des données serait-elle garantie?*
- *De quelle manière le respect de l'obligation de payer la redevance serait-il garanti et contrôlé?»*

L'exposé des motifs renferme les précisions suivantes:

«Le Conseil fédéral avait l'intention, après une éventuelle acceptation par le Parlement ou par le peuple de l'augmentation prévue du prix de la vignette annuelle et de l'introduction simultanée d'une vignette de deux mois, de procéder à un changement de système et de remplacer la vignette autocollante par une vignette électronique. Après le rejet du projet par le peuple, le 24 novembre 2013, les travaux en ce sens n'ont pas été poursuivis.

Le passage d'un système de perception de la redevance lié au véhicule à un système lié à la plaque d'immatriculation s'accompagnerait pourtant d'avantages importants:

- *la commercialisation et le contrôle de la vignette seraient considérablement simplifiés, s'agissant aussi bien des détenteurs de véhicules suisses que des détenteurs de véhicules étrangers;*
- *le problème relatif aux véhicules utilisés avec des plaques interchangeables serait résolu; les conducteurs ne devraient plus acquérir une vignette pour chaque véhicule;*
- *la saisie du numéro de plaque d'immatriculation dans une base de données centralisée garantirait au détenteur de plusieurs véhicules la possibilité d'emprunter les routes nationales soumises à la redevance avec l'ensemble des véhicules, munis du même numéro de plaque.»*

1.3 Travaux préalables pris en compte

Lors de l'élaboration de l'actuelle loi sur la vignette autoroutière¹, tant la vignette autocollante que la vignette électronique figuraient comme variantes au cœur des discussions. L'Administration fédérale des douanes (AFD) a ainsi mis au point entre 2001 et 2005, outre de nombreux projets destinés à optimiser la vignette autocollante, une étude de faisabilité portant sur l'introduction d'une vignette électronique. Le présent rapport se fonde tant sur les conclusions de ces projets que sur les analyses² de la révision de loi refusée en 2013 qui prévoyait un relèvement du prix de la vignette à 100 francs, ainsi que la création d'une vignette de courte durée. Il y est aussi tenu compte des conclusions du rapport stratégique du Conseil fédéral sur la tarification de la mobilité³.

1.4 Conditions-cadres inchangées

Faute d'indication contraire dans le postulat, le rapport part du principe qu'en cas de changement de système, ni le champ d'application actuel (routes nationales de première et de deuxième classe; art. 2 LVA) ni l'objet de la redevance (véhicules à moteur et remorques non soumis à la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds; art. 3 LVA) ne seraient modifiés. De même, la liste volontairement succincte des véhicules exonérés (art. 4 LVA) a fait ses preuves et rien ne justifie d'en changer.

En cas de mise en œuvre de l'arrêté sur le réseau⁴, près de 400 km de routes cantonales seraient reprises dans le réseau des routes nationales, et les tronçons correspondants attribués à la première ou à la deuxième classe seraient soumis à la redevance.

2 Mode de fonctionnement de la vignette électronique

2.1 Description du système

Dans ce système, un droit, enregistré sous forme électronique, d'utilisation du réseau routier soumis à la redevance remplace la vignette autocollante. Le droit n'est plus lié physiquement au véhicule, mais à la plaque de contrôle inscrite dans la base de données du système.

Comme le droit d'utilisation du réseau routier soumis à la redevance dépend de l'enregistrement dans une base de données, il pourrait en principe débiter n'importe quand et pour une durée librement choisie, moyennant l'acquittement de la redevance correspondante. Tout fractionnement temporel souhaité serait en théorie possible.

Les personnes assujetties n'ont pas besoin de prendre physiquement possession de la vignette et de la coller à leur pare-brise. Avant d'emprunter une route soumise à la redevance, il faut faire inscrire sa plaque de contrôle dans la base de données du système pour la durée de validité souhaitée, et régler le montant prévu. Une fois la redevance acquittée, la plaque de contrôle est enregistrée pour la durée correspondante.

Il n'est plus possible de contrôler visuellement le respect de l'obligation de payer la redevance, d'un simple coup d'œil au pare-brise. Les vérifications liées à la vignette électronique s'effectuent en ligne, au moyen de la saisie du numéro de plaque dans la base de données du système. Outre les organes de contrôle, les assujettis doivent avoir la possibilité de vérifier dans le système pour quelle période leur plaque de contrôle est enregistrée et donc pour quelle période ils sont autorisés à emprunter les routes nationales.

¹ Loi fédérale du 19 mars 2010 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (loi sur la vignette autoroutière, LVA; RS 741.71).

² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/key/2013/043.html>

³ Conseil fédéral (2016). Rapport sur la tarification de la mobilité du 29 juin 2016

⁴ FF 2012 593

Le présent rapport ne tient pas compte des systèmes qui exigent que l'on installe à bord du véhicule ou que l'on y prenne avec soi un appareil électronique (*tag* ou *on board unit* [OBU]). Un petit dispositif électronique («*tag*») n'offrirait aucun avantage pour la perception d'une redevance forfaitaire. En outre, il entraînerait un surcroît de travail, car il faudrait à la fois vérifier que le *tag* se rapporte au véhicule concerné ou à sa plaque de contrôle, et lire cette dernière. Pour devenir intéressante, une telle solution devrait aussi servir à l'étranger, et donc être interopérable.⁵

2.2 Enregistrement

L'enregistrement s'effectue en principe par Internet et échappe donc à toute contrainte spatiale. Il s'agit d'indiquer dans une application spécifique le numéro de plaque de contrôle, la date de début de validité et sa durée totale (type de vignette), toutes données qui seront transmises par connexion réseau au serveur de l'exploitant du système. Après quoi, la redevance devra être réglée exclusivement à l'aide des moyens de paiement électronique admis, d'où la possibilité pour l'assujetti de s'enregistrer juste avant d'emprunter pour la première fois le réseau routier soumis à la redevance.

L'utilisateur bénéficie d'une assistance technique et d'une protection pour ne pas se tromper de numéro de plaque, ou s'enregistrer à double ou à des dates se chevauchant. Une solution alternative devrait être proposée, au moins pendant la phase d'introduction, pour les personnes toujours moins nombreuses qui ne disposent pas d'un accès à Internet ou de moyens de paiement électronique (signalement du plus proche point d'accès à Internet).

La grande majorité des détenteurs indigènes ont besoin d'une vignette annuelle pour leur véhicule ou leurs plaques de contrôle. Dans un but de simplification, ils pourraient demander au service de la circulation routière de leur canton que la vignette électronique soit liée à la mise en circulation du véhicule possédant les plaques de contrôle correspondantes. Les plaques seraient automatiquement enregistrées pour la vignette, et le service cantonal de la circulation routière encaisserait la redevance due. Les détenteurs indigènes n'auraient plus à se soucier du réenregistrement périodique pour le paiement de la vignette jusqu'à sa résiliation; un remboursement partiel de la redevance serait cependant exclu pour des raisons d'efficacité administrative.

Quant aux utilisateurs étrangers des routes nationales soumises à la redevance, il faudrait les prévenir déjà avant leur entrée en Suisse – dans la signalisation routière, par annonce dans les médias à la saison des vacances, et par le biais des appareils de navigation – qu'ils sont assujettis à la redevance et qu'ils doivent s'en acquitter sous forme électronique.

Une possibilité d'enregistrement ultérieur pour décharger les postes-frontières (dans les 24 heures, mais au plus tard au départ de Suisse) a beau être envisageable, il convient d'y renoncer à cause des surcoûts de programmation et des problèmes d'exécution qui en résulteraient.

⁵ Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté; cette directive se réfère exclusivement aux systèmes électroniques de type *tag*/OBU, s'employant dans les systèmes liés aux prestations. Une vignette revêtant la forme d'une redevance forfaitaire serait par conséquent exclue de son champ d'application.

2.3 Contrôle

Des contrôles automatisés du trafic en mouvement peuvent être réalisés de façon systématique, avec une densité adaptée aux risques, à l'aide d'installations fixes ou mobiles placées le long des routes soumises à la redevance, d'où une grande flexibilité pour régler l'intensité des contrôles.

Lors de tels contrôles, le passage des véhicules sur les routes soumises à la redevance est enregistré par vidéo. Des comparaisons sont faites, à l'aide de la fonction de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation (ANPR), avec les plaques enregistrées. Si la plaque est dûment enregistrée, les données de contrôle sont automatiquement effacées.

En cas de doute sur la classification du véhicule (assujéti ou non) ou lors du déchiffrement de sa plaque de contrôle (pluie, neige, ensoleillement, ou salissures), le passage fait ensuite l'objet d'une analyse manuelle. S'il s'avère que la plaque est déjà enregistrée, les données de contrôle sont également effacées. Sinon, les données liées au passage sont enregistrées dans un but de préservation des preuves et en vue de la répression.

Des contrôles physiques resteraient possibles, comme pour la vignette autocollante, tant aux bureaux de douane autoroutiers que le long des autoroutes (aires de repos), ainsi qu'aux entrées et aux sorties. L'organe de contrôle (p. ex. équipes de contrôle formées de personnel auxiliaire d'une entreprise tierce, placées sous la direction d'une autorité ayant des prérogatives de puissance publique) consulterait la base de données du système pour savoir si la plaque de contrôle y figure. Faute d'enregistrement actuel, on serait en présence d'une infraction et l'amende pourrait être directement perçue selon la procédure de l'amende d'ordre.

Diverses variantes sont envisageables pour former les équipes mobiles de contrôle et de répression des infractions:

- équipes formées de personnel s'occupant déjà de la vignette autoroutière (év. déchargé de tâches dans d'autres domaines);
- équipes mixtes formées de personnel déjà en place, complété par des auxiliaires externes; ou
- externalisation complète de cette tâche à un tiers, à qui il faudrait déléguer dans la loi les compétences nécessaires à l'exercice de ces prérogatives de puissance publique.

2.4 Répression après un contrôle automatique

Les plaques de contrôle filmées par un équipement de contrôle automatique et ne figurant pas dans la base de données du système doivent d'abord être vérifiées. Puis les détenteurs des véhicules en infraction font l'objet d'un mandat de répression.

Dans le cas des véhicules indigènes, les informations de passage sont reliées aux données personnelles du registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules (MOFIS)⁶. Puis l'amende est automatiquement notifiée au détenteur du véhicule.

Quant aux véhicules immatriculés à l'étranger, ils sont enregistrés sur une liste de blocage à des fins de répression. À l'heure actuelle, il n'est pas possible d'accéder aux données des détenteurs étrangers, faute de convention d'entraide judiciaire en matière de fiscalité routière. Il incombe donc comme jusqu'ici aux organes d'exécution (équipes de contrôle

⁶ Ordonnance du 3 septembre 2003 sur le registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules (ordonnance sur le registre MOFIS; RS 741.56).

mobile, avec le soutien de tiers le cas échéant) d'arrêter les fraudeurs étrangers aux péages et de les amender sur place.

Il n'est cependant plus nécessaire que la sanction intervienne directement sur le réseau routier soumis à la redevance, comme c'est le cas avec la vignette autocollante pour des raisons de preuve. Elle peut intervenir n'importe où, voire plus tard (à la sortie du pays ou lors d'une nouvelle entrée en Suisse).

2.5 Saisie des données

Seules sont recueillies et enregistrées les données nécessaires à la perception de la redevance ou aux processus définis à cet effet.

Le processus de perception se base sur l'enregistrement dans la base de données du système. Outre les indications nécessaires au paiement (cartes de crédit et de débit, etc.), qui seront effacées après l'autorisation du paiement, le numéro de plaque de contrôle et la durée d'enregistrement sont nécessaires. Les installations de contrôle automatiques ne capturent que des images montrant des véhicules avec leur plaque de contrôle. Les données des plaques reconnues par le système et enregistrées comme autorisées sont aussitôt effacées. Ce n'est qu'en cas de constat d'infraction que les informations de passage de l'installation de contrôle sont sauvegardées et reliées, au moyen de la plaque de contrôle, aux données personnelles du détenteur figurant dans le registre MOFIS.

3 Tour d'horizon en Europe

3.1 Aperçu des tarifs⁷

En percevant une taxe routière sous forme de vignette autocollante, la Suisse a longtemps joué un rôle pionnier. Ce n'est qu'en 1997 que l'Autriche a introduit à son tour une vignette autocollante pour son réseau routier à grand débit. Mais, contrairement à ce qui est le cas en Suisse, différentes périodes de taxation ont d'emblée été proposées pour la redevance autrichienne (10 jours, 2 mois, 1 an). Comme l'organisme émetteur doit perforer à l'aide d'une pince les deux vignettes de courte durée, la distribution et les contrôles prennent davantage de temps. La fourchette de prix va actuellement de 9 fr. 70 (€ 8.80) pour la vignette de 10 jours à 94 fr. 30 (€ 85.70) pour la vignette annuelle, en passant par celle de 2 mois à 28 fr. 25 (€ 25.70).

Les motocycles bénéficient en Autriche de tarifs préférentiels, s'élevant aujourd'hui à 5 fr. 60 (€ 5.10) pour 10 jours, 14 fr. 20 (€ 12.90) pour 2 mois et 37 fr. 50 (€ 34.10) pour un an. Comme dans la plupart des pays, les remorques sont dispensées du régime de vignette.

Outre la vignette autoroutière normale, l'Autriche prélève un péage spécial sur les traversées des Alpes, dont le percement a été très coûteux. Le droit de passage va de 5 fr. 50 (Pyhrn, € 5.00) à 12 fr. 65 (Tauern, € 11.50). Ce péage spécial procure à l'Autriche 155 millions d'euros de recettes, soit plus du quart du produit des péages perçus sur le trafic individuel.

À la suite de l'Autriche, beaucoup d'États européens ont introduit une vignette (Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Slovénie et Roumanie notamment). La plupart ont opté pour un fractionnement temporel de la vignette, selon le modèle autrichien. De son côté, la Hongrie a très tôt choisi de percevoir la redevance sous forme électronique.

⁷ Taux de conversion: € 1 = 1 fr. 10.

Aperçu des tarifs en Europe

Pays	Vignette de courte durée	Vignette de moyenne durée	1 année	Longueur du réseau ⁸	Prix/km
Suisse	---	---	40 fr. 00	1700 km	2,35 ct.
Autriche	10 j. / 9 fr. 70	2 mois / 28 fr. 25	94 fr. 30	2199 km	4,28 ct.
Rép. tchèque	10 j. / 12 fr. 65	1 mois / 18 fr. 70	62 fr. 70	1388 km	4,51 ct.
Hongrie	10 j. / 11 fr. 00	1 mois / 17 fr. 05	154 fr. 00	1489 km	10,34 ct.
Slovénie	7 j. / 16 fr. 50	1 mois / 33 fr. 00	121 fr. 00	528 km	22,91 ct.
Slovaquie	7 j. / 11 fr. 00	1 mois / 15 fr. 40	55 fr. 00	700 km	7,85 ct.
Bulgarie	1 j. / 5 fr. 50	1 mois / 14 fr. 30	37 fr. 40	761 km	4,91 ct.
Roumanie	7 j. / 3 fr. 30	1 mois / 7 fr. 70 3 mois / 14 fr. 30	30 fr. 80	561 km	5,5 ct.

Par ailleurs, plusieurs pays d'Europe du Sud ont mis en place sur les autoroutes exploitées par des concessionnaires (Espagne, Portugal, Italie et France) des péages au kilomètre (env. 10 euros pour 100 km), perçus pour chaque tronçon à des guichets automatiques ou desservis par du personnel. Les conducteurs doivent généralement retirer à un distributeur automatique, au début d'un tronçon soumis à la redevance, un ticket ressemblant à un ticket de parking. Au moment de quitter l'autoroute payante, le trajet parcouru et le montant dû sont calculés à partir du ticket délivré. Les possibilités de règlement vont du paiement en espèces aux systèmes à prépaiement, en passant par les cartes de crédit.

Les coûts de perception des systèmes de péages étrangers ne sont pas présentés en détail ici. Une telle comparaison n'aurait guère de sens, les diverses formes d'organisation n'étant pas comparables entre elles.

3.2 Réglementation au sein de l'UE

À ce jour, sept États membres de l'UE ont fait usage de la possibilité d'introduire un système de vignette pour les véhicules privés légers. Ces systèmes reposent sur des concepts différents, même si l'UE tient beaucoup à ce que les tarifs soient aménagés de façon à ne pas discriminer les utilisateurs occasionnels. Ce principe vise principalement à défendre les automobilistes provenant d'autres États, auxquels une vignette pour une courte durée⁹ n'est pas proposée ou est proposée à un prix apparaissant disproportionné par rapport à la redevance annuelle.

Contrairement à ce qu'elle a fait pour les poids lourds¹⁰, l'UE n'a pas édicté de prescriptions juridiques relatives à la taxation des véhicules privés légers pour l'utilisation de certaines infrastructures. Aussi la Commission européenne a-t-elle publié des orientations à ce sujet¹¹. Elle y recommande de prévoir aussi des redevances routières de courte durée et fixe le rapport acceptable entre les vignettes maximale et minimale. Concrètement, le ratio entre le prix journalier d'une vignette de courte durée et celui d'une vignette annuelle ne devrait pas dépasser 8,2.

⁸ OFROU (2014) Route et trafic. Chiffres et faits (routes nationales en service sans les routes à trafic mixte).

⁹ Communication de la Commission relative à l'imposition aux véhicules particuliers légers de redevances nationales sur les infrastructures routières (http://www.parliament.bg/pub/ECD/117971COM_2012_199_FR_ACTE_f.pdf)

¹⁰ Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (directive Eurovignette).

¹¹ Orientations de la Commission pour l'application de systèmes nationaux de vignette (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-471_fr.htm)

À la différence de la Suisse, l'UE estime que la vignette ne peut être entièrement exclue de l'accord sur les transports terrestres¹². La raison tient à la catégorie des minibus utilisés pour le transport de personnes. Ceux-ci en effet entrent dans le champ de l'accord sur les transports terrestres, tout en devant être munis d'une vignette. Dans le contexte du scrutin de 2013, l'UE avait notamment souligné que la formule prévue en Suisse (100 francs pour 12 mois; 40 francs pour 2 mois) violait les principes de proportionnalité et de non-discrimination inscrits dans l'accord sur les transports terrestres. Il fallait encore prévoir à ses yeux une vignette de courte durée (1 semaine ou 10 jours).

La Suisse estime n'avoir dans ce domaine aucune obligation juridique envers l'UE. Ainsi, les redevances pour l'utilisation des routes visant les véhicules de moins de 12 tonnes sont exclues de l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE, en vertu de son art. 38, par. 5. Cependant, compte tenu de la situation géographique de la Suisse et de l'enjeu économique, l'UE et nos États voisins suivent avec beaucoup d'intérêt l'évolution des redevances routières. Les orientations de la Commission européenne devraient donc être gardées à l'esprit en cas d'adaptation des prix.

4 Charges d'exécution

4.1 Vignette autocollante

4.1.1 Charges d'exploitation au niveau fédéral (2015)¹³

L'Administration des douanes acquiert avec l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) la vignette autocollante et veille à sa distribution à l'étranger ainsi qu'à la frontière. Elle est également responsable des contrôles à la frontière. L'indemnisation de la Confédération (AFD) pour ses frais d'exécution se monte à 2,5 % des recettes brutes, soit env. 9,5 millions de francs.¹⁴

Sur les quelque 10 millions de vignettes produites, 2 millions sont écoulées à l'étranger, 2 millions à la frontière et 6 millions dans le pays. L'AFD indemnise la distribution de la vignette en Suisse et à l'étranger à hauteur de 10 % du prix des vignettes, soit près de 35 millions de francs par an.

Les frais d'exploitation, soit au total 47,8 millions de francs, se répartissent de la manière suivante:

Nature des coûts	Montant en francs
Frais de perception de l'AFD (selon le compte d'État)	9 566 071
Indemnisation des charges (selon le compte d'État)	37 063 446
– dont vente de vignettes par des tiers à la frontière	2 441 636
Coûts de production, y c. logistique (crédit d'impression auprès de l'OFCL)	1 254 475
Total	47 883 992

¹² Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route; RS **0.740.72**.

¹³ Les chiffres des ventes se réfèrent au millésime 2014 de la vignette, et non à l'année civile 2015.

¹⁴ Ordonnance du DFF du 30 octobre 2011 réglant l'indemnisation en relation avec la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales; RS **741.712**.

La distribution à la frontière est en principe assurée par le Corps des gardes-frontière (Cgfr), avec le soutien de tiers (auj. Securitas SA).

Les charges de personnel de l'AFD liées à la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales se présentent aujourd'hui comme suit:

Nombre de postes (EPT ¹⁵)	Cgfr	Personnel auxiliaire (Securitas SA)	Douane civile
Postes autorisés en 1984	55	55	2
Postes auxquels on a recouru en 1985	50	11 (budget: 0,6 million)	2
2006	35 EPT (estimation)	budget de 1,8 million (env. 17 EPT)	2
2016 (selon CA) ¹⁶	21,94 EPT	budget de 2,5 millions (env. 26 EPT)	3,94

L'engagement de personnel auxiliaire externe est destiné depuis 1985 à décharger les gardes-frontière, qui assument de nombreuses tâches importantes de protection des frontières et qui, en raison de leur formation spécialisée, sont surqualifiés notamment pour vendre des vignettes.

Les tâches du Cgfr n'ont cessé d'évoluer au fil des ans. Il lui a fallu affronter divers programmes d'allégement budgétaire et assumer des tâches supplémentaires (notamment dans le domaine de la migration illégale et de la lutte contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme, ainsi que dans le cadre de l'association de la Suisse à Schengen). Les priorités d'affectation du personnel ont par conséquent elles aussi continuellement évolué. Il s'ensuit que la vente de la vignette aux bureaux de douane autoroutiers a été autant que possible confiée à du personnel auxiliaire externe. À l'heure actuelle, 25,88 postes de l'AFD (21,94 du Cgfr et 3,94 de la douane civile) sont consacrés à l'exécution de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.

Pour soulager encore le Cgfr, les mesures nécessaires ont déjà été prises afin qu'aux bureaux de douane autoroutiers, le personnel auxiliaire externe ne se contente pas de vendre les vignettes, mais qu'il puisse apporter son soutien au contrôle et à la répression des infractions en procédure simplifiée (art. 18, al. 3, LVA) lors de la sortie de Suisse. Le Cgfr inflige chaque année plus de 3000 amendes liées à la vignette. En outre, 436 cas de vignettes manipulées ont été dénoncés au Ministère public de la Confédération pour falsification d'un timbre officiel de valeur.

4.1.2 Charges d'exploitation au niveau cantonal

Les cantons perçoivent la redevance sur le territoire suisse (art. 9, al. 2, LVA). Ils ont confié l'organisation de la distribution à l'asa, qui de son côté fait vendre les vignettes par la Poste et le secteur automobile. Les charges d'exploitation sont indemnisées par la Confédération (voir ch. 4.1.1).

¹⁵ EPT = équivalent plein temps.

¹⁶ CA = comptabilité analytique.

Les cantons sont en outre compétents pour les contrôles sur le territoire suisse (art. 11 LVA). Ces activités incombent aux corps de police. Faute de servir à la sécurité du trafic, les contrôles de la vignette présentent un moindre degré de priorité pour les corps de police. Les corps de police cantonaux infligent néanmoins plus de 18 000 amendes liées à la vignette par an (procurant près de 3,6 millions de francs de recettes aux cantons).

4.2 Vignette électronique

4.2.1 Charges d'exploitation au niveau fédéral

L'office fédéral compétent assumera les charges initiales liées à la mise en place du système ainsi que ses coûts d'exploitation. Ces derniers devraient se situer entre 25 et 35 millions de francs. Ce montant inclut les coûts d'amortissement des investissements, de l'ordre de 50 à 75 millions de francs (voir annexe, ch. 9.6 + 9.7).

Les coûts d'investissement incluent les coûts de projet et les coûts d'achat du matériel et des logiciels nécessaires. Pour assurer une couverture du réseau autoroutier adaptée aux risques, il faudrait prévoir env. 50 points de contrôle. Les coûts d'investissement de 50 à 75 millions de francs ne tiennent toutefois pas compte des économies de coûts que permettrait, le cas échéant, l'utilisation commune de certaines infrastructures prévues pour la perception de la RPLP (installations de contrôle).

Les coûts d'exploitation susmentionnés incluent, outre les coûts de personnel ainsi que les coûts d'entretien et d'amortissement de l'infrastructure, une éventuelle indemnisation liée à l'encaissement par les cantons.

La réalisation et l'exploitation du système de contrôle automatique, avec le contrôle subséquent des photos, qui nécessite beaucoup de personnel, pourraient être confiés à un prestataire privé. Il faudrait toutefois s'assurer qu'une telle solution soit moins onéreuse. Par contre, une autorité resterait responsable des activités de répression. Des prestataires privés pourraient jouer ici un rôle de soutien, ce qui est déjà possible aujourd'hui. Les représentants de l'organe d'exécution interviendraient notamment dans un but de désescalade en cas de conflit (voir plus haut, ch. 2.3).

Comme l'enregistrement s'effectuerait via une application ou, dans le cas des détenteurs de véhicules indigènes, via les services cantonaux de la circulation routière, les opérations physiques liées à la vente disparaîtraient. Il en résulterait une diminution des charges de la Confédération à la frontière. L'indemnisation du réseau de distribution tant indigène qu'étranger disparaîtrait, hormis un éventuel défraiement des services cantonaux de la circulation routière pour l'enregistrement des véhicules indigènes. Il faudrait par contre prévoir un surcroît de charges dans le processus d'enregistrement (support à la clientèle).

À la différence de la vignette autocollante, le système de vignette électronique exigerait des ressources supplémentaires principalement pour vérifier les données (contrôle subséquent des prises de vue) et pour la répression des infractions. Le personnel de l'AFD ainsi que les auxiliaires qui, aujourd'hui, sont occupés à la vente de la vignette autocollante seraient déchargés de cette tâche à l'introduction de la vignette électronique. À la place, il faudrait affecter du personnel répondant au nouveau profil d'emploi à l'exploitation ainsi qu'au contrôle subséquent des prises de vue. Dans l'hypothèse d'une externalisation de ces tâches, le personnel du Cgfr, qui est surqualifié pour s'en charger, pourrait se concentrer sur ses activités d'origine et s'en acquitter de manière plus intensive. La Confédération n'aurait globalement pas besoin de davantage de personnel, en cas d'externalisation de l'exploitation du système de contrôle automatique, y c. le contrôle subséquent des images.

Sinon il faudrait procéder à une réorganisation interne. Concrètement, il conviendrait d'examiner le bien-fondé d'une hausse d'effectifs portant sur 30 à 40 nouveaux postes

relevant des classes de salaire inférieures. Ce nombre pourrait être revu à la baisse aux dépens de la densité des contrôles, avec les conséquences qui s'ensuivent.

4.2.2 Charges d'exploitation au niveau cantonal

Les cantons ou l'asa n'auraient plus à distribuer la vignette sur sol suisse et à l'étranger. Par contre, il leur faudrait assumer des charges initiales pour adapter leurs systèmes, si l'encaissement de la redevance des véhicules indigènes leur incombait au quotidien. Le cas échéant, la Confédération devrait les indemniser des dépenses encourues.

Les installations de contrôle automatiques déchargeraient en bonne partie sinon totalement de leurs tâches de contrôle les corps de police cantonaux, qui auraient moins à faire. D'un autre côté, les cantons perdraient les recettes générées par les amendes. Les cantons devraient donc globalement s'attendre à une réduction de la charge de travail pesant sur leurs corps de police.

4.3 Autorité compétente

L'AFD est chargée depuis plus de 30 ans de l'exécution de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Grâce à la RPLP, elle possède une vaste expérience de la collecte sous forme électronique des redevances sur le trafic routier, y c. des systèmes de contrôle automatiques qu'il serait judicieux d'employer pour instaurer la vignette électronique. En outre, l'AFD fonctionne de manière décentralisée et aucune autre unité administrative ne peut se prévaloir d'une aussi vaste expérience opérationnelle (collecte, contrôle et répression des infractions à la frontière).

Toute autre unité administrative de la Confédération susceptible de percevoir la redevance pour l'utilisation des routes nationales devrait s'attendre aux dépenses indiquées au ch. 4.1.1. Faute de structures décentralisées, il faudrait d'abord les créer aux fins de la répression des infractions. Sinon, il faudrait faire appel contre rémunération aux corps de police cantonaux pour infliger les sanctions à l'intérieur du pays, et au Cgfr à la frontière.

L'unité administrative qui sera désignée devrait rester libre de faire appel à des tiers pour l'accomplissement de ses tâches.

5 Considérations de principe

5.1 Avantages et inconvénients des deux systèmes

Le tableau ci-après montre les avantages et inconvénients respectifs des systèmes de vignette autocollante ou électronique, qui sont généralement en interaction directe. Les aspects strictement financiers sont absents du tableau.

	Vignette autocollante			Vignette électronique	
Optique	Avantages	Notation	Optique	Avantages	Notation
<i>Exploitant</i>	Notoriété et acceptation du système	+ +	<i>Exploitant</i>	Meilleures possibilités de réprimer les infractions dans tout le pays (utilisateurs indigènes surtout)	+ +
	Possibilité de contrôle optique	+ + +		Disparition du réseau physique de distribution et de la logistique d'achat	+ + +
	Simplicité du système	+ +		Diminution des coûts d'exploitation	+ +
<i>Utilisateur</i>	Simplicité et notoriété du système	+ +	<i>Utilisateur</i>	Baisse du taux d'abus, grâce à la forte densité des contrôles	+ + +
	Présence et durée de validité immédiatement visibles	+ +		Introduction aisée du fractionnement temporel	+ +
			<i>Utilisateur</i>	Structure tarifaire adaptée aux utilisateurs	+ + +
				Achat possible en tout temps et partout	+ + +
Optique	Inconvénients	Notation	Optique	Inconvénients	Notation
<i>Exploitant</i>	Bouchons dus à l'achat de la vignette à la frontière	--	<i>Exploitant</i>	Manque à gagner dû aux plaques interchangeables	--
	Contrôles et répression possibles uniquement sur les routes soumises à la redevance	---		Charges accrues de support à la clientèle dues au système électronique	--
	Taux d'abus relativement élevé, à cause de la faible densité des contrôles	--		Moindre acceptation du système virtuel	--
	Manque de flexibilité pour la fixation des prix	--		Coût d'investissement initial élevé	-
	Pannes év. lors de la production, du paiement ou de la manutention (timbre de valeur)	--			
	Efforts requis pour la répression des abus, en cas de manipulation de la vignette	--	<i>Utilisateur</i>	Craintes en matière de protection des données	--
<i>Utilisateur</i>	Difficultés à décoller la vignette	--		Invisibilité de la vignette, notamment de sa date d'expiration	--
	Absence de fractionnement (optique des utilisateurs étrangers)	---		Hausse de prix due au fractionnement temporel	--
	Hausse de prix due au fractionnement temporel	--			

5.2 Environnement politique

En novembre 2013, le peuple suisse a refusé à 60,5 % des voix une modification de la loi sur la vignette autoroutière¹⁷ allant de pair avec l'extension de 400 kilomètres du réseau des routes nationales. Il était prévu à la fois de relever le prix de la vignette de 40 à 100 francs, et d'introduire une vignette valable deux mois, au prix de 40 francs. Le projet a notamment échoué à cause de la hausse de prix envisagée.

Dans le programme de la législature 2015 à 2019¹⁸, le Conseil fédéral a pour objectif de moderniser et d'assouplir, dès 2020, le système de perception de la vignette autoroutière pour l'adapter aux possibilités techniques actuelles. Pour ce faire, il envisage de remplacer la vignette autocollante par une vignette électronique (y compris une vignette de courte durée).

L'introduction de la vignette électronique est techniquement faisable. Le débat politique devrait donc se concentrer sur les questions de protection des données ainsi que sur le montant de la redevance.

5.2.1 Réserves liées à la protection des données

La vignette électronique ne devrait pas soulever de problème majeur en matière de protection des données, d'autant plus que les données de la plaque de contrôle ne font pas partie des données sensibles au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) et que les données des assujettis s'étant comportés correctement seraient immédiatement effacées. Il faudra prévoir les bases juridiques nécessaires pour les données traitées dans la procédure pénale.

5.2.2 Montant de la redevance

De l'avis du Conseil fédéral et du Parlement, le financement accru par les usagers, dont il est question dans le cadre du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), ne saurait se faire dans un premier temps par un relèvement du prix de la vignette.

5.2.3 Tarification de la mobilité (mobility pricing)

La vignette électronique et la tarification de la mobilité constituent deux projets différents, s'inscrivant chacun dans des conditions-cadres spécifiques, avec d'autres principes de taxation et de perception, des objectifs distincts et notamment des horizons temporels dissemblables.

¹⁷ FF 2012 663

¹⁸ FF 2016 981

6 Tarif

6.1 Durée variable (fractionnement temporel) de la redevance

La vignette électronique se prête aisément à un fractionnement temporel. De brèves périodes d'utilisation seraient également envisageables. Au cas où l'on opterait pour un fractionnement en laissant inchangé le montant de la redevance annuelle, un manque à gagner serait inévitable. Pour maintenir le niveau des recettes en cas de fractionnement, il faudrait relever le prix de la redevance annuelle. Pour générer des recettes supplémentaires, la majoration devrait être encore plus élevée.

6.1.1 Courte durée

Deux formules sont proposées au niveau international, soit une validité de 7 ou 10 jours. Une vignette de 10 jours serait préférable pour le tourisme helvétique, en favorisant les séjours d'une semaine en Suisse, avec possibilité d'arrivée un jour plus tôt et de départ un jour plus tard. Les touristes profiteraient ainsi d'une réduction de prix par rapport à aujourd'hui.

Quant aux voyageurs ne faisant que traverser la Suisse, la vignette de 10 jours ne leur suffirait généralement pas pour le voyage aller-retour. En effet, ils poursuivent leur route vers des destinations plus éloignées pour un séjour durant généralement plus de dix jours. Au cas où ils traverseraient la Suisse à l'aller et au retour, ils auraient besoin d'au moins deux vignettes de 10 jours, ou d'une vignette semestrielle ou annuelle.

6.1.2 Moyenne durée

Les expériences faites en Autriche montrent qu'un intervalle de temps moyen (vignette de 2 mois) n'est guère demandé. En outre, une vignette de 2 mois ne suffit généralement pas aux détenteurs de véhicules à usage saisonnier (cabriolets, véhicules vétérans, motocycles, caravanes, etc.). Il convient donc de renoncer à une redevance de 2 mois. Une durée d'utilisation de 6 mois paraît plus adéquate.

6.1.3 Durée annuelle

Une durée maximale d'un an paraît également adéquate pour une vignette électronique. De cette manière, les assujettis n'auraient pas à fournir de prestation anticipée excessive. De plus longues périodes nécessiteraient des rabais, ce qui compliquerait inutilement le système.

6.2 Tarif en fonction de la classe d'émission

Un aménagement du tarif par classe d'émission serait en principe possible. Il n'aurait toutefois de sens qu'à condition de produire un effet incitatif avec un effort raisonnable. Or même avec une redevance annuelle de 100 francs, les différences de prix entre les classes d'émission seraient trop insignifiantes pour produire un tel effet.

6.3 Tarifs réduits pour motocycles, remorques et véhicules vétérans

Un tarif réduit serait envisageable pour les motocycles, les remorques et les véhicules vétérans, qui n'encombrent guère le réseau routier soumis à la redevance. Ces véhicules parcourent souvent de moindres distances, en raison de leur usage habituellement saisonnier. De plus, ils n'encombrent pas autant les routes, du fait de leur poids généralement moindre.

Par ailleurs, la vignette autoroutière constitue une redevance forfaitaire, ne tenant compte ni de la durée d'utilisation ou des kilomètres parcourus, ni du poids du véhicule. Il n'est pas non plus possible d'obtenir un tarif préférentiel en invoquant de faibles rejets d'émissions.

La situation en Europe varie beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, les motocycles ne sont pas soumis à la vignette en République tchèque, en Bulgarie et en Slovaquie. En Autriche et en Slovénie, elle coûte deux fois moins cher pour les motocycles, ou s'obtient au même prix pour une plus longue durée (Slovénie: 30 euros pour six mois au lieu d'un). Dans la plupart des pays, les remorques sont exonérées de la vignette.

Un argument plaide pour une exonération complète des motocycles et des remorques: les contrôles en seraient simplifiés, puisqu'on pourrait entièrement renoncer aux caméras servant à photographier les plaques de contrôle situées à l'arrière. À cet effet, il faudrait toutefois modifier la Constitution fédérale (art. 86, al. 2, Cst.), qui soumet à la redevance tous les véhicules à moteur et leurs remorques.

6.4 Majorations tarifaires pour voitures de livraison

Les voitures de livraison dont le poids total autorisé n'excède pas 3,5 t ne sont pas concernées par l'interdiction de circuler le dimanche et la nuit. Elles ne sont soumises ni à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), ni à l'ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (OTR 1).¹⁹ D'où la question de savoir si l'on ne devrait pas au moins augmenter le montant de la vignette autoroutière pour les voitures de livraison.

Une telle mesure est déconseillée pour des raisons d'application. Il serait en effet très difficile de définir, de recenser et d'identifier les véhicules soumis au tarif supérieur.

¹⁹ RS 822.221 du 19 juin 1995.

6.4.1 Problèmes de délimitation

Le cas échéant, il serait possible de trouver pour les véhicules suisses une solution basée sur les données enregistrées par les services de la circulation routière. L'assujettissement interviendrait p. ex. à partir d'une certaine charge utile, ou au-delà d'un certain poids total autorisé. Or de tels critères aboutiraient inévitablement à de nouvelles injustices.

6.4.2 Voitures de livraison ou monospaces

Les constructeurs automobiles proposent généralement dans de multiples variantes leurs véhicules utilisables comme voitures de livraison. Bien souvent, ils peuvent s'acquérir en version commerciale ou comme berline familiale, avec un nombre variable de sièges. Autrement dit, le même modèle circulera tantôt comme véhicule de service d'une PME, en version sans fenêtres avec un équipement d'atelier, tantôt comme bus familial avec fenêtres et trois rangées de sièges.



Fig. 1 à 4: source Fiat (Suisse)

Le potentiel d'abus est élevé avec de tels bus familiaux équipés de fenêtres. Une fois l'autorisation obtenue, il serait aisé de les transformer en vue d'un usage professionnel.

L'enregistrement correct des véhicules étrangers selon le principe d'auto-taxation serait compliqué à obtenir, et des contrôles efficaces ne seraient guère possibles.

6.4.3 Critère de différenciation de la charge utile

Le critère de distinction le plus probable sinon serait la charge utile, qui se prêterait au moins à un contrôle manuel basé sur les papiers du véhicule. Cependant, comme les véhicules sont souvent proposés dans différentes longueurs, avec un équipement variable et plusieurs structures de carrosserie au choix, leur charge utile est loin d'être uniforme.

Une charge utile supérieure ou inférieure à 1000 kg constituerait un paramètre envisageable pour établir un échelonnement tarifaire. Or même une telle délimitation aurait des effets indésirables.

Les deux véhicules illustrés ci-après sont quasiment identiques, en dehors de leur superstructure. Tous deux affichent un poids total de 3500 kg. L'un est équipé d'une caisse frigorifique, l'autre n'ayant qu'un pont basculant.

La différence de charge utile entre ces deux modèles avoisine 400 kg. Il est donc déconseillé d'utiliser la charge utile comme critère distinctif.



Iveco Daily équipé d'une caisse
Charge utile: 800 kg

Iveco Daily équipé d'un pont basculant
Charge utile: 1190 kg

Fig. 6 et 7: source Iveco (Suisse) SA

6.5 Modèles tarifaires spéciaux; effet sur les contrôles

Les divers modèles tarifaires spéciaux (classe d'émission; nombre de sièges, charge utile ou poids des voitures de livraison; véhicules vétérans, etc.) ont tous un point commun, à savoir que leurs critères prédéfinis échappent aux possibilités d'analyse des systèmes de contrôle automatiques. Ces derniers reconnaissent certes la plaque de contrôle, qui sera ensuite comparée à celle enregistrée dans la base de données du système, permettant ainsi une classification sommaire entre les véhicules assujettis ou non. Mais il n'y a guère que pour les véhicules suisses immatriculés auprès des services cantonaux de la circulation routière qu'ils permettraient de savoir si la plaque de contrôle figure dans la bonne catégorie tarifaire.

Dans le cas des véhicules étrangers, on est par contre tributaire de l'auto-taxation correcte par le conducteur, ce qui aboutirait à pénaliser les indigènes. En effet, les personnes domiciliées à l'étranger se procureraient la vignette électronique via une application – selon le principe de l'auto-taxation – et seraient soumises à des vidéo-contrôles automatisés. Il serait donc quasiment impossible de vérifier que la classe tarifaire choisie est correcte.

Pour que la classe tarifaire des véhicules étrangers soit connue et dûment respectée, il faudrait la vérifier à l'acquisition de la vignette. Ce qui nécessiterait, d'une part, un coûteux réseau de points de vente et compliquerait d'autre part les contrôles. Il faudrait y renoncer pour des raisons pratiques aux postes-frontières.

6.6 Fixation des prix

Au cas où un fractionnement temporel serait souhaité, le montant de la redevance minimale serait tout aussi important que celui de la redevance maximale. Il devrait être d'au moins 20 francs. En dessous de ce montant, la Suisse serait définitivement considérée comme pays de transit bon marché. Comme déjà indiqué, les rabais tarifaires (motocycles et remorques), mais aussi et surtout l'introduction de vignettes de courte durée à moins de 40 francs, entraîneraient un manque à gagner qu'il faudrait compenser en majorant la vignette annuelle. Afin d'atteindre les mêmes objectifs en matière de recettes avec une ou plusieurs durées d'utilisation plus brèves, il faudrait substantiellement relever le montant de la redevance annuelle. En définitive, le prix devrait dans chaque cas offrir un rapport raisonnable avec la durée de validité. Les explications qui suivent donnent un aperçu des conséquences qu'auraient les différentes politiques tarifaires.

Un tarif annuel plus avantageux pour les motocycles et les remorques pourrait équivaloir à la redevance de moyenne durée définie pour les voitures de tourisme. Il serait indiqué de s'en tenir, pour les motocycles et les remorques, à une vignette de courte durée et une vignette annuelle. Sinon, la fourchette de prix serait trop petite pour une subdivision judicieuse, et des pertes de recettes seraient à craindre.

6.7 Effets des paramètres du système sur les recettes

Le modèle de calcul ci-après montre comment le système de vignette électronique, les éventuels rabais pour motocycles et remorques, de même que les fractionnements temporels envisageables se répercuteraient sur les recettes, et comment il faudrait adapter le prix de la vignette annuelle pour garantir la neutralité des recettes. Les calculs se fondent sur:

- le volume des vignettes vendues en 2015 (9,4 millions)²⁰;
- le parc automobile suisse en 2015 (véhicules potentiellement soumis à la vignette) majoré des immatriculations de voitures neuves en Suisse (total: 6,3 millions)²¹, déduction faite des 1,1 million de véhicules n'utilisant pas le réseau soumis à la redevance, comme base de calcul des vignettes vendues aux indigènes;
- les 4,2 millions de vignettes vendues à des étrangers (9,4 millions – 5,2 millions);
- la différence entre le nombre de véhicules à plaques interchangeable soumis à la redevance qui sont immatriculés en Suisse et le nombre de plaques de contrôle interchangeable délivrées à cet effet (nombre: 430 000²²);
- l'objectif de garantir la neutralité du produit de la redevance (recettes: 336 millions net en 2015)²³;
- les coûts d'exploitation tant actuels que futurs (voir ch. 4.1.1 et 4.2.1);
- deux périodes de validité au choix (vignette annuelle, vignette valable 10 jours); nous renonçons à présenter ici une troisième option (6 mois); selon les expériences réalisées en Autriche, la demande resterait marginale et n'aurait guère d'incidence sur les recettes réalisées;
- ainsi que les hypothèses voulant que
- le taux d'abus puisse être ramené de 6 % à 1 % pour les véhicules indigènes et de 8 % à 5 % pour les véhicules étrangers;

²⁰ DGD (2015). Rapport interne à l'AFD consacré à la vignette en 2014.

²¹ Office fédéral de la statistique OFS; 11 Mobilité et transports; STAT-TAB et www.bfs.admin.ch

²² Évaluation de l'Association des services des automobiles (asa)

²³ Compte d'État (2015), tome 2B 236;

<https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>

- pour le calcul du manque à gagner, 10 % des automobiles immatriculées en Suisse et 50 % des motocycles et remorques indigènes n'empruntent pas les routes nationales soumises à la redevance, et
- dans les modèles avec fractionnement temporel, les personnes domiciliées en Suisse achètent une redevance annuelle et les autres une redevance de courte durée.
- En cas de retrait de la circulation du véhicule (et donc de sa plaque de contrôle) pendant la durée de validité de la vignette, la durée restante ne donnera lieu à aucun remboursement.
- Faut de valeurs empiriques, les calculs négligent les facteurs suivants:
 - une partie des frontaliers étrangers auront besoin de vignettes annuelles;
 - il se pourrait qu'au lieu d'une vignette annuelle, certains utilisateurs préfèrent acheter plusieurs vignettes de courte durée;
 - une partie des assujettis opteront pour une vignette de six mois.

Tableau des modèles de calcul²⁴

Modèle Montants en francs suisses	10 jours	1 an	Coûts d'exploitation	Hausse de recettes due à la diminution des abus	Manque à gagner dû aux plaques interchangeables ²⁵	Tarif spéciaux		Manque à gagner dû au fractionnement	Recettes nettes	Impact sur le montant de la vignette annuelle ²⁶
						Motocycles	Remorques			
A) Vignette autocollante	-	40.00	- 48 millions						336 millions	
B) Vignette électronique sans fractionnement	-	40.00	- 35 millions ²⁷	26,4 millions	- 17,2 millions				358 millions	- 2.30
C) Vignette électronique avec tarif spécial pour motocycles	-	40.00	- 35 millions	26,4 millions	- 17,2 millions	- 7 millions			351 millions	- 1.60
D) Vignette électronique avec tarif spécial pour motocycles et remorques	-	40.00	- 35 millions	26,4 millions	- 17,2 millions	- 7 millions	- 3,7 millions		347 millions	- 1.15
E) Vignette électronique pour 10 jours ²⁸	10.00	40.00	- 35 millions	26,4 millions	- 17,2 millions	- 12 millions	- 6,3 millions	- 126 millions	197 millions	+ 28.30
		68.30	- 35 millions		- 29,2 millions				336 millions	
	20.00	40.00	- 35 millions	26,4 millions	- 17,2 millions	- 10,4 millions	- 5,5 millions	- 81 millions	243 millions	+ 19.00
		59.00	- 35 millions		- 25,3 millions				336 millions	

²⁴ Le présent tableau ne prend pas en compte une éventuelle vignette semestrielle, qui n'aurait que des effets marginaux sur les recettes (faible demande, écart de prix minime par rapport à la vignette actuelle).

²⁵ Le manque à gagner s'obtient en multipliant 430 000 plaques interchangeables par le prix de la vignette annuelle (40 francs / 68 fr. 30 / 59 francs).

²⁶ Pour obtenir les mêmes recettes nettes qu'avec la vignette autocollante, il faudrait modifier le prix de la vignette annuelle du montant indiqué.

²⁷ Des coûts d'exploitation de l'ordre de 25 à 35 millions de francs sont à prévoir. Pour éviter tout manque à gagner, les calculs se basent sur la variante la plus coûteuse.

²⁸ Le modèle de calcul part du principe que tous les détenteurs de véhicules indigènes s'acquittent d'une redevance annuelle, alors que les détenteurs étrangers optent pour une redevance de courte durée. Cette hypothèse ne correspond pas à la réalité, sachant que des personnes étrangères achèteront comme aujourd'hui une vignette annuelle, alors que certains détenteurs de véhicules indigènes opteront pour une vignette de courte durée.

6.8 Effets des différentes durées de la redevance

6.8.1 Vignette électronique sans fractionnement temporel

Un pur changement de système de la vignette autocollante à une vignette électronique, sans introduction simultanée d'un fractionnement temporel, n'aurait qu'un impact minime sur les recettes nettes. Des recettes supplémentaires seraient sans doute à prévoir, car les cas d'abus seraient plus rares et les coûts d'exploitation moins élevés. Mais elles serviraient, du moins en partie, à compenser le manque à gagner dû aux plaques de contrôle interchangeables et aux tarifs spéciaux destinés aux motocycles et aux remorques.

6.8.2 Vignette électronique à fractionnement temporel, avec montant annuel inchangé

Un fractionnement temporel de la vignette électronique sans relèvement simultané de la redevance annuelle entraînerait un manque à gagner, dont l'ampleur dépendrait du prix de la vignette de courte durée:

- une redevance à 10 francs entraînerait un manque à gagner de 140 millions;
- une redevance à 15 francs entraînerait un manque à gagner de 115 millions;
- une redevance à 20 francs entraînerait un manque à gagner de 90 millions.

6.8.3 Vignette électronique valable 10 jours à 10 ou 20 francs, avec tarifs spéciaux pour les motocycles et les remorques

L'introduction simultanée d'une vignette de courte durée à 10 ou 20 francs et de tarifs spéciaux pour les motocycles et les remorques serait lourde de conséquences pour les recettes, avec un manque à gagner de 139 ou 93 millions de francs. Pour compenser cette perte de recettes, il faudrait porter le prix de la vignette annuelle à 68 francs (+28 francs) ou à 59 francs (+19 francs).

7 Réponses aux questions du postulat

7.1 Adaptation des bases légales en vue de l'introduction d'une vignette électronique

«Le Conseil fédéral est chargé de déterminer si et, le cas échéant, dans quelle mesure les bases légales en vigueur devront être adaptées pour permettre l'introduction de la vignette électronique et le passage d'un système de perception de la redevance lié au véhicule à un système lié à la plaque d'immatriculation.»

7.1.1 Bases légales en vigueur

La perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales est assurée, depuis son introduction en 1985, par l'AFD. Avant l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale actuelle, elle reposait directement sur les dispositions détaillées de l'art. 36^{quinquies} de l'ancienne Constitution fédérale (aCst.) et de l'ordonnance du 26 octobre 1994 sur la vignette autoroutière (OURN).²⁹

Aujourd'hui, l'art. 86, al. 2, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)³⁰ offre la base en vertu de laquelle la Confédération perçoit une redevance pour l'utilisation des routes nationales par les véhicules à moteur et leurs remorques qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds.

²⁹ RO 1994 2518, 1995 4425

³⁰ RS 101

La LVA définit notamment la forme de la redevance (vignette autocollante), la période de taxation (année civile, avec les mois de décembre précédent et janvier suivant), l'objet de la redevance, les personnes assujetties, le montant (40 francs) et les dispositions pénales.

Les dispositions d'exécution sont réglées dans l'ordonnance du 24 août 2011 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (OVA)³¹.

7.1.2 Modification de loi en faveur d'une vignette électronique

La LVA et l'OVA sont expressément fondées sur le système de la vignette autocollante et devraient donc faire l'objet d'une refonte complète en vue de l'introduction d'une vignette électronique.

Les bases légales actuelles ne prévoient notamment aucune disposition permettant une forme de perception électronique ou l'introduction de tarifs échelonnés temporellement. De même, les processus d'enregistrement et de contrôle, ainsi que les aspects liés à la protection des données, auraient besoin de nouvelles bases légales plus détaillées. D'où la nécessité de réexaminer les compétences actuelles, afin de procéder à une attribution pertinente. Seuls deux points (objet de la redevance, véhicules assujettis ou exonérés) pourraient être repris sans changement en profondeur.

7.2 Simple changement de système

«Un changement de système ne prévoyant pas de structure tarifaire différenciée en fonction des catégories de véhicules (voitures de tourisme, remorques, motocycles, etc.) et des durées de validité (jour, semaine, mois, année, etc.) est-il judicieux?»

Un changement de système de perception est en principe possible même sans structure tarifaire différenciée ou fractionnement temporel. Les inconvénients de la vignette autocollante (problème des plaques interchangeable; taux d'abus, ventes à la frontière, etc.) disparaîtraient. Cependant, le potentiel de la vignette électronique ne serait pas pleinement exploité.

L'exploitation du système de vignette électronique est moins onéreuse que celle de la vignette autocollante. Ce système devrait en outre générer des recettes un peu plus élevées, en raison de ses moindres coûts d'exploitation et de la diminution des abus, même si un manque à gagner est à craindre en raison du lien à la plaque de contrôle (les détenteurs de plaques interchangeables ne payant plus à l'avenir qu'une seule fois la redevance). Le fractionnement temporel, dont la mise en place ne poserait aucun problème technique, n'est pas proposé afin d'éviter une recrudescence des discussions lors de la vente à la frontière.

7.3 Changement de système avec fractionnement

«Si un changement de système prévoyant l'introduction d'un fractionnement temporel était jugé opportun, quelles devraient être les éventuelles structures tarifaires et durées de validité?»

Un fractionnement temporel n'est pas adéquat, selon les explications du ch. 6.6 ci-dessus. S'il allait de pair avec des vignettes de courte durée meilleur marché, il se traduirait par une hausse de la redevance annuelle, et donc des surcoûts pour les utilisateurs indigènes.

Structures tarifaires (voir ch. 6.2 à 6.4)

Les structures tarifaires actuelles suscitent peu de critiques, à quelques exceptions près. Pour cette raison, il convient de n'y apporter que les changements nécessaires. En principe,

³¹ RS 741.711

tous les véhicules qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds doivent être soumis à la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Pour simplifier l'exécution, les exonérations devraient continuer d'être traitées de façon restrictive.

Étant donné leur utilisation saisonnière, leur faible kilométrage et leur poids léger, des tarifs spéciaux entreraient en ligne de compte pour les motocycles et les remorques. Le système de contrôle automatique parvient facilement à identifier et distinguer ces catégories de véhicules, y c. ceux immatriculés à l'étranger. Ce ne serait toutefois pas le cas pour les autres catégories de véhicules, raison pour laquelle il convient de renoncer à des tarifs plus élevés pour les voitures de livraison.

Périodicité (voir ch. 6.1)

Si malgré les explications qui précèdent un fractionnement devait entrer en ligne de compte, il faudrait introduire outre la vignette annuelle une redevance de 10 jours pour les utilisateurs ponctuels, dont les voyageurs étrangers seraient les premiers à bénéficier. Il n'y aurait guère de sens à prévoir des durées plus brèves, en raison des coûts de base. Par ailleurs, comme le montrent les expériences réalisées en Autriche, une vignette de deux mois ne serait guère demandée. Il faudrait donc privilégier une durée moyenne de six mois. Et à moins que le changement de système soit destiné à générer davantage de recettes, une durée moyenne ne serait pas indispensable, à cause des différences de prix modiques.

Fixation des prix (voir ch. 6.6)

À supposer qu'on souhaite à l'avenir un fractionnement des prix ou qu'il faille générer des recettes supplémentaires, il faudrait tenir compte des règles suivantes lors de la fixation des prix:

Dans le cas des vignettes de courte durée, les coûts de base sont très élevés par rapport aux recettes, lesquelles sont moins élevées. Si la redevance annuelle restait inchangée avec un fractionnement temporel, il faudrait s'accommoder d'un manque à gagner. Le cas échéant, pour que la hausse de la vignette annuelle reste modérée, le prix de la redevance de 10 jours ne devrait pas être trop bas. En définitive, le prix devrait à chaque fois offrir un rapport acceptable avec la durée de validité.

7.4 Effets d'un changement de système sur les recettes

«Par rapport à la situation actuelle, quels seraient les effets d'un changement de système sur les recettes (avec ou sans introduction de structures tarifaires différenciées, de durées de validité différentes et de prix correspondants)?»

En 2015, les recettes brutes ont avoisiné 382 millions de francs, avec un produit net de 336 millions de francs et des coûts d'exploitation de près de 48 millions de francs. Ces derniers sont principalement dus aux quelque 35 millions de francs d'indemnisation des partenaires de distribution³².

Les modèles de calcul du ch. 6.7 montrent les divers effets d'un changement de système sur la fixation des prix. Un pur changement de système sans fractionnement temporel, voire avec des tarifs spéciaux réduits de moitié pour les motocycles et les remorques, n'affecterait guère les recettes. Ainsi, la baisse des coûts d'exploitation ou les recettes supplémentaires découlant de la diminution des abus compenseraient le manque à gagner dû aux véhicules immatriculés avec des plaques interchangeables ainsi qu'aux tarifs spéciaux appliqués aux motocycles et aux remorques. Il serait donc probablement possible, avec une redevance annuelle de 40 francs, de maintenir le niveau actuel des recettes nettes.

³² asa, Organisation d'achat de la branche suisse de l'automobile et des véhicules à moteur (ESA), La Poste, Touring Club Suisse (TCS).

Seule l'introduction d'un fractionnement temporel aurait des conséquences sur les recettes. Une vignette de courte durée à 10 francs occasionnerait un manque à gagner de 140 millions de francs. Il faudrait par conséquent augmenter de 28 francs, à 68 francs, la redevance annuelle pour compenser ce montant. Et si la vignette de courte durée coûtait 20 francs, le manque à gagner s'élèverait à 93 millions de francs et la redevance annuelle devrait renchérir de 19 francs.

À supposer qu'on veuille à l'avenir augmenter les recettes tirées de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, on pourrait penser, au vu des considérations qui précèdent, à la grille tarifaire indiquée ci-après:

Fractionnement	Voiture de tourisme	Motocycles/remorques
10 jours	20 francs	20 francs
6 mois³³	45 francs	----
1 an	70 francs	45 francs

Ce modèle de prix générerait des recettes nettes de près de 410 millions de francs. Et encore ce montant ne tient pas compte de la hausse des besoins à prévoir jusqu'à l'introduction du nouveau système. Car au cours des dernières années, les chiffres des ventes ont continuellement progressé de 100 000 à 150 000 vignettes par an, soit de 1 % à 1,5 %. Une augmentation des besoins du même ordre est à prévoir ces prochaines années jusqu'à l'introduction d'une vignette électronique. Les recettes augmenteraient donc d'ici là au rythme de 4 à 6 millions par an.

Même avec une telle grille tarifaire, la Suisse continuerait de figurer parmi les pays avantageux en comparaison internationale. D'autant plus qu'il n'y aurait pas d'autre redevance à payer pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe en Suisse. Une telle grille tarifaire ne s'écarterait guère des orientations en la matière publiées par l'UE en 2012 (voir ch. 3.2).

7.5 Coûts d'investissement et charges d'exploitation

«À combien s'élèveraient les coûts d'investissement et les charges d'exploitation annuelles?»

Selon une estimation sommaire, les coûts d'investissement se situeraient dans une fourchette de 50 à 75 millions de francs. Quant aux charges d'exploitation, elles oscilleraient probablement entre 25 et 35 millions, soit env. 25 % de moins qu'aujourd'hui (voir ch. 4.1.1 et 4.2.1). Ces chiffres intègrent d'ailleurs déjà les coûts d'amortissement des investissements.

³³ Le tableau du ch. 6.7 n'indique pas une éventuelle vignette semestrielle, qui n'aurait qu'un impact marginal sur les recettes (faible demande, différence de prix mineure par rapport à l'actuelle vignette annuelle).

7.6 Calendrier

«Combien de temps prendrait l'introduction de la vignette électronique?»

Le calendrier dépend beaucoup de la durée de la discussion politique, ainsi que de la possibilité de réaliser certains préparatifs avant une éventuelle décision populaire.

Selon des calculs sommaires, il faudrait prendre en compte les phases suivantes:

- rédaction de la loi et du message. Selon la motion 16.3009 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États, le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement, d'ici à la fin 2017, un projet de loi relatif à l'introduction de la vignette électronique;
- phase des délibérations parlementaires avec décision populaire (env. 2 ans);
- phase de mise en œuvre avec planification détaillée, appels d'offres conformes aux règles de l'OMC, etc. (env. 4 ans à compter de la décision populaire).

Si tout se déroule de façon optimale et que la vignette électronique soit introduite de façon isolée, un nouveau système de redevance pourrait être introduit en 2023 au plus tôt. Si la réalisation de la vignette électronique devait avoir lieu dans le cadre de la seule AFD, la solution devrait être intégrée dans l'architecture d'entreprise de l'AFD, qui est en cours de modernisation. Le projet «vignette électronique» devrait par conséquent être étroitement coordonné avec la prochaine transformation de l'AFD, qui inclut un renouvellement intégral de son environnement informatique (programme DaziT). Cette approche se solderait par une mise en œuvre nettement plus tardive de la vignette électronique.

7.7 Comment la protection des données sera-t-elle garantie?

«Comment la protection des données sera-t-elle garantie?»

Lors de la perception de la vignette électronique, des données personnelles au sens du droit de la protection des données interviennent principalement dans trois types d'activités:

- a. Enregistrement**
- b. Contrôles par caméra**
- c. Communication de données à des tiers**

Lors de l'**enregistrement**, seules sont relevées les données des plaques de contrôle, avec la durée de validité de la vignette pour les véhicules autorisés à utiliser les routes nationales soumises à la redevance.

Les **contrôles** de la vignette autoroutière s'effectueront au moyen de caméras installées le long des routes soumises à la redevance. Les photos ainsi obtenues seront enregistrées et comparées aux données des plaques autorisées. Les données s'avérant identiques seront aussitôt effacées de la base de données de contrôle. Celles que le système ne parvient pas à rapprocher de façon irréfutable feront l'objet de vérifications plus approfondies. S'il en ressort qu'une vignette électronique valable a été acquise, les données seront également effacées. Après quoi les données restantes seront encore traitées et reliées aux données personnelles, pour servir de base à une amende.

Si les contrôles par caméra révèlent que des plaques de contrôle indigènes ne donnent pas droit à l'utilisation des routes nationales, les coordonnées des détenteurs s'obtiendront par la procédure d'appel prévue dans le registre MOFIS, auquel l'AFD a déjà accès aujourd'hui.

La **communication de données à des tiers** ne sera possible que de manière limitée et aux fins prévues par la loi. Ou alors elle devrait se faire sous forme anonymisée. Et comme les

images et les données de contrôle des utilisateurs enregistrés seront effacées peu après le passage devant une caméra, toute divulgation est pratiquement exclue.

Les dispositions en la matière de la loi sur la protection des données ainsi que de l'ordonnance d'exécution seront respectées comme pour les systèmes analogues existants (p. ex. RPLP, ou mesures de vitesse par tronçon).

7.8 Exécution de l'assujettissement à la redevance

«De quelle manière le respect de l'obligation de payer la redevance serait-il garanti et contrôlé?»

La densité modulable des contrôles, et aussi les possibilités sensiblement accrues de sanctionner les infractions, garantissent l'exécution de l'assujettissement à la redevance dans le système de la vignette électronique.

L'emploi ciblé, en fonction des risques, d'installations de contrôle à la fois fixes et mobiles, fait qu'il sera plus compliqué pour les fraudeurs aux péages de contourner sans danger la redevance. Le risque de devoir payer une amende importante doit être suffisamment élevé pour obtenir un effet dissuasif.

Le système de vignette électronique améliore sensiblement la répression des infractions dans le cas des véhicules indigènes. Par contre, faute de convention d'entraide judiciaire en matière de fiscalité routière, il restera nécessaire d'arrêter les véhicules étrangers et d'amender le conducteur sur place. Il ne faudra toutefois plus impérativement le faire directement sur le réseau routier soumis à la redevance, comme dans le cas de la vignette autocollante. Les fraudeurs pourront être arrêtés n'importe où et même plus tard (notamment à la sortie du pays ou lors d'une nouvelle entrée).

Le véritable défi consiste à sanctionner efficacement les fraudeurs étrangers aux péages. Les points de passage de la frontière fortement fréquentés (bureaux de douane autoroutiers) seraient prédestinés pour une telle activité, encore qu'elle ne doive pas trop gêner la fluidité du trafic. Les gardes-frontière de service sur place ne disposant pas des ressources nécessaires, il s'agira de recourir à des équipes de contrôle mobiles pour sanctionner les fraudeurs.

8 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime que les avantages de la vignette électronique priment ceux de la vignette autocollante. Le changement de système pourrait être neutre du point de vue des recettes fiscales.

Il est donc en principe favorable à l'introduction d'une vignette électronique.

Après le non aux urnes de 2013, il n'est pas question aujourd'hui, pour le Conseil fédéral, d'augmenter le prix de la vignette autoroutière.

Il est également opposé à un fractionnement temporel sans relèvement de la redevance annuelle, à cause des pertes de recettes à prévoir.

Le Conseil fédéral prend très au sérieux les craintes liées à la protection des données. Il veillera à ce que seules soient enregistrées les données ou images absolument nécessaires à l'exécution, et à ce qu'elles soient effacées dès qu'elles ne seront plus utiles.

9 Annexe: calculs

9.1 Parc des véhicules

Parc suisse des véhicules	Code du genre de véhicule	30.09.2015	Immatriculations de véhicules neufs	Total intermédiaire	Utilisation des autoroutes	Total
Source: OFS						
Voiture de tourisme	01 + 02 ¹⁾	4 458 069	327 143	4 785 212		4 306 690
Voiture automobile légère	10	47 328	3 596	50 924	90 %	45 831
Minibus	21	6 618	579	7 197		6 477
Voiture de livraison	30	340 520	31 007	371 527		334 374
Machine de travail	50	14 227	753	14 980		7 490
Motocycle	60	652 683	47 661	700 344	50 %	350 172
Motocycle-tricar	62	607	0	607		303
Motocycle-side-car	63	3 080	43	3 123		1 561
Total des véhicules à moteur		5 523 132	410 782	5 933 914		5 052 289
Remorque ≤ 3.5 t						
Remorque transport de choses	90	249 178				
Caravane	92	34 667				
Remorque engins de sport	93	21 391	11 155 ³⁾	370 505	50 %	185 252
Semi-remorque transport de choses	95	181				
Remorque de travail ²⁾	94	49 001				
Autres remorques	99	4 932				
Total des remorques		359 350	11 155	370 505		185 252
Total des véhicules		5 882 482	421 937	6 304 419		5 237 541
Vignettes vendues, véhicules CH						5 237 541
Vignettes vendues, véhicules étrangers						4 206 119
Total des vignettes vendues						9 553 663

1) Selon auto-suisse: 526 voitures de tourisme lourdes (y c. FL).

2) Indépendamment du poids total.

3) Toutes les remorques y c. > 3,5 t; 22 309; part ≤ 3,5 t inconnue (est.: 50 %).

9.2 Vignettes vendues en 2015

Vignettes vendues en 2015	
Source: AFD	Nombre
Suisse	6 067 996
Frontière	1 547 825
Étranger	1 827 839
Total	9 443 660

9.3 Coûts d'exploitation

Coûts d'exploitation	Francs
Vignette autocollante	48 000 000
Vignette électronique (estimation)	35 000 000
Différence	-13 000 000

9.4 Plaques interchangeable

Plaques de contrôle interchangeables		
Source: asa		
Nombre de plaques		415 429
Nombre de véhicules		845 007
différence		-429 578
	Redevance annuelle	
Perte max. en francs	40	-17 183 120
arrondi		-17 200 000
Perte max. en francs	59	-25 345 102
arrondi		-25 300 000
Perte max. en francs	68	-29 211 304
arrondi		-29 200 000

9.5 Baisse de recettes

Baisse de recettes	Motocycles	Remorques
Nombre CH	352 037	185 252
Redevance (100 %)	40.00	40.00
Rabais	50 %	50 %
Baisse de recettes	-7 040 740	-3 705 045
arrondi	-7 000 000	-3 700 000
Redevance (100 %)	59.00	59.00
Rabais	50 %	50 %
Baisse de recettes	-10 385 091	-5 464 934
arrondi	-10 400 000	-5 500 000
Redevance (100 %)	68.00	68.00
Rabais	50 %	50 %
Baisse de recettes	-11 969 258	-6 298 568
arrondi	-12 000 000	-6 300 000

9.6 Coûts d'investissement

Quoi	Où	Nombre	Prix unitaire	Total
Système central	AFD			
- Création de l'application spécialisée		1	10 000 000	10 000 000
- Accès Internet mobile		1	2 000 000	2 000 000
Systèmes à la frontière	AFD			
- Adaptation des terminaux de traitement		1	1 000 000	1 000 000
- Unité d'installation		40	50 000	2 000 000
- Caméras		100	10 000	1 000 000
Domaine de l'encaissement	Cantons			
- Adaptation des applications spécialisées		3	1 000 000	3 000 000
- Adaptation de l'encaissement		26	500 000	13 000 000
Installations de contrôle	AFD			
- Unité centrale		1	5 000 000	5 000 000
- Installations fixes				
-- Système électronique		116	50 000	5 800 000
-- Structure en acier		58	150 000	8 700 000
-- Caméras		580	10 000	5 800 000
- Installations mobiles				
-- Développement		1	2 000 000	2 000 000
-- Véhicules		6	200 000	1 200 000
- Équipes mobiles				
-- App / application spécialisée		1	1 000 000	1 000 000
-- Tablettes		50	2 000	100 000
Estimation des frais supplémentaires				
- 25%				15 000 000
			Total	76 600 000

9.7 Coûts d'exploitation

Quoi	Où	Nb. de postes	Coûts	Total	Remarques
Frais de personnel					
- Traitement a posteriori photos	externe	35	3 500 000		
- Acquittement des amendes	AFD	5	500 000		
- Répression fraudeurs étrangers	AFD/ externe	10	1 000 000		
- Réserve		10	1 000 000		
				6 000 000	
Amortissements					
Installations (équipements de contrôle, matériel et logiciels)			10 000 000		70 millions sur 7 ans
				10 000 000	
Maintenance					
Maintenance et entretien des installations			5 000 000		
				5 000 000	
Encaissement					
Enregistrement par le SAN			6 250 000		2,5 % des recettes
Frais de transaction pour les cartes de crédit			3 750 000		1,5 % des recettes
				10 000 000	
				Total	31 000 000