Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

Equitable et efficiente

La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) en Suisse

Impressum

Editeur
Office fédéral du développement territorial (ARE).
Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication (DETEC).

Rédaction et textes
Peter Krebs, Ueli Balmer

Collaboration
Les services techniques et linguistiques du DETEC
ainsi que l'entreprise Rapp Trans AG ont collaboré
à la présente brochure.

Production
ARE – service de la Communication, Rudolf Menzi

Réalisation graphique
Desk Design, Hinterkappelen
Atelier Grünig, Berne

Photos
Oberzolldirektion Bern, Atelier Grünig (frontispice), DETEC/Béatrice
Devène (p. 3), Keystone (p. 4), Union Européenne, Bruxelles/Berlaymont
(p. 6), BLS Alptransit (p. 10), schweizer zoll (pp. 8, 12, 14, 16, 20),
USEGO AG (p. 18)

Distribution
Version électronique: www.are.admin.ch

01.2015

Equitable et efficiente

La redevance sur le trafic
des poids lourds liée
aux prestations (RPLP) en Suisse

Sommaire

Avant-propos de Doris Leuthard, Conseillère fédérale **3**

1re partie: Situation initiale

1 Prédominance de la route – La situation des transports 4

2 Harmonisation avec l'Union européenne – La situation juridique 6

3 Un pas vers la vérité des coûts – Contexte économique 8

4 Eléments d'une politique des transports moderne – Les mesures complémentaires 10

2e partie: Mise en application

5 Simple et fiable – La saisie des données 12

6 Des bases précises – Le calcul de la redevance 14

7 Sur la voie de l'interopérabilité – Perception électronique de la redevance 16

3e partie: Répercussions

8 Bilan positif – Les incidences de la RPLP 18

9 Moins de véhicules, plus de marchandises – Les répercussions sur le trafic transalpin 20

Annexe

Chronologie, bibliographie, adresses 22

Avant–propos
de Doris Leuthard, Conseillère fédérale

La Conseillère fédérale Doris Leuthard, cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

En introduisant la RPLP en 2001, la Suisse a ouvert la voie à une politique moderne du transport de marchandises. Les acteurs logistiques misent toujours davantage sur le transport combiné. Parce qu'elle est calculée selon la distance parcourue et les émissions, la redevance a rendu le transport de marchandises plus efficient et plus respectueux de l'environnement, en réduisant notamment les trajets à vide. Simultanément, l'intégration des coûts – auparavant non couverts – dus aux accidents et aux dommages environnementaux a permis d'appliquer le principe de la vérité des coûts et d'améliorer la compétitivité du rail. Ainsi, la RPLP constitue un élément-clé sur la voie menant à une politique des transports conforme aux principes du développement durable et à l'objectif du transfert du trafic lourd sur le rail. Les pays européens sont toujours plus nombreux à emboîter le pas à la Suisse. La possibilité, nouvellement aménagée dans la directive européenne sur la taxation des poids lourds, d'intégrer au moins une partie des coûts externes dans le calcul du tarif de la taxe, permet d'avancer encore sur cette voie pionnière.

La présente brochure expose le contexte ayant mené à la création de la redevance, la forme qui lui a été donnée et les incidences constatées à ce jour. Les interactions avec les prescriptions légales et les implications économiques de l'Union européenne y tiennent une grande place. L'instrument qu'est la RPLP montre que, même dans ce contexte, il est possible de trouver des solutions d'avenir qui prennent en compte les intérêts de toutes les parties. Ce résultat est d'autant plus important que le domaine des transports va au-devant d'autres problèmes que seules une perspective coordonnée et des approches innovantes permettront de résoudre de manière satisfaisante.

Doris Leuthard, Conseillère fédérale

1 **Prédominance de la route** – La situation des transports

Deux tendances caractérisent le trafic marchandises en Europe: son volume total ne cesse d'augmenter et la majeure partie des marchandises sont acheminées par la route. Ce phénomène vaut en particulier pour le transport à travers les Alpes.

«Ce n'est pas un tunnel pour les poids lourds», relevait le ministre suisse des transports en poste en 1980 lors de l'inauguration du tunnel routier du St-Gothard. Au début, effectivement, seulement quelques centaines de camions par jour empruntaient cette nouvelle artère transalpine. Mais le flux de marchandises s'est considérablement amplifié les années suivantes. En l'an 2000, on a atteint le cap de quelque 1,2 million de véhicules par an. Dans le même temps, la part des trajets de transit a passé d'environ un quart à près de trois quarts. Les mesures qui ont été prises depuis ont certes provoqué un renversement de tendance, mais le bruit et la pollution de l'air continuent de souvent dépasser les valeurs-limites légales dans les vallées alpines où passent les routes d'accès au nord et au sud du St-Gothard. Les jours de pointe, durant les périodes des vacances, des bouchons se forment toujours régulièrement aux entrées du tunnel.

Un problème international
Le trafic de transit est devenu un problème dans tout le massif alpin. En France en particulier, le transfert du rail à la route se poursuit à un rythme effréné. La part du rail y a chuté à environ 15 %. En Autriche, elle stagne à environ 30 %, en Suisse à environ 65 %. En 2005, le rail absorbait encore 37 % du trafic marchandises dans le segment intérieur de l'arc alpin entre le Mont-Cenis/Fréjus et le Brenner. Il était même le principal mode de transport de marchandises à travers les Alpes jusqu'en 1982.

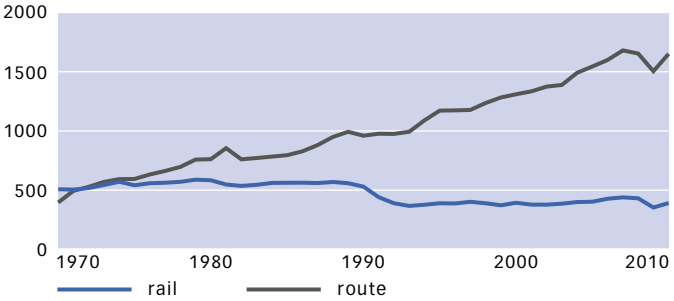
Croissance générale
On observe une tendance générale dans l'évolution des transports à travers les Alpes. Entre 1970 et 2010, en termes de prestations de transport, le trafic des poids lourds a plus que doublé dans les 26 pays composant aujourd'hui l'UE (sans Chypre), passant de 1095 à 2296 milliards de tkm. Dans le même temps, la route a vu sa part augmenter de 36 à 72 % dans le trafic marchandises tandis que le chemin de fer perdait constamment de sa compétitivité pour différentes raisons. De fait, les prestations de trafic par voie ferroviaire dans les pays de l'UE ont reculé de près de 24 % entre 1970 et 2010, pour se cantonner à 392 milliards de tkm. Ainsi, la part du chemin de fer dans le volume total des marchandises transportées dans l'UE a diminué pour n'atteindre plus que 17 % en 2010, l'année de référence.

Contexte politique
Toutes les prévisions tablent à moyen et à long terme sur une croissance soutenue du transport de marchandises tant dans l'UE qu'en Suisse. Comme on l'observe déjà dans le trafic à travers les Alpes, les mesures politiques ont une grande incidence sur la répartition modale. Augmenter le poids limite des véhicules sans RPLP ni mesures connexes aurait doublé le trafic des poids lourds sur le réseau routier suisse entre 2000 et 2015. Une telle perspective a semblé insupportable pour la population exposée au trafic le long des axes de transit. Des personnes subissant les nuisances du transport transalpin ont ainsi lancé une initiative populaire pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit. Grâce à la forte solidarité des citoyens pas directement touchés par ce problème, cette initiative a été acceptée par le peuple en février 1994. Un plafond annuel de 650 000 trajets à travers les Alpes a été fixé de manière contraignante sur la base du nouvel article constitutionnel. Cet objectif doit principalement être atteint par un transfert sur le rail.

L'évolution du transport ces dernières années se caractérise par une forte croissance des volumes acheminés et par un important transfert du rail vers la route.

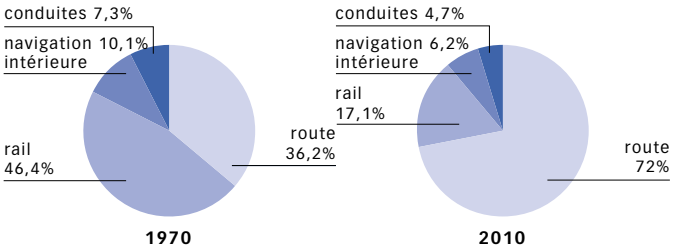
Le trafic marchandises dans les 26 pays de l'UE[1)]

Comparaison rail – route
en milliards de tonnes-kilomètres



[1)] Tous à l'exception de Chypre, vu que pour elle aucun prélevé n'a été effectué

Répartition par modes de transport (répartition modale)

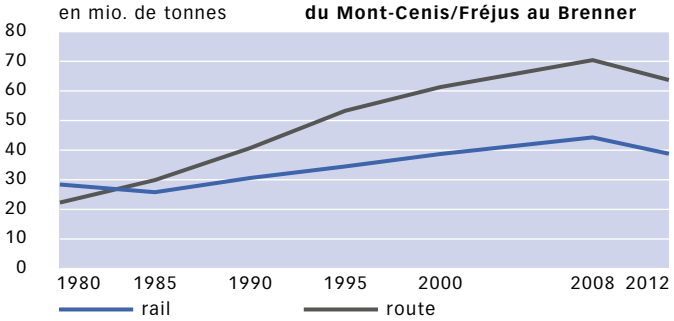


Le trafic marchandises à travers les Alpes a fortement progressé dans son ensemble et il s'est produit un transfert vers la route. En Suisse, le rail conserve une position plus forte qu'en France et en Autriche. La forte augmentation constatée sur la route après l'introduction du nouveau régime de transport en 2001 doit être attribuée à l'augmentation du poids total autorisé depuis lors.

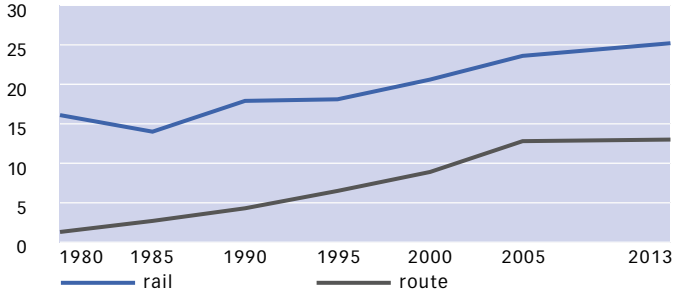
Trafic total à travers les Alpes (trafic intérieur, d'importation, d'exportation et de transit)

Total
en mio. de tonnes

Segment alpin:
du Mont-Cenis/Fréjus au Brenner



Suisse
en mio. de tonnes



Contexte

Le St-Gothard au premier rang

Le St-Gothard est de loin le passage routier alpin le plus fréquenté de Suisse. Sur les 1 143 000 poids lourds marchandises qui ont traversé les Alpes en 2013, 837 000 l'ont emprunté. Les quelque 307 000 véhicules restants sont passés par le Grand-St-Bernard, le Simplon et le San Bernardino. En trafic ferroviaire, le St-Gothard est également le numéro un devant le Simplon.

Part plus élevée du rail

En Suisse, le chemin de fer occupe une place beaucoup plus grande dans le trafic marchandises à travers les Alpes qu'en Autriche et en France. Il y a plusieurs raisons à cette évolution. Outre la RPLP, les principales sont l'interdiction pour les poids lourds de circuler la nuit et le dimanche et, jusqu'en 2001, la limite de poids nettement inférieure fixée pour les véhicules à 28 tonnes (contre 40 tonnes dans l'UE) qui a favorisé le rail.

Trafic de contournement

Les limites de poids autorisé très inférieures en vigueur auparavant engendraient un trafic dit de contournement. Vu de la Suisse, ce trafic de contournement se déroulait dans les deux sens. A cause de la limite de poids, de nombreux véhicules choisissaient de franchir les Alpes en Autriche ou en France plutôt que d'emprunter l'itinéraire plus direct à travers la Suisse. L'élévation de cette limite a permis à la Suisse de «récupérer» ce trafic. A l'inverse, de nombreux 28 tonnes faisaient le détour par la Suisse parce que le prix du transit y était jusqu'en l'an 2000 sensiblement meilleur marché que dans les pays voisins. Cet avantage financier a disparu avec le nouveau régime.

2 Harmonisation avec l'Union européenne – La situation juridique

L'accord sur les transports terrestres passé entre la Suisse et l'UE est entré en vigueur en 2002. L'augmentation de la limite de poids sur les routes suisses et l'instauration de la RPLP sont couplées l'une à l'autre d'une manière tout à fait inédite.

Quand bien même elle est située au centre de l'Europe, la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne. Parce que d'importantes voies de transit – principalement sur l'axe nord-sud – passent par ce pays au cœur des Alpes, la politique suisse des transports (de marchandises) a de nombreuses retombées sur les pays voisins. Ce n'est donc pas un hasard si les questions de transport – et notamment celle du trafic transitant à travers les Alpes – sont depuis longtemps l'un des grands thèmes des relations entre la Suisse et l'UE. L'acceptation de l'article sur la protection des Alpes en 1994 a insufflé une nouvelle dynamique. L'intention de la Suisse de limiter le nombre de camions en circulation a provoqué de vives résistances de l'UE qui tenait à faire prévaloir un trafic marchandises libre et sans entrave. Après des négociations, parfois difficiles, qui ont duré presque quatre ans, la Suisse et l'UE se sont mises d'accord dans le cadre de l'accord sur les transports terrestres sur des solutions consensuelles qui leur permettent de persévérer vers leurs objectifs de politique des transports.

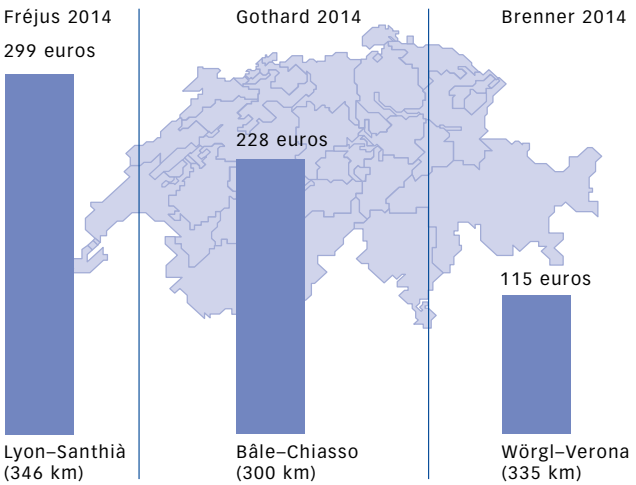
Eléments importants
Pour la Suisse, il était notamment important que l'UE reconnaisse expressément le principal objectif de sa politique de transit: le transfert de la route au rail. L'élément-clé pour atteindre cet objectif est la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations qui a également été acceptée par l'UE. Cette redevance s'applique sur tout le territoire helvétique et non pas seulement aux itinéraires de transit. Par conséquent, les véhicules aussi bien suisses qu'étrangers doivent la payer. La redevance est donc conforme au principe de non-discrimination. En contrepartie, la Suisse s'est engagée à augmenter progressivement la limite de poids autorisé qui était auparavant de 28 tonnes jusqu'au niveau européen de 40 tonnes. De plus, elle a confirmé les engagements qu'elle avait déjà pris d'étendre le réseau des chemins de fer pour le trafic traversant les Alpes, notamment la construction de deux tunnels de base au Lötschberg et au St-Gothard.

Mise en œuvre juridique
Le résultat des négociations a été consigné dans l'accord sur les transports terrestres. Cet accord est l'un des sept «accords bilatéraux» avec lesquels la Suisse a donné une nouvelle base à ses relations avec l'UE. Ses principaux éléments sont la fixation d'un plafond pour le taux de la redevance de la RPLP et le relèvement de la limite de poids. Le taux autorisé a été fixé de manière à ce que le prix d'un trajet de transit par l'itinéraire Bâle-Chiasso ne dépasse pas 325 francs. Il a aussi été décidé que le nouveau régime avec la RPLP et l'augmentation du poids autorisé à 40 tonnes seraient introduits progressivement (voir contexte). Cependant, l'accord sur les transports terrestres ne règle pas uniquement les questions de la limite du poids et du prix du transit. Il libéralise aussi l'accès au marché des transports routiers et ferroviaires. Pour ce qui est des transports routiers, le «grand cabotage» a été notamment introduit à partir de 2005. Il s'agit de la possibilité d'effectuer des transports entre deux Etats tiers. Ainsi, une entreprise de transport suisse peut charger des marchandises en Autriche et les convoyer en Allemagne. Dans le trafic ferroviaire, la Suisse et l'UE s'accordent mutuellement le libre accès au réseau. Cela permet d'étendre la concurrence entre les compagnies ferroviaires au-delà des frontières.

Solution pilote
Les mesures convenues avec la Suisse en vue de résoudre les problèmes de transport ont à maints égards un caractère pilote pour l'UE. En effet, celle-ci est aussi consciente que le trafic marchandises routier ne peut continuer de croître de manière effrénée. Son objectif est de remplacer progressivement les impôts prélevés actuellement sur le système de transport par des instruments qui internalisent le plus efficacement possible à la fois les coûts d'infrastructure et les coûts externes. La RPLP suisse recoupe largement cet objectif:
- Elle dépend des prestations (le tarif est directement lié au nombre de kilomètres parcourus), elle est perçue à l'endroit où les véhicules circulent et est différenciée en fonction des catégories d'émissions appliquées par l'UE. Par conséquent, elle obéit au principe du pollueur-payeur.
- Elle s'applique de la même façon aux véhicules suisses et étrangers, au transit, au trafic intérieur et au trafic d'importation et d'exportation. Elle est donc non discriminatoire et n'engendre absolument pas de distorsions de concurrence.
- Lors de son application, les organes responsables ont veillé à ce que la redevance soit aussi compatible techniquement et administrativement que possible avec les systèmes prévus dans l'UE.

Adaptation de la directive «droits de péage»
La révision de la directive «droits de péage» (dite aussi directive «Eurovignette») relative à la taxation de l'utilisation des routes pour le transport routier lourd de marchandises au sein de l'Union européenne va dans ce sens. Les principaux éléments de la révision entrée en vigueur le 9 juin 2006 sont
- la possibilité d'appliquer la directive aux véhicules à partir de 3,5 tonnes (12 t auparavant);
- la possibilité d'introduire des droits de péage non seulement sur les autoroutes mais aussi sur d'autres routes, voire sur l'ensemble du réseau;
- la possibilité d'établir un tarif différencié en fonction de la période;
- la possibilité de prélever un péage supplémentaire dans les zones sensibles.

Comparaison des redevances de transit au Fréjus, au St-Gothard et au Brenner



Redevances pour le transit à travers la Suisse (Bâle-Chiasso) et sur deux itinéraires comparables traversant les Alpes à l'étranger (Lyon-Santhià et Wörgl-Vérone). Le graphique indique la valeur moyenne de la redevance pour un véhicule de 40 t. Les redevances peuvent varier selon le moment de la journée, les émissions du véhicule, le taux de change, etc.

Contexte

La LRPL comme joker
Le projet de RPLP a été approuvé par une large majorité (avec 57 % de oui, ce qui a constitué une surprise) le 27 septembre 1998. Une des principales raisons expliquant le bon accueil qui lui a été réservé était l'intérêt de la Suisse à entretenir de bonnes relations avec l'Union européenne. Après le refus d'adhérer à l'Espace économique européen en 1992, l'économie suisse souhaitait vivement conclure des accords bilatéraux avec l'UE. La conclusion de ces accords nécessitait cependant une concession de la Suisse concernant la limite de poids des véhicules. Sans mesures d'accompagnement, l'augmentation requise par l'UE de 28 à 40 tonnes aurait signifié une hausse considérable du trafic poids lourds sur les routes de transit en Suisse. Dans ces conditions, le peuple aurait difficilement accepté les accords bilatéraux. La RPLP présentait un moyen de sortir de cette situation délicate. Garantie contre un déferlement de camions étrangers, elle donnait la possibilité d'accepter les demandes liées entre celles de l'UE d'augmenter la limite de poids et de la Suisse de conclure les accords bilatéraux.

Introduction progressive
Pour donner aux entreprises de transports le temps pour s'adapter aux nouvelles conditions il a été décidé d'introduire le nouveau système progressivement:
1.1.2001:
- Introduction de la RPLP avec un tarif de 1.6 cts/tkm
- Hausse de la limite de poids de 28 à 34 tonnes

1.1.2005:
- Hausse du tarif à 2.44 cts/tkm
- Hausse de la limite de poids à 40 tonnes

1.1.2008:
- Hausse du tarif à 2.7 cts/tkm

3 Un pas vers la vérité des coûts – Contexte économique

La RPLP vise l'internalisation de tous les coûts du transport routier de marchandises. De fait, pour la première fois en Europe, les coûts externes du transport de marchandises par la route sont eux aussi imputés à ceux qui les génèrent. Les recettes alimentent le financement des grands projets ferroviaires. La RPLP contribue aussi au transfert des marchandises au rail.

En vertu de la loi, le tarif maximal de la RPLP est de 3 centimes par kilomètre et par tonne de poids total. Dans l'accord sur les transports terrestres, l'UE et la Suisse se sont entendues sur un prix plafond de transit qui équivaut à une redevance de 2,70 centimes. Cet ordre de grandeur est le résultat de négociations politiques, mais il correspond aussi à l'un des principaux objectifs de la RPLP: imputer les coûts externes et satisfaire au principe de la vérité des coûts.

En route vers la vérité des coûts
Un consensus s'est fait jour ces dernières années dans la politique suisse des transports et, dans une mesure croissante, dans celle de l'UE: le transport doit couvrir l'ensemble des coûts qu'il occasionne. Si tel n'était pas le cas, il incomberait à l'Etat et à la collectivité d'endosser des dépenses élevées, ce qui reviendrait à une subvention indirecte. Par voie de conséquence, le transport étant trop bon marché, son volume augmenterait de manière excessive. L'imputation des coûts totaux est de nature à stopper cette escalade, dangereuse tant pour l'économie que pour l'environnement. Mais la réalisation concrète de la vérité des coûts oblige à prendre en compte non seulement les dépenses directes consenties pour la construction et l'entretien des routes (coûts d'infrastructure), mais encore les coûts externes de l'environnement et de la santé.

La plupart des économistes et la majorité des autorités politiques soutiennent l'imputation des coûts totaux conformément au principe de causalité (appelé aussi principe du pollueur-payeur). Il s'agit à cet effet de calculer les coûts externes. Sur mandat du Conseil fédéral, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a effectué des études poussées, portant à l'origine sur chacun des trois domaines qui, d'une part, sont très importants et, d'autre part, peuvent être cernés de manière relativement fiable en termes monétaires. Il s'agit des dommages causés à la santé et aux bâtiments par la pollution de l'air, du coût des nuisances dues au bruit et des coûts des accidents. Les coûts externes ainsi recensés pour le trafic routier de marchandises atteignirent (en 1993) assez exactement la somme de 1000 millions de francs suisses. Compte tenu de l'insuffisance de couverture des coûts mise en évidence par le compte routier ainsi que de la compensation nécessaire de la redevance forfaitaire frappant le trafic des poids lourds, ce montant s'éleva finalement à 1150 millions de francs.

Les calculs ont été actualisés ces dernières années. D'une part, on a intégré des domaines qui n'étaient pas encore pris en considération tels que le morcellement du paysage et les dommages climatiques, d'autre part, on a effectué de nouveaux calculs pour les domaines déjà quantifiés sur la base des nouvelles connaissances scientifiques. Selon ces calculs, le trafic lourd a engendré des coûts externes de 1554 millions de francs en 2008, année déterminante pour la procédure de recours (cf. ci-dessous). Compte tenu de l'excédent de 75 millions de francs en matière de coûts directs, le déficit qui doit être couvert par la RPLP est ramené à 1479 millions de francs. En regard de ce déficit, le montant net des recettes a atteint 1441 millions de francs en 2008, soit en tenant compte de l'augmentation de la redevance entrée en vigueur entre-temps. Les coûts non couverts s'élevaient donc

à 38 millions de francs. La branche des transports routiers a recouru auprès du Tribunal administratif fédéral contre ce calcul, et en particulier contre l'intégration dans la redevance des coûts liés au temps perdu dans les embouteillages, et a obtenu gain de cause. Cependant, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 19 avril 2010, a cassé la décision du Tribunal administratif et confirmé le caractère légal de l'intégration des coûts liés au temps perdu dans les embouteillages et donc aussi de l'augmentation du tarif de la redevance décidée par le Conseil fédéral au 1er janvier 2008. Dans un second procédé initié par l'industrie du transport routier, le Tribunal Fédéral a confirmé cette décision le 8 août 2013.

Compensation de l'augmentation du poids limite

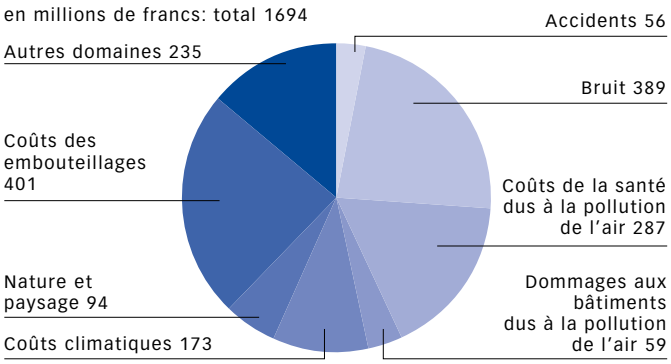
La redevance liée aux prestations a été planifiée à une époque où le Conseil fédéral s'en tenait encore à la limite des 28 tonnes. Avec l'élévation de cette limite à 40 tonnes, elle a une tâche supplémentaire à assumer: faire en sorte que le trafic lourd ne croisse pas démesurément. Comme on le sait, le relèvement de la limite de poids améliore la productivité du transport routier de marchandises: les transporteurs peuvent convoyer plus de marchandises avec moins de personnel et moins de véhicules. En trafic de transit, ils bénéficient d'un autre avantage: le gain de temps réalisé grâce à des itinéraires plus directs à travers la Suisse. La RPLP compense à peu près ce gain de productivité et empêche ainsi le transfert des marchandises du rail à la route.

Source de recettes pour les tunnels alpins

La redevance s'inscrit dans un système de vases communicants. Le Parlement et le peuple ont planifié l'utilisation des recettes de la RPLP de telle sorte qu'elle amplifie encore l'effet politique escompté sur les transports. La majeure partie des deux tiers de la redevance qui reviennent à la Confédération alimente le fonds servant à financer les grands projets des transports publics (FTP). Ainsi la RPLP est-elle appelée à devenir la principale source de financement des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), piliers du transport transalpin du XXIe siècle. Elle demeurera donc importante au-delà de la construction de ces artères. Etant donné les incidences positives qu'elle aura sur la compétitivité du chemin de fer, grâce à elle, l'infrastructure ferroviaire sera mieux utilisée, et le rail couvrira ses coûts.

Selon les calculs actualisés et complétés, les coûts externes du trafic poids lourds se sont élevés en l'an 2010 à 1694 millions de francs.

Les coûts externes du trafic poids lourds en l'an 2010



Contexte

Calcul du tarif de la redevance

Pour calculer le tarif de la redevance, on a tout d'abord déterminé les prestations kilométriques totales accomplies en Suisse par les véhicules des diverses catégories de poids. Ces chiffres ont ensuite été multipliés par le poids moyen des véhicules de chacune de ces catégories. Toutes catégories confondues, on a obtenu un total de 47 milliards de tonnes-kilomètres. En divisant le montant connu des coûts non couverts pour 1993, – 1,15 milliard de francs (y compris la suppression de la redevance forfaitaire) – par ces 47 milliards de tonnes-kilomètres, on obtient la valeur de 2,5 centimes par tonne-kilomètre. Rappelons qu'il s'agit ici du total des tonnes-kilomètres déterminant pour la RPLP. Ce calcul est fondé sur les statistiques de 1993, les valeurs ont été actualisées depuis (voir graphique).

Les camions «propres» roulent à meilleur compte

La RPLP est doublement efficace sous l'angle de l'environnement. Elle dépend non seulement des distances parcourues par un véhicule et de la catégorie à laquelle il appartient, mais encore de la catégorie de polluants qu'il émet. Pour la calculer, on a formé trois groupes correspondant aux catégories d'émissions considérées dans l'UE (voir page 15). La différence de prix entre les catégories n'excède pas 15 %.

4 Eléments d'une politique des transports moderne – Les mesures complémentaires

La RPLP fait partie intégrante d'une politique suisse équilibrée en matière de transit et de trafic marchandises. Mieux, elle en est un des piliers. Son but: promouvoir un transport aussi écologique que possible des marchandises à travers les Alpes.

Carrefour européen de longue date, la Suisse tient à assumer ses responsabilités dans le trafic transitant à travers les Alpes et, dans cette optique, à apporter sa contribution au marché européen. Mais elle veut également que le trafic en augmentation constante soit aussi écologique que possible et emprunte essentiellement le rail, en particulier pour le transit transalpin.

La RPLP comme pilier
La RPLP est le pilier de la politique suisse en matière de trafic marchandises. Cependant, il était clair d'emblée que cet instrument ne suffirait pas à atteindre les objectifs visés. En effet, les taux maximaux autorisés par le droit suisse et international, respectivement de 3,0 et 2,70 ct/tkm, sont trop bas. C'est la raison pour laquelle la politique en matière de trafic marchandises comprend un large éventail de mesures parfois très poussées et complexes dont le dénominateur commun est de permettre le transfert du trafic marchandises sur le rail. Au premier plan, il s'agit des nouvelles transversales alpines et de la réforme des chemins de fer. De plus, une «loi sur le transfert du trafic» contenant d'autres mesures a été adoptée. Elle a été abrogée en 2010 par la nouvelle loi sur le transfert du trafic marchandises.

Les nouvelles transversales alpines
Le projet le plus important, financièrement parlant aussi, est celui des deux nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes avec leurs tunnels de base, l'un au St-Gothard (ses 57 kilomètres feront de lui le plus long tunnel du monde) et l'autre au Lötschberg (qui a déjà été mis en service en 2007). Ce projet, baptisé NLFA ou AlpTransit, donnera aux liaisons ferroviaires à travers les Alpes une assise tout à fait nouvelle en termes de capacités et de vitesses et rendra ainsi le rail plus concurrentiel, que ce soit pour acheminer des marchandises ou transporter des voyageurs. Les nouvelles transversales réuniront les conditions nécessaires pour qu'une grande partie du trafic marchandises transitant à travers les Alpes puisse emprunter le rail.

La réforme des chemins de fer
Un autre élément est important: il faut que, de leur côté, les chemins de fer entreprennent tout ce qui est possible pour améliorer leur productivité et leur compétitivité. Par conséquent, la Suisse a progressivement mis en vigueur depuis 1999 la «réforme des chemins de fer», qui remplit les conditions de la directive équivalente de l'UE. Depuis l'entrée en force de l'accord sur les transports terrestres, l'accès au réseau est libre, moyennant le paiement du prix du sillon. A la faveur de la réforme ferroviaire, les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) ont vu leur dette largement réduite et se sont transformés en une société anonyme qui demeure propriété de la Confédération.

L'intensification de la concurrence entre les chemins de fer qui opèrent sur les axes de fret transalpins a pour but d'accroître la qualité des transports de marchandises et le lancement de prestations innovantes susceptibles de rehausser la compétitivité des chemins de fer face aux transports routiers.

La loi sur le transfert du trafic marchandises
La loi sur le transfert du trafic marchandises contient les bases permettant de prendre des mesures d'accompagnement, qui contribueront à leur tour à se rapprocher de l'objectif visé en matière de transfert. Une des pièces du dispositif de mesures consiste à attribuer des moyens additionnels à la promotion du transport de marchandises par chemin

de fer. Le trafic combiné est visé en premier lieu par cette promotion car il est la poutre maîtresse de la politique de transfert. Les fonds doivent servir à financer la commande de prestations en transport combiné accompagné et non accompagné.

En outre, la loi apporte aussi comme innovation la base légale de l'introduction d'une Bourse du transit alpin (BTA). Cette bourse a pour élément central le négoce de droits de passage. Emprunter une liaison routière traversant les Alpes serait conditionné à l'acquisition préalable d'un droit de passage. La limitation du nombre de droits à délivrer permet alors de contrôler la quantité de véhicules de transport de marchandises en transit et par conséquent aussi de garantir que l'objectif de transfert sera atteint. Pour éviter le trafic de contournement, il faudrait que la BTA soit introduite en concertation avec les pays voisins.

La RPLP fait partie intégrante de tout un ensemble de mesures destinées à consolider la position du chemin de fer.

Importantes mesures complémentaires de la politique suisse en matière de transit

Mesure	Teneur	Période
Alptransit/ NLFA	Nouvelles transversales ferroviaires à travers les Alpes avec les tunnels de base du St-Gothard et du Loetschberg	Lötschberg: en exploitation depuis 2007 St-Gothard: mise en service 2016
Loi sur le transfert du transport de marchandises (LTTM)	Base pour les mesures d'accompagnement comme l'encouragement au trafic combiné. Met les moyens nécessaires à disposition (1830 mio. CHF). Comprend des bases en vue de l'introduction de la bourse du transit alpin.	Plafond de dépenses pour la période 2011–2018
Réforme des chemins de fer	La réforme des chemins de fer introduit la notion de concurrence dans le trafic ferroviaire. Le libre-accès au réseau est appliqué au trafic marchandises. Les CFF sont désendettés	En vigueur depuis le début de 1999

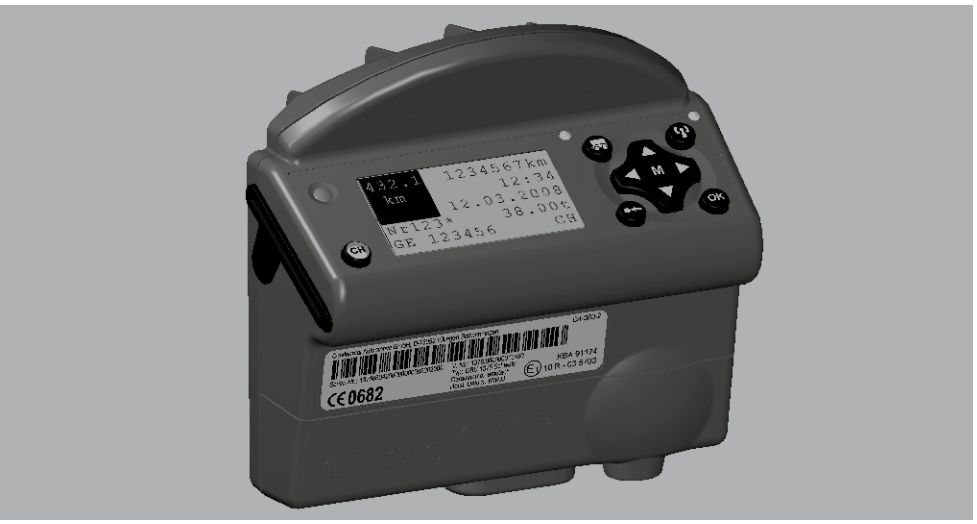
Contexte

Soutien populaire
En vertu des règles de la démocratie directe, en Suisse ce sont les citoyennes et les citoyens qui tranchent en dernière instance sur de nombreux projets. Le Gouvernement et le Parlement sont donc tributaires des décisions prises en votation populaire. C'est ce qui s'est passé pour la politique en matière de trafic de transit. En automne 1998, la population a accepté à une large majorité tant la RPLP que le projet de nouvelle base de financement des grands projets ferroviaires (dont fait partie le projet des NLFA). L'article constitutionnel sur la protection des Alpes, qui exige le transfert du trafic de transit de la route au rail, a lui aussi été inscrit dans la Constitution fédérale suite à un scrutin populaire de 1994 (voir page 4).

Capacité doublée
La réalisation des NLFA va doubler la capacité des voies ferroviaires traversant les Alpes suisses: celle-ci passera donc de 30 à 60 millions de tonnes par an. Le St-Gothard pourra absorber deux tiers environ des marchandises et l'axe Lötschberg/Simplon un tiers. La durée des trajets se raccourcira d'une heure et demie au plus. Le trajet de Zurich à Milan prendra alors 2 heures et demie environ. Grâce aux NLFA, une partie du trafic aérien sera également transférée sur le rail.

Des fonds aussi pour le réseau à grande vitesse
La Suisse procède actuellement à une modernisation radicale de son système ferroviaire. En plus des transversales alpines, des projets, inclus dans le grand projet de futur développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB), sont réalisés afin de revaloriser le transport des voyageurs sur le réseau national et d'améliorer les connexions avec le réseau européen à grande vitesse en direction de la France et de l'Allemagne.

5 **Simple et fiable** – La saisie des données



Les données requises pour la RPLP sont saisies et calculées d'une façon tout à la fois simple et fiable. A cet effet, l'Administration fédérale des douanes mise sur une technique moderne.

La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations s'applique aux véhicules de plus de 3, 5 tonnes servant au transport de personnes et de marchandises. Elle se calcule selon trois critères:
- le nombre de kilomètres parcourus sur le territoire suisse;
- le poids total maximal admissible;
- les valeurs d'émissions polluantes du véhicule.

La procédure de perception de la redevance – mais pas son calcul – fait la distinction entre les véhicules suisses et étrangers. Par ailleurs, le législateur a subordonné un certain nombre de catégories de véhicules à une réglementation spéciale indépendamment de leur origine.

Véhicules suisses
Saisie des données:
Les véhicules sont équipés d'un appareil électronique de saisie appelé «On Board Unit». Couplé au tachygraphe, il détermine les kilomètres parcourus. Lorsque le camion sort de Suisse, un instrument placé sur la route (radiobalise) débranche la fonction de comptage. L'opération inverse s'effectue lors du retour du véhicule en Suisse. Des informations plus détaillées sont mémorisées dans l'appareil soit directement (poids maximal admissible et catégorie d'émissions polluantes du véhicule) soit par l'intermédiaire du conducteur qui les y introduit (accrochage ou décrochage d'une remorque). De cette façon, l'appareil mémorise toutes les données nécessaires pour déterminer le montant de la redevance.

Transmission des données:
Le propriétaire assujetti à la redevance transfère chaque mois les données de l'appareil de saisie sur une carte à puce. Puis il transmet celle-ci à la douane, soit en envoyant la carte à puce par courrier postal, soit par voie électronique (Internet). L'Administration des douanes vérifie alors dans son système électronique la plausibilité des données. Une fois contrôlées et, le cas échéant, corrigées, celles-ci constituent la base du calcul de la redevance et de la facturation mensuelle.

Véhicules étrangers
Véhicules équipés d'un appareil de saisie:
Il est impossible d'obliger les véhicules étrangers à s'équiper d'un appareil de saisie. Cependant, le propriétaire d'un véhicule a la possibilité de le faire. Cet appareil sera remis gratuitement aux détenteurs de véhicules suisses ou étrangers. Dans ce cas, les données parviennent par radio au système informatique central dès le passage de la frontière. Elles constituent la base de la facturation périodique. Il faut néanmoins que le détenteur ou le propriétaire du véhicule ait ouvert un compte RPLP à la douane suisse.

Véhicules non équipés d'un appareil de saisie:
Les véhicules sans appareil de saisie reçoivent dès leur première entrée en Suisse une carte d'identification ad hoc. Les données nécessaires sont également mémorisées dans le système informatique central. Au passage de la frontière, le chauffeur introduit la carte dans un terminal de traitement et déclare le kilométrage figurant à son compteur kilométrique. La douane vérifie la déclaration par sondage. La redevance doit être payée au plus tard au moment de quitter le territoire suisse, soit au comptant, soit au moyen d'une carte de carburant ou de crédit.

Réglementations spéciales
Véhicules soumis à une redevance forfaitaire:
Certaines catégories de véhicules, par exemple les autocars, les voitures automobiles servant d'habitation et les ca-

ravanes, continueront à être assujetties à une redevance forfaitaire et n'auront donc pas besoin d'être équipées de l'appareil de saisie (voir page 15).

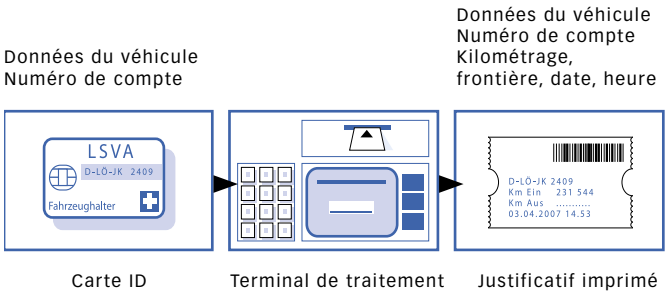
Exceptions à l'assujettissement à la redevance:
Divers types et catégories de véhicules sont entièrement exonérés de la redevance (véhicules militaires, agricoles, transports publics, etc.).

Trafic combiné:
Une régulation spéciale existe pour les parcours initiaux et terminaux du trafic combiné. Les véhicules restent certes soumis à la redevance, mais bénéficient d'un remboursement forfaitaire équivalant à la distance moyenne de ces trajets.

Transports de bois, de lait et de bétail:
Pour le transport de lait et de bétail, le tarif de la redevance est réduit d'un quart. Cette réduction s'applique aussi au transport de bois dans la mesure où les véhicules sont exclusivement utilisés pour convoyer du bois. S'ils sont utilisés à d'autres fins, il existe la possibilité d'un remboursement forfaitaire par m³ de bois transporté.

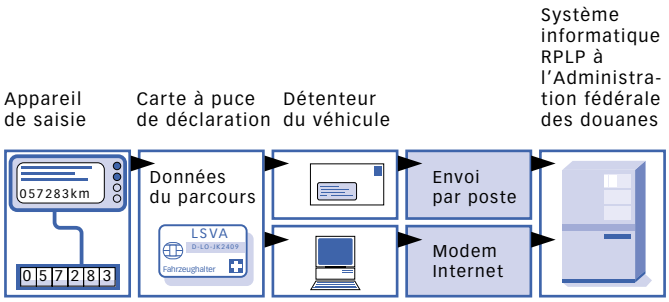
Les détenteurs de véhicules non équipés d'appareils de saisie déclarent le kilométrage au moyen d'une carte d'identification introduite dans un terminal de traitement.

Procédure appliquée aux véhicules étrangers



Les données sont lues par l'appareil de saisie au moyen d'une carte à puce, puis transmises à l'Administration fédérale des douanes.

Procédure appliquée aux véhicules suisses



Contexte

L'Administration fédérale des douanes
Le Conseil fédéral a chargé l'Administration fédérale des douanes (AFD) de percevoir la RPLP. Si les droits d'entrée jouent un rôle de moins en moins important dans les recettes de la Confédération, l'AFD encaisse néanmoins 23 milliards de francs d'émoluments, d'impôts, etc. par an (notamment TVA, impôts sur les huiles minérales, le tabac et les voitures automobiles) au profit de la Confédération.

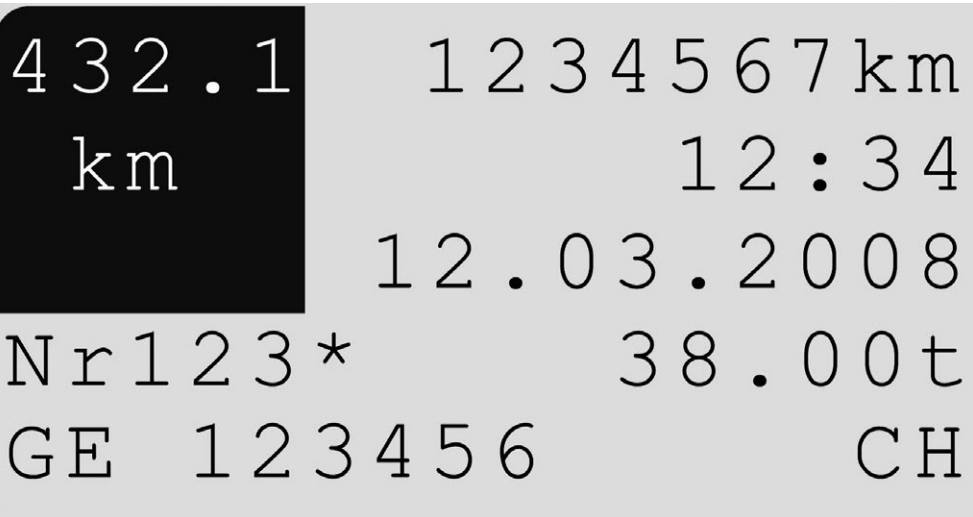
L'appareil électronique de saisie
La perception de la redevance n'est possible que s'il existe un système électronique qui fonctionne. L'appareil de saisie joue un rôle primordial. Les propriétaires de véhicules le recevront gratuitement, mais seront responsables de sa pose et en supporteront les coûts. Cet instrument doit répondre aux exigences techniques suivantes:
- enregistrement automatique des kilomètres parcourus par connexion électrique avec le tachygraphe;
- enclenchement et déclenchement par radio au passage de la frontière;
- possibilité de contrôler les kilomètres parcourus et de commuter la saisie à la frontière par détermination de la position par satellite (GPS) et par un détecteur de mouvement;
- reconnaissance de la présence d'une remorque au moyen d'un capteur.

Les appareils de première génération ont été dans les dernières années remplacés par un nouvel appareil de saisie (OBU 2). Tant l'apparence que le fonctionnement des nouveaux modèles correspondent dans une large mesure aux premiers appareils installés.

Le système de perception de la RPLP en chiffres (état en juin 2014)

Appareils de saisie	env. 55 000
Postes de douane équipés	88
Radiobalises	218
Terminaux de traitement	160
Entrées et sorties avec OBU par jour, chacune	env. 4500
Entrées et sorties sans OBU par jour, chacune	env. 8000
Installations automatiques de contrôle	24

6 **Des bases précises** – Le calcul de la redevance



Le calcul de la redevance due repose sur des bases précises définies pour chaque catégorie de véhicules. Les autocars et les voitures automobiles servant d'habitation continuent à être assujettis à une redevance forfaitaire.

Tonnes-kilomètres
La base du calcul de la redevance est le trajet Bâle-Chiasso, soit une distance moyenne théorique de 300 km. Dans leurs négociations sur le transit, la Suisse et l'UE ont fixé pour ce trajet un prix plafond de 325 francs au maximum, pour un véhicule de 40 tonnes.
Le calcul donne un taux de redevance de 2,70 centimes par tonne et par kilomètre (tkm). En raison du renouvellement continu de la flotte et de l'introduction d'un régime spécial pour les véhicules Euro-6, la marge existante n'a jusqu'à présent pas été exploitée.

Poids des véhicules
Pour calculer la redevance, on multiplie d'abord la distance parcourue en Suisse (en kilomètres) par le poids du véhicule (en tonnes). Les tonnes-kilomètres ainsi obtenues sont ensuite multipliées par le taux de la redevance. Le poids déterminant n'est pas le poids effectif du véhicule au moment où il effectue son transport, mais son poids maximal admissible inscrit sur le permis de circulation. Il aurait été impossible de fonder le calcul sur le poids effectif, car celui-ci varie constamment. De plus, cette solution invite le transporteur à charger au mieux ses véhicules et à éviter autant que possible les courses à vide.

Catégories d'émissions
Les taux de redevance sont des valeurs moyennes. Ils s'appliquent à la moyenne des trois catégories de redevance (pour la catégorie 2) définies dans l'ordonnance sur la RPLP. L'accord bilatéral sur les transports terrestres limite à 15 % l'écart maximal entre une catégorie et la suivante.

- Catégorie de redevance 1 (correspond à Euro 0, 1 et 2): 3.10 centimes par tonne-kilomètre
- Catégorie de redevance 2 (correspond à Euro 3): 2.69 centimes par tonne-kilomètre
- Catégorie de redevance 3 (correspond à Euro 4–5): 2.28 centimes par tonne-kilomètre
- Euro 6: 2.05 centimes (rabais spécial)

Montant de la redevance forfaitaire
La principale exception à la perception de la redevance liée aux prestations est la taxe forfaitaire applicable aux autocars selon le barème suivant:

- Véhicules de plus de 3.5 tonnes à 8.5 tonnes 2200 francs
- Véhicules de plus de 8.5 tonnes à 18 tonnes 3300 francs
- Véhicules de 18 à 26 tonnes 4400 francs
- Véhicules de plus de 26 tonnes 5000 francs

Pour les véhicules étrangers, la taxe peut être acquittée proportionnellement sous la forme de forfaits journaliers ou mensuels à raison de:

- 0.5 % par jour pour un à trente jours consécutifs, mais au moins 25 francs par véhicule et au maximum le taux mensuel;
- 5 % pour dix jours au choix;
- 9 % par mois pour un à onze mois consécutifs.

Ainsi, un autocar de 12 tonnes de poids total paiera pour un trajet d'Allemagne en Italie via la Suisse 25 francs (montant minimal). Si le même autocar fait halte en Suisse pendant une semaine, il paiera 115.50 francs (0.5 % de 3300 francs = 16.50 francs par jour).

Les exemples de ce graphique montrent comment la redevance est calculée.

Exemples de calcul de la redevance

Echelons tarifaires en ct.[1] 1	2	3		Nombre de km parcourus en Suisse		Poids déterminant du véhicule tracteur et de la remorque [2]		Redevance en CHF
3,10			x	300	x	sans remorque	x 18 t	167,40
	2,69		x	300	x	véhicule tracteur et remorque	x 30 t	242,10
	2,69		x	300	x	véhicule articulé [3]	x 30 t	242,10
		2,28	x	300	x	véhicule tracteur et remorque 40 t	x 40 t	Euro 4/5: 273,60 Euro 6: 246,00

1) = tarif par tonne et kilomètre (tkm)
Echelon 1 = catégorie de redevance 1 (correspond à EURO 0, 1 e 2)
Echelon 2 = catégorie de redevance 2 (correspond à EURO 3)
Echelon 3 = catégorie de redevance 3 (correspond à EURO 4–6)

Certains véhicules (p.ex. les autocars) sont taxés selon des taux forfaitaires.

2) poids total maximum autorisé selon permis de circulation. Pour les combinaisons de véhicules (avec remorque), on additionne les poids.

3) Pour les ensembles articulés immatriculés séparément: poids à vide du tracteur à sellette et poids total de la remorque.

Contexte

Bases légales

La loi d'application que le peuple a acceptée en 1998 contient les principaux éléments servant au calcul de la RPLP. Elle énumère les véhicules assujettis à la redevance et précise le cadre tarifaire. Les dispositions d'exécution indispensables à l'application de la redevance sont maintenant réglées par une ordonnance du Conseil fédéral.

Exception pour les autocars et les voitures automobiles servant d'habitation

Eu égard au tourisme, la Suisse a créé une réglementation spéciale en faveur des autocars. Ceux-ci continuent à être assujettis à une redevance forfaitaire. Les autocars étrangers peuvent s'en acquitter sur la base de tarifs journaliers ou mensuels plus avantageux que les redevances appliquées dans les pays voisins (voir texte principal).

Les voitures automobiles servant d'habitation sont soumises à une réglementation similaire, mais basée sur un taux sensiblement plus faible de 650 francs par an. Pour un séjour de 14 jours en Suisse, un véhicule étranger paiera donc 45,50 francs soit très légèrement plus que la vignette autoroutière obligatoire pour les voitures de tourisme, vignette que les véhicules assujettis à la redevance sur les poids lourds ne doivent pas payer.

7 **Sur la voie de l'interopérabilité** – Perception électronique de la redevance

L'électronique permet de saisir les données nécessaires au calcul de la redevance sans perturber le flux de trafic. Des efforts visant à normaliser les systèmes sont déployés au niveau européen pour que les appareils de bord soient utilisables partout. S'agissant de la RPLP, l'opération est en passe de réussir.

Depuis longtemps, dans plusieurs pays européens des taxes autoroutières et des péages de pont sont prélevés automatiquement à l'aide de systèmes électroniques. Ces derniers permettent d'effectuer des transactions au moyen de signaux radio, sans qu'il soit nécessaire d'arrêter les véhicules; de ce fait, les stations de péage ne provoquent plus d'embouteillages. L'information est transmise de l'appareil installé à bord du véhicule à la radiobalise montée sur la voie de paiement.

Systèmes de télépéage classiques
En règle générale, les gestionnaires d'infrastructures confiaient à une société de péage l'exploitation de ces systèmes électroniques et celle du réseau de services clients pour la distribution des appareils de bord et l'encaissement de la redevance. Avec l'utilisation croissante de ces systèmes électroniques, la nécessité de pouvoir parcourir tous les tronçons et s'acquitter du péage avec un seul véhicule s'est accentuée. Il a alors fallu mettre en réseau, au plan national, les systèmes de perception automatique des différents exploitants.

Interopérabilité
En langage technique, on appelle «interopérabilité» la condition préalable à l'utilisation d'un appareil de bord fonctionnant avec différents systèmes de télépéage. Pour la réaliser, en plus d'harmoniser les normes techniques relatives aux interfaces et aux formats de données, il convient d'uniformiser le contenu des données : entre autres, paramètres de classification déterminants pour le péage, conception uniforme des rôles dans le processus de perception de la redevance, répartition claire des tâches et des responsabilités, conventions passées entre les différents acteurs pour l'échange de données et les transactions.

Systèmes de télépéage nationaux
Avec l'introduction de la RPLP, l'Europe a vu naître le premier système national de télépéage électronique d'Etat. Contrairement au système de péage classique, où en règle générale un gestionnaire privé finance la mise en place, l'entretien et l'exploitation d'une infrastructure concessionnée par le prélèvement d'un péage, dans les systèmes nationaux une redevance est perçue pour l'utilisation de l'infrastructure publique de transport. Peu après l'introduction de la RPLP, l'Autriche et l'Allemagne ont rendu obligatoire pour les poids lourds une redevance autoroutière liée à la distance. Grâce à la RPLP et à la redevance allemande pour les poids lourds, le système de radiobalises, utilisé seul jusqu'alors, a été complété par d'autres technologies : enregistrement de la distance à partir du tachygraphe, localisation par satellite (GNSS) et communication mobile. Par le biais des systèmes nationaux, des acteurs publics (comme l'Administration fédérale des douanes) percevant des redevances publiques ont rejoint les gestionnaires d'infrastructure privés et les sociétés de péage prélevant des redevances privées. Les systèmes nationaux ont ainsi eu pour effet d'accroître les exigences posées à l'interopérabilité.

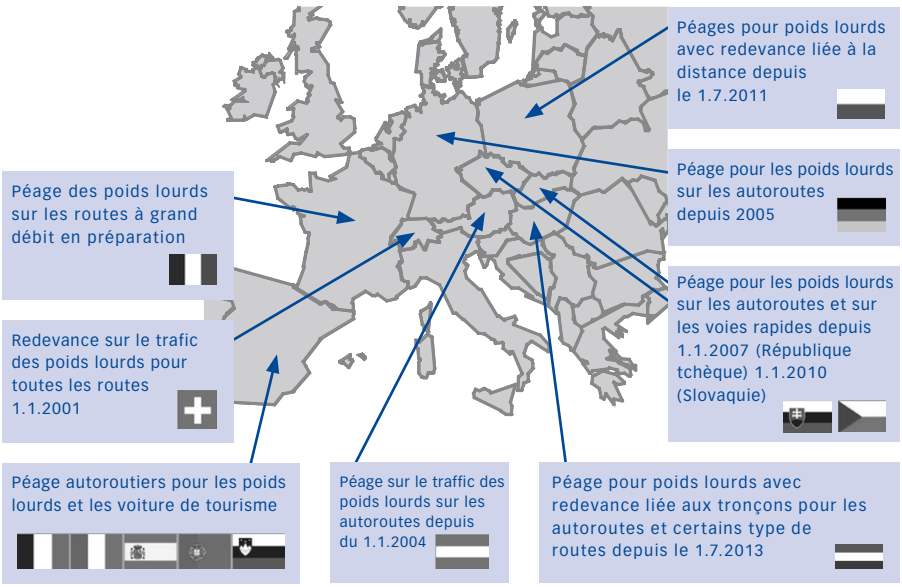
Politique de l'UE et EETS (European Electronic Tolling Service)
Dès le départ, l'EU a soutenu et encouragé l'uniformisation du télépéage. En 2009, la Commission européenne a donné corps à cette décision de principe en définissant les principales caractéristiques du service européen de télépéage et en fixant un calendrier pour sa mise en œuvre. Malgré les prescriptions européennes, les obstacles à l'introduction de l'EETS sont manifestement encore trop importants ; en effet, fin 2013 aucun opé-

rateur européen de service de péage n'était homologué. L'UE a donc lancé le REETS (Regional European Electronic Toll Service), un projet pilote de mise en œuvre d'un télépéage européen limité à un petit nombre de pays, afin de combler les lacunes en matière de spécifications et d'harmoniser et simplifier les processus. L'Administration fédérale des douanes participe à ce projet au titre d'exploitante du système de perception de la RPLP, et ce, afin de garantir que l'EETS réponde bien aux exigences RPLP.

Uniformisation des normes
La Suisse collabore avec les institutions internationales reconnues en matière de normalisation que sont le CEN (Comité Européen de Normalisation) et l'ISO (International Standards Organisation) en vue de l'élaboration et du suivi de normes uniformisées applicables au péage électronique. L'objectif visé étant de garantir que les exigences liées à la RPLP soient bien couvertes par les normes sur le plan technique. Le modèle d'interopérabilité utilisé dans le cadre des systèmes classiques n'a pu être étendu à une collaboration au-delà des frontières entre organisations publiques et privées. La Suisse a donc, dans le cadre de projets européens, collaboré à la définition d'un service de péage interopérable et à la mise au point du modèle de rôles EETS imposé par la décision de la Commission européenne.

L'appareil de saisie RPLP est utilisable en Autriche
Depuis l'introduction d'une redevance autoroutière pour les poids lourds début 2004, l'appareil de saisie RPLP peut être utilisé en Autriche. Etant donné que le système autrichien de télépéage par signaux radio utilise les mêmes normes que la RPLP, les accords indispensables ont pu être passés avec l'exploitant du péage autrichien. Toutefois, cette solution bilatérale implique toujours que l'utilisateur (détenteur du véhicule) soit en relation commerciale avec l'exploitant du péage autrichien, car l'Administration fédérale des douanes ne peut percevoir des redevances pour des systèmes étrangers. Cette approche de solution bilatérale (impliquant un appareil de saisie et plusieurs interlocuteurs) n'étant optimale ni pour l'utilisateur ni pour les exploitants de péage, n'a pas été étendue à d'autres pays.

Redevances sur le trafic des poids lourds en Europe



Contexte

Systèmes de péage classiques
En **France**, **Italie**, **Espagne** et **Scandinavie**, des redevances sont perçues sur les autoroutes ou les ponts privés, à la fois pour les voitures de tourisme et les poids lourds, via des stations de péages.

Systèmes de télépéage nationaux
Le 1er janvier 2004, l'**Autriche** a introduit sur tout son territoire une redevance autoroutière liée à la distance parcourue pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes de poids total. La perception est effectuée électroniquement par un système de radiobalises via un appareil de bord obligatoire.

Le 1er janvier 2005, l'**Allemagne** a introduit sur tout son territoire une redevance liée à la distance applicable aux autoroutes et quelques routes principales pour les véhicules de plus de 12 tonnes de poids total. En ce qui concerne le paiement de la redevance, l'utilisateur peut recourir à une solution exclusivement électronique impliquant un appareil de bord, ou commander sa prestation en amont via le portail Internet ou encore procéder à la transaction sur place manuellement via des terminaux de réservation. L'appareil de bord utilise les technologies de localisation par satellite (GNSS) et de communication mobile (CN).

République tchèque, Slovaquie, Pologne:
Le 1er janvier 2007, la République tchèque a introduit une redevance liée à la distance sur les autoroutes et sur les voies rapides pour les véhicules de plus de 12 tonnes. Le 1.1.2010 cette redevance a été étendue aussi aux véhicules avec un poids égal ou supérieur à 3,5 tonnes. La même taxe a été parallèlement introduite aussi en Slovaquie et en Pologne. La perception est effectuée électroniquement par un système de radiobalises à partir d'un appareil de bord obligatoire.

8 **Bilan positif** – Les incidences de la RPLP

Le nouveau régime de transport a introduit des changements durables dans le trafic poids lourds de marchandises par la route. La tendance à l'accroissement du nombre de poids lourds sur les routes a été brisée, tandis que les atteintes à l'environnement reculent nettement. La part et le volume de trafic des chemins de fer sont restés stables.

L'introduction de la RPLP était attendue avec beaucoup d'espoirs, mais aussi beaucoup de craintes. C'est la raison pour laquelle la Confédération a fait étudier en détail les répercussions de la RPLP en 2006. Lorsqu'on se penche sur le bilan des résultats, qui ont été complétés et actualisés entre-temps dans différents domaines, on ne doit pas oublier que la RPLP n'a pas été introduite isolément, mais conjointement avec un relèvement de la limite de poids.

Augmentation de l'efficacité
Le nouveau régime de transport avec la RPLP et l'élévation de la limite de poids a engendré une nette hausse de l'efficacité. Durant la période de 2001 à 2005, on a enregistré un recul de la distance parcourue par le trafic lourd de 6,4 % alors que, dans le même temps, les prestations de transport mesurées en tonnes-kilomètres augmentaient de 16,4 %. Depuis, la distance parcourue est certes repartie à la hausse. Mais comme le montre le graphique de la page 19, elle reste encore nettement inférieure à ce qu'elle serait si l'ancien régime avait été maintenu. Concrètement, le volume de trafic évité atteint 19,4 % (cf. le graphique). D'après une étude distincte, cette part de trafic évité découle à environ 30 % de la RPLP et à environ 70 % de l'élévation de la limite de poids.

L'environnement ménagé
Le lien établi entre le poids, les émissions des véhicules pris séparément et la redevance a déjà suscité au cours de l'année qui a précédé l'introduction de la RPLP une vague de renouvellements de la flotte des poids lourds. La baisse conjuguée des émissions polluantes par véhicule, d'une part, et de la prestation kilométrique, d'autre part, a conduit à une diminution substantielle de la pollution imputable aux poids lourds. Comme il est difficile de mesurer sur le terrain la part du trafic poids lourds dans les émissions polluantes, il a fallu recourir à des modélisations afin d'évaluer leur réduction. Pour établir un bilan écologique global, il faut opposer à la diminution des émissions du trafic marchandises routier la pollution supplémentaire engendrée par l'augmentation du trafic ferroviaire suite à l'introduction du nouveau régime. Le solde de l'écobilan est positif, en particulier pour les polluants atmosphériques: l'amélioration s'élève à 10 % pour les particules et à 14 % pour les oxydes d'azote. Quant aux émissions de CO_2, les réductions sont moindres et atteignent juste 6 %. Au total, le nouveau régime a permis de réduire les émissions de CO_2 de 105 000 tonnes, soit d'économiser 325 GWh, par rapport à l'évolution de référence.

Conséquences sur l'emploi
Durant la période considérée, le nombre de personnes travaillant dans la branche du transport routier, environ 14 000 en équivalents plein temps, est pratiquement resté stable. Comme les prestations de transport ont nettement augmenté dans le même temps, la stabilité des effectifs de la branche confirme le gain d'efficacité constaté. Selon un calcul modélisé, le maintien de l'ancien régime de transport, avec la limite à 28 tonnes et sans RPLP, aurait nécessité près de 16 500 postes à plein temps. Selon la même modélisation, le fret ferroviaire aurait au contraire employé en 2005, en cas de maintien de l'ancien régime, environ 900 personnes de moins que dans la réalité.

Faible influence sur le renchérissement
Pour différentes raisons, la RPLP n'a qu'une influence réduite sur le renchérissement. Tout d'abord, l'augmentation de l'efficacité évoquée a permis d'absorber une part importante des coûts de la RPLP. Ensuite, les coûts supplémentaires

restants n'ont pas été entièrement répercutés sur les consommateurs (des représentants de la branche des transports indiquent que les coûts supplémentaires relatifs au transport intérieur ont pu être répercutés de 40 à 100 % selon les entreprises). Enfin, la part des coûts des transports dans le coût final d'un produit est relativement faible. Sur l'ensemble des groupes de marchandises inclus dans la statistique, l'augmentation des coûts due au nouveau régime de transport n'est que de 0,11 %.

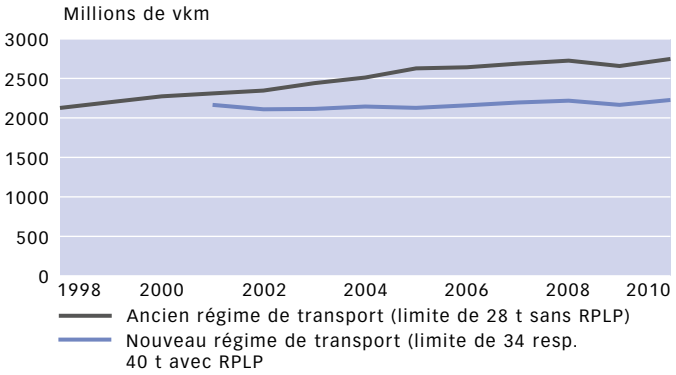
Incidences différentes selon les régions

On a étudié en détail les incidences du nouveau régime de transport sur les régions de montagne et sur les régions périphériques. Certes, ces recherches ont montré que le nouveau régime se traduit effectivement dans ces régions par des charges plus lourdes qu'ailleurs, principalement en raison de la moins bonne accessibilité avec les véhicules de 40 tonnes. En moyenne, les calculs font état, pour les régions de montagne et pour les régions périphériques, d'une charge supplémentaire annuelle de 40 francs par personne active dans la branche, soit une différence minime. Ce surcoût est largement compensé grâce à la place particulière accordée aux régions de montagne et aux régions périphériques dans la répartition du produit de la RPLP. Dans ce contexte, il est intéressant de constater que la distinction entre les régions selon l'importance des charges qu'elles assument ne coïncide guère avec la délimitation entre les régions de montagne ou les régions périphériques et les autres: plusieurs régions du Plateau sont bien plus touchées par le nouveau régime que certaines régions de montagne ou régions périphériques.

Répartition modale inchangée

En dépit de l'augmentation des coûts du transport routier de marchandises, la répartition modale (la part des divers modes de transport dans l'ensemble du volume des transports) n'a pas subi de changements notables en raison de différentes évolutions, qui se compensent en partie. Ainsi, le nouveau régime de transport a certes avantagé le rail pour ce qui est des marchandises légères mais la route a pu gagner en productivité en ce qui concerne les marchandises lourdes grâce à l'élévation de la limite de poids. La réduction des subventions du prix du sillon en 2005 a entraîné une dégradation des conditions-cadres du rail. Enfin, il faut noter que le choix du moyen de transport, notamment dans le trafic international, dépend de différents facteurs et que la fiabilité et la simplicité des opérations importent au moins autant que le prix du transport.

Evolution de la prestation kilométrique du trafic routier de marchandises avec l'ancien régime et le nouveau



Les prestations kilométriques ont reculé de près de 7 % lors de l'introduction du nouveau régime de transport. Les années suivantes, elles sont restées pratiquement au même niveau et ont recommencé à augmenter seulement en 2005. Avec l'ancien régime de transport, en 2009 elles auraient été 23 % plus élevées qu'elles ne l'ont réellement été.

Contexte

Comment mesure-t-on le volume des transports?

Pour mesurer le volume de transports, on a habituellement recours à un éventail d'indicateurs. En matière de trafic transalpin, c'est l'objectif contenu dans la loi sur le transfert du trafic qui a conduit à donner la préférence à la notion de «trajet». Si la distance parcourue est prise en compte, on obtient alors la «prestation kilométrique», exprimée en véhicules-kilomètres. Enfin, si l'on prend encore en compte le poids du chargement, on obtient alors la «prestation de trafic».

Très peu de trafic d'évitement

Depuis l'introduction de la RPLP en 2001, des voix se sont régulièrement élevées, laissant entendre que cette redevance entraînait un surcroît de trafic sur le réseau routier subordonné, car les transporteurs pouvaient ainsi réduire les distances et partant diminuer le montant dû au titre de la RPLP. Une étude commanditée par la Confédération a montré entre-temps qu'il n'en est rien. Le trafic poids lourd a même diminué plus fortement sur le réseau subordonné que sur les autoroutes. Le trafic des véhicules de tourisme, par contre, a continué à augmenter tant sur les autoroutes que sur le reste du réseau routier. L'analyse des données relatives à onze tronçons particuliers a également montré que la RPLP n'est qu'exceptionnellement à l'origine d'un trafic d'évitement. Sur ce point, l'évolution sur l'axe Payerne–Lausanne est éloquente. Après l'inauguration de l'autoroute sur cet axe, la route cantonale a même vu son trafic poids lourds diminuer beaucoup plus fortement que son trafic de voitures particulières. Pourtant, la nouvelle liaison via l'autoroute est plus longue de 14 km.

9 Moins de véhicules, plus de marchandises – Les répercussions sur le trafic transalpin

Le relèvement de la limite de poids se traduit au niveau du trafic transalpin par des répercussions très sensibles. Grâce à la RPLP, il a été possible de compenser l'avantage qui en est résulté pour la route.

Le volume des transports routiers de marchandises à travers les Alpes, exprimé en kilomètres parcourus, ne paraît pas impressionnant – surtout si on le compare aux forts courants de trafic qui sillonnent le Plateau. Deux raisons justifient toutefois une attention particulière:

1 Comme on l'a montré, la conception, l'acceptation croissante et enfin l'approbation de la RPLP en votation populaire sont étroitement liées à la question du trafic de transit.

2 En raison de la structure particulière du transport routier de marchandises à travers les Alpes et grâce à une base de données très fouillée, il est possible de montrer plus exactement quelles sont les répercussions du nouveau régime des transports (RPLP et relèvement de la limite de tonnage).

Baisse du nombre de trajets
Pendant les premières années suivant l'introduction du nouveau régime de transport sous le signe de la RPLP et de la nouvelle limite de poids total, le transport routier de marchandises à travers les Alpes a connu une évolution contrastée. Les causes ne résidaient pas dans le nouveau régime, mais tenaient plutôt à des circonstances exceptionnelles. Pour le transport routier, il faut citer la fermeture du tunnel routier du St-Gothard pendant deux mois à la suite du grave incendie d'octobre 2001 et le système de dosage très restrictif qui a ensuite été mis en place et la fermeture de la route du St-Gothard après la chute de rochers en juin 2006. Pour le trafic ferroviaire, on doit relever l'interruption d'abord complète, puis partielle du trafic dans le tunnel du Monte Olimpino au sud de Chiasso. Malgré les fluctuations qui en on résulté, on constate une rupture de tendance (voir graphique).

Le nouveau régime a non seulement réussi à enrayer la croissance continue du trafic depuis l'ouverture du tunnel routier du St-Gothard mais il a aussi permis d'entrer dans une phase de net recul du nombre de poids lourds acheminant des marchandises à travers les Alpes. De 2001 à 2006, leur nombre est passé de 1 400 000 à 1 180 000, ce qui représente une baisse de 16 %. Depuis lors, ce nombre est resté relativement constant. En 2013, les Alpes suisses ont été traversées par 1 143 000 véhicules lourds.

L'influence du nouveau régime de transport
Le recul pour les trajets de transport routier de marchandises à travers les Alpes est dû à la fois à la RPLP et à l'élévation de la limite de poids. Le passage d'une taxe forfaitaire à une redevance liée aux prestations a eu pour résultat que les véhicules étrangers ne peuvent plus traverser la Suisse pour un montant plutôt symbolique de 40 francs mais qu'ils doivent s'acquitter d'un montant environ huit fois supérieur.
A ce prix nettement plus élevé, le transit routier ne reste intéressant que pour les véhicules performants et surtout bien chargés. Cette nouvelle donne se reflète dans l'évolution de la composition des flottes de véhicules: les premières années du nouveau régime ont connu un accroissement extraordinairement rapide du nombre d'ensembles articulés. En nombres, cette évolution a été compensée par une baisse encore plus marquée du nombre de camions. Le nombre de trains routiers recensés (véhicule moteur et remorque) n'a guère varié. Ces transferts étaient clairement attribuables à l'augmentation du poids autorisé. Le trafic de contournement induit auparavant par les restrictions de tonnage et qui est revenu sur la Suisse lors de l'élévation de la limite de poids autorisé se compose presque uniquement d'ensembles articulés. Dans le même temps, des semi-remorques ont

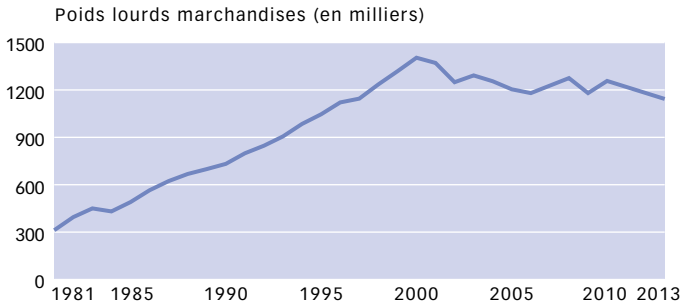
été substitués aux camions afin de pouvoir exploiter la nouvelle limite de charge de façon optimale. Cette deuxième raison explique aussi le fort recul du nombre de camions. Le remplacement des camions légers par des ensembles articulés lourds a entraîné une forte progression de la charge transportée par véhicule et, dans un premier temps, l'augmentation de la part du trafic routier dans la répartition modale qui est passée de 30 à 37 %. Depuis, les changements entre catégories de véhicules se sont stabilisés.

Perspectives

Depuis l'année 2007, le nombre de trajets s'est stabilisé. Le recul observé en 2009 est clairement imputable au repli conjoncturel de cette année-là. La mise en service du tunnel de base du St-Gothard, prévue en 2016, est bien sûr une condition importante pour le déroulement des étapes suivantes du transfert mais elle n'aura pas à elle seule un effet suffisant. La Confédération prévoit donc d'autres instruments, l'un de ceux-ci est la Bourse pour le transit alpin. Cet instrument permettrait de régler le droit de transit pour les poids lourds selon les règles de l'économie du marché: le nombre total de trajets autorisés par an serait déterminé sous la forme de droits de transit alpin susceptibles d'être mis aux enchères. Pour éviter le trafic de contournement, les mesures doivent être introduites en concertation avec les pays voisins. La nouvelle loi sur le transfert du trafic marchandises donne compétence au Conseil fédéral de mener des négociations en ce sens avec l'UE.

Au cours des six premières années d'application du nouveau régime, le nombre de trajets effectués a reculé de quelque 16 %. Depuis lors, ce nombre est resté relativement constant. Afin d'atteindre l'objectif du transfert du traffic, des mesures supplémentaires sont requises.

Poids lourds marchandises à travers les Alpes suisses



Contexte

Trafic de contournement surestimé

Lors de l'estimation des répercussions de l'accord bilatéral sur les transports terrestres, le volume du trafic de contournement a été fixé à un très haut niveau (voir contexte page 5). Les résultats enregistrés ont montré que le trafic redirigé vers la Suisse a été en conséquence inférieur aux prévisions:

- Parmi les catégories de véhicules concernées par le relèvement de la limite de poids, soit les ensembles articulés et les trains routiers, l'évolution du trafic a bel et bien augmenté d'abord dans une mesure supérieure à la moyenne. Cependant, un tel comportement était dû en partie au remplacement des camions par des véhicules plus performants.
- Le volume des véhicules utilitaires lourds empruntant les passages alpins des pays limitrophes est demeuré stable (Fréjus) ou a été surpassé par d'autres développements (Brenner).
- Les contingents mis à la disposition de l'UE pour les véhicules de 40 tonnes n'ont pas été épuisés, l'offre dépasse ainsi la demande.

Globalement, l'augmentation de la limite de tonnage ne devrait pas avoir généré plus de 100 000 trajets supplémentaires à travers la Suisse.

Chronologie

1984
26 février
Le peuple accepte la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds (59 % de oui).

1986
7 décembre
L'initiative populaire pour une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations est rejetée (64 % de non).

1992
2 mai
L'UE et la Suisse signent l'accord sur le transit, qui restera en vigueur pendant 12 ans. La Suisse s'engage à construire les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA) et à promouvoir le trafic combiné. L'UE accepte la limite des 28 tonnes.

27 septembre
Les citoyennes et les citoyens suisses approuvent la construction des NLFA (64 % de oui).

1994
20 février
Le peuple suisse accepte la base constitutionnelle d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (67 % de oui). Il approuve également l'initiative sur la protection des Alpes (52 %). Celle-ci demande que le trafic marchandises franchissant les Alpes soit transféré sur le rail et que la construction de nouvelles routes à travers les Alpes soit limitée. Ces dispositions font maintenant partie intégrante de la Constitution fédérale (loi fondamentale).

1998
23 janvier
Les délégations européenne et suisse chargées de conduire les négociations aboutissent à Kloten à un compromis portant sur les transports terrestres. Celui-ci forme la base de l'accord sectoriel sur les transports terrestres.

27 septembre
Le peuple suisse approuve l'instauration de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (57 % de oui).

29 novembre
Le peuple suisse se prononce en faveur de la modernisation des chemins de fer suisses. Il accepte en votation un projet de financement de 30 milliards de francs, donnant ainsi une nouvelle assise au financement des NLFA.

1999
1er janvier
La réforme suisse des chemins de fer entre en vigueur. Le trafic marchandises connaît désormais le libre accès au rail moyennant une redevance.

21 juin
La Suisse et l'UE signent à Luxembourg les sept accords sectoriels.

2001
1er janvier
Application du premier échelon de la RPLP. Le poids limite des véhicules lourds passe à 34 tonnes.

2002
1er juin
L'Accord sur les transports terrestres entre en force.

2005
1er janvier
Augmentation du taux de la RPLP. Instauration de la limite générale de 40 tonnes en Suisse.

2007
Ouverture du premier tunnel des NLFA (Lötschberg).

2008
1er janvier
Application du troisième échelon de la RPLP.

2009
21 octobre
Le Tribunal administratif fédéral accepte le recours de la branche des transports routiers contre l'augmentation de la RPLP du 1er janvier 2008.

2010
19 avril
Le Tribunal fédéral accepte le recours du DFF contre la décision du Tribunal administratif fédéral, confirmant la légalité de l'augmentation de la RPLP au 1er janvier 2008.

2012
1er janvier
Première adaptation de la RPLP au renchérissement.

2013
8 Août
Le tribunal fédéral a non seulement confirmé la légalité du niveau de la RPLP, mais également reconfirmé la pertinence de son opinion déjà exprimée, d'après le calcul des pertes de temps dans les embouteillages attribués au transports lourd basés sur la comparaison de la situation avec et sans trafic lourd.

2016
Ouverture du second tunnel des NLFA (St-Gothard).

Bibliographie

- Message relatif à une loi fédérale concernant la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, Berne 1996
- Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et l'UE, Berne 1999
- Office fédéral des transports: Swiss Traffic n° 12, juin 1999, Berne 1999
- Service d'étude des transports: Die verkehrlichen Auswirkungen des bilateralen Landverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union auf den Strassen und Schienenverkehr (rapport SET 2/99), Berne 1999 (en allemand seulement)
- Administration fédérale des douanes: RPLP – du concret, La «redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, ou RPLP»: arrière-plan – redevances – conseils – solutions de remplacement, Berne 2000
- European Federation for Transport and Environment: Electronic kilometre charging for heavy goods vehicles in Europe, Bruxelles 1999
- La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix (Livre blanc), Bruxelles 2001
- Office fédéral du développement territorial: Itinéraires à travers les Alpes, Trafic marchandises routier et ferroviaire à travers les Alpes, Berne 2001
- Résultats de l'étude de cas RPLP dans le cadre du projet de l'UE DESIRE (en langue allemande seulement), Route et trafic nº 11, Zurich 2001
- Office fédéral des transports: Rapport sur le transfert du Novembre 2013, Berne 2013
- Office fédéral du développement territorial: Actualisation des répercussions sur le trafic de la RPLP et de la limite des 40 tonnes, Berne 2004
- Office fédéral du développement territorial: Perspectives d'évolution du trafic marchandises à l'horizon 2030: rapport (allemand avec résumé français), Berne 2004
- OCDE: The window of opportunity – How the obstacles to the introduction of the Swiss heavy goods vehicle fee (HVF) have been overcome, Berne et Paris 2004
- Office fédéral du développement territorial: Volkswirtschaftliche Auswirkungen der LSVA mit höherer Gewichtslimite, Berne 2007 (en allemand seulement)
- Office fédéral du développement territorial: RPLP et choix de l'itinéraire – Rapport final Berne 2011
- Ecoplan / INFRAS: Strassengüterverkehr in der Schweiz: Entwicklung im alten und neuen Verkehrsregime, Berne 2012 (en allemand seulement)

Adresses et renseignements

Office fédéral du développement territorial
3003 Berne
Tél. ++41 (0)58 462 40 60
E-mail: info@are.admin.ch
Internet: www.are.admin.ch

Direction générale des douanes
3003 Berne
Tél. ++41 (0)58 462 65 11
E-mail: ozd.zentrale@ezv.admin.ch
Internet: www.zoll.admin.ch
(Thèmes: Impôts et redevances)