

10.402

Initiative parlementaire

Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Modification

**Rapport de la Commission des transports et des télécommunications
du Conseil des Etats**

du 16 avril 2010

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur le fonds d'infrastructure que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

16 avril 2010

Pour la commission:

Le président, Christoffel Brändli

Condensé

En examinant les objets 09.083 («Trafic d'agglomération. Libération des crédits à partir de 2011») et 09.084 («Élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales. Allocation des moyens financiers nécessaires»), la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) a constaté que les ressources à disposition ne suffiraient pas pour assurer le financement en temps voulu des projets en cours. En outre, il est ressorti d'une audition des cantons que ces derniers, faute de disposer des fonds accordés, devraient procéder à un financement préalable de certains projets. Enfin, une analyse de l'état des liquidités du fonds d'infrastructure a révélé la nécessité de procéder à un nouvel apport de liquidités dès 2014 pour assurer le financement des projets actuels ou qui devraient faire l'objet d'une décision imminente. Afin de résoudre ces problèmes du moins à moyen terme, la CTT-E prévoit de modifier la loi sur le fonds d'infrastructure afin de pouvoir verser, à titre exceptionnel, une part du financement spécial du trafic routier au fonds d'infrastructure. L'objectif est de permettre à ce fonds de remplir ses engagements dans les quatre domaines de financement concernés (achèvement du réseau des routes nationales, élimination des goulets d'étranglement des routes nationales, contributions à l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques), sans que les projets soient retardés ou doivent être préfinancés par des tiers. Cette mesure vise à ce que les moyens financiers destinés aux projets d'infrastructure soient disponibles à temps, de sorte qu'il soit possible d'éviter, dans une large mesure, des financements préalables par les cantons ainsi que des retards dans la réalisation des projets.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire

Le 4 février 2010, la CTT-E a décidé à l'unanimité de déposer une initiative visant à modifier la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (loi sur le fonds d'infrastructure, LFinfr)¹. L'objectif est de régler à moyen terme le problème de financement de ce fonds afin de lui permettre de remplir ses engagements dans les quatre domaines de financement concernés (achèvement du réseau des routes nationales, élimination des goulets d'étranglement des routes nationales, contributions à l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques), sans que les projets soient retardés ou doivent être préfinancés par des tiers.

Conformément à l'art. 109, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl)², cette décision a été soumise pour approbation à la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N). Le 9 avril 2010, cette dernière a suivi l'avis de son homologue du Conseil des Etats par 19 voix contre 4 et 3 abstentions.

Après que les deux commissions ont donné suite à l'initiative, la CTT-E a, en vertu de l'art. 109, al. 1, LParl, élaboré un projet d'acte législatif.

1.2 Travaux de la commission

La CTT-E a débattu de la modification législative à sa séance du 16 avril 2010, lors de laquelle elle a adopté le projet à l'unanimité.

La CTT-E a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

2 Grandes lignes du projet

2.1 Rapport existant avec les objets 09.083 («Trafic d'agglomération. Libération des crédits à partir de 2011») et 09.084 («Elimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales. Allocation des moyens financiers nécessaires»)

Adoptée par les Chambres fédérales le 6 octobre 2006 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le fonds d'infrastructure prévoit d'affecter, sur une période de 20 ans, 20,8 milliards de francs aux quatre domaines suivants: achèvement du

¹ RS 725.13

² RS 171.10

réseau des routes nationales (8,5 milliards de francs), élimination des goulets d'étranglement sur le réseau routier national (5,5 milliards de francs), amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (6 milliards de francs) et contribution à l'entretien des routes principales dans les zones de montagne et les régions périphériques (800 millions de francs). Les moyens financiers destinés à l'achèvement du réseau des routes nationales, aux projets urgents et prêts à être réalisés concernant le trafic d'agglomération ainsi qu'à l'entretien des routes principales dans les zones de montagne et les régions périphériques ont été libérés dès l'entrée en vigueur de la loi; quant aux ressources destinées aux autres projets, elles sont libérées par tranches.

A la session d'hiver 2009, deux arrêtés fédéraux ont été transmis pour examen préalable à la CTT-E; portant sur les objets 09.083 («Trafic d'agglomération. Libération des crédits à partir de 2011») et 09.084 («Élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales. Allocation des moyens financiers nécessaires»), ils visaient à libérer des moyens financiers supplémentaires. Le 11 janvier 2010, la commission a entendu des représentants des cantons et de l'Union des villes suisses, ainsi qu'un expert en circulation routière. A cette occasion, les représentants des villes et des cantons ont souligné qu'il ne suffit pas de libérer des moyens financiers; il faut surtout, selon eux, résoudre les problèmes d'approvisionnement du fonds d'infrastructure, sous peine de devoir reporter certains projets. En effet, les moyens financiers destinés aux projets de trafic d'agglomération figurant sur la liste A, dont la réalisation est prévue pour la période allant de 2011 à 2014, risquent de n'être disponibles qu'à partir de 2015. Nonobstant le fait que les cantons ne peuvent envisager d'assurer un financement préalable sans intérêt, ce transfert de charges de la Confédération sur les cantons est inacceptable aux yeux des représentants des cantons, car ils considèrent qu'un tel transfert va non seulement à l'encontre du principe de base régissant le fonds d'infrastructure, mais il a aussi pour conséquence une inégalité de traitement entre les cantons. Suite à cela, la CTT-E a chargé l'administration de procéder à une analyse approfondie de l'état des liquidités du fonds d'infrastructure.

2.2 Etat des liquidités du fonds d'infrastructure

Le 4 février 2010, la CTT-E a pris acte des résultats de l'analyse effectuée par l'administration. Le rapport correspondant met en évidence la probabilité que le nombre de projets actuels ou de ceux qui devraient faire l'objet d'une décision imminente fasse qu'un problème de liquidités se pose dès 2014. Cette situation s'explique notamment par le fait que les moyens déjà alloués aux projets d'agglomération urgents sont consommés rapidement en raison, d'une part, des travaux relatifs à tous les projets urgents du trafic d'agglomération qui ont dû commencer à la fin 2008 au plus tard et, d'autre part, parce que ces moyens ont également servi à financer des projets dont les travaux étaient en cours ou terminés (par ex. le métro de Lausanne ou la ligne diamétrale de Zurich).

En outre, d'autres facteurs influencent le niveau de liquidités du fonds d'infrastructure et ses besoins au niveau du financement, parmi lesquels la décision des Chambres fédérales d'intégrer dans la liste des structures à financer la catégorie des «routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques» (besoin dès le départ de 40 millions de francs supplémentaires par an) et celle ren-

due, mais pas encore entrée en force, du Tribunal administratif fédéral concernant l'augmentation du prix de la RPLP (besoin de 27 millions de francs supplémentaires par an pour le fonds d'infrastructure en cas de confirmation de l'arrêt par le Tribunal fédéral).

La menace de retard dans le financement des projets de trafic d'agglomération figurant sur la liste A est, en fin de compte, aussi due à la conception du fonds d'infrastructure: conformément au message sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales, les moyens réservés aux différents domaines doivent être répartis régulièrement sur les 20 années de vie du fonds. Il aurait donc aussi fallu répartir la réalisation des projets correspondants sur l'ensemble de cette période. Dans son message, le Conseil fédéral se basait sur des tranches annuelles moyennes de 300 millions de francs (plus renchérissement et TVA), mais en réalité, les montants annuels affectés au trafic d'agglomération dans la phase initiale du fonds ont été bien supérieurs à ceux prévus: 430 millions de francs en 2008, 470 millions en 2009 et 390 millions entre 2010 et 2014. De 2008 à 2014, la part du crédit total alloué au trafic d'agglomération est entièrement accaparée par les projets urgents; ce n'est qu'ultérieurement (à partir de 2015) que la Confédération pourra augmenter le soutien financier aux projets d'agglomération.

La situation dans le domaine des routes nationales est semblable: en phase initiale, les ressources sont majoritairement utilisées pour l'achèvement du réseau, tandis que l'élimination des goulets d'étranglement prendra plus d'importance par la suite.

La situation actuelle du fonds d'infrastructure est telle que la Confédération n'est pas en mesure de verser les contributions aux projets d'agglomération dans les délais exigés par les prévisions d'avancement des travaux, entraînant ainsi soit leur suspension, soit leur préfinancement par des tiers, en général les cantons.

Le rapport propose quatre mesures susceptibles d'améliorer l'état des liquidités du fonds d'infrastructure.

1. Transferts internes au fonds d'infrastructure: dans le cadre de l'allocation des moyens aux différentes tâches du fonds d'infrastructure, l'Assemblée fédérale fixe dans le budget un ordre de priorité au moyen d'un arrêt sur les prélèvements, en diminuant par exemple la part allouée à l'achèvement du réseau des routes nationales au profit des projets d'agglomération.
2. Abrogation de l'interdiction de s'endetter prévue à l'art. 9, al. 1, LFinfr: pour disposer des moyens financiers nécessaires, le fonds d'infrastructure doit pouvoir s'endetter provisoirement moyennant un prêt de trésorerie hors du compte financier. L'endettement du fonds d'infrastructure est supporté par le financement spécial du trafic routier. Il convient donc de s'assurer que des moyens suffisants soient malgré tout disponibles pour les autres tâches prévues à l'art. 86, al. 3, de la Constitution fédérale.
3. Adaptation des attributions annuelles: les attributions annuelles au fonds d'infrastructure, qui sont fixées dans le budget par l'Assemblée fédérale, sont augmentées les années critiques et réduites en conséquence les années suivantes.
4. Attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure: les liquidités du fonds d'infrastructure sont assurées par une nouvelle attribution extraordinaire.

La commission a opté pour la mesure 4, autrement dit pour qu'un montant de 850 millions de francs au maximum, prélevé sur le financement spécial du trafic routier, soit versé à titre exceptionnel au fonds d'infrastructure. Cette mesure permettrait à la Confédération de financer, dès 2011, les projets d'agglomération, mais ne permettrait pas d'exclure totalement la nécessité de préfinancement par des tiers.

A l'instar du premier apport au fonds d'infrastructure (voir à ce sujet les explications contenues dans le message du 2 décembre 2005 concernant le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales³), cette attribution extraordinaire peut s'effectuer dans le respect des prescriptions du frein à l'endettement. En cas de concentrations de paiements liées au système comptable, l'Assemblée fédérale peut, lors de l'adoption du budget ou de ses suppléments, s'écarter du plafond et, partant, déroger au principe de l'équilibre budgétaire (cf. art. 15, al. 1, let. c, de la loi sur les finances de la Confédération [loi sur les finances, LFC]⁴). La décision concernant un écart de ce genre doit être prise à la majorité qualifiée; en d'autres termes, l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil est requise (art. 159, al. 3, let. c, de la Constitution⁵).

La règle complétant le frein à l'endettement (art. 17a ss LFC), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010, n'y change rien. Bien qu'elle prévoit effectivement que les dépenses extraordinaires sont inscrites à titre de charge dans un compte d'amortissement, et que les éventuels découverts doivent être compensés au moyen d'excédents structurels au budget de la Confédération au cours des six exercices suivants, l'Assemblée fédérale peut toutefois prolonger ce délai dans des cas particuliers (art. 17b, al. 3, LFC).

Il apparaît que ce versement complémentaire n'augmente en aucune façon le crédit d'ensemble du fonds d'infrastructure (voir ch. 4.1). En revanche, les allocations annuelles pourront être réduites les années suivantes.

Cette solution présenterait plusieurs avantages: d'une part, elle permettrait de garantir provisoirement les liquidités du fonds d'infrastructure; d'autre part, elle permettrait de réduire les provisions du financement spécial du trafic routier, comme le demandent depuis longtemps les milieux politiques. Au chapitre des inconvénients, on peut citer une augmentation temporaire de l'endettement de la Confédération ainsi que la nécessité de compenser l'attribution extraordinaire par des excédents structurels au budget de la Confédération conformément à la règle complémentaire au frein à l'endettement; sans compter que les problèmes de liquidité du financement spécial du trafic routier apparaîtraient plus rapidement que prévu.

3 FF 2006 753

4 RS 611

5 RS 101

Loi sur le fonds d'infrastructure

Art. 2, al. 1, let. b et c (nouvelle), et al. 2

L'al. 1 énumère de manière exhaustive les sources d'alimentation du fonds d'infrastructure. La nouvelle disposition insérée à la let. b étend cette énumération à l'attribution extraordinaire de 850 millions de francs, somme dont le montant a été fixé sur la base des engagements contractés en 2003 par la Confédération pour le financement spécial du trafic routier, soit au moment de l'entrée en vigueur du frein à l'endettement. A la fin 2002, le financement spécial du trafic routier était doté de 3,456 milliards de francs, montant correspondant aux engagements de la Confédération. Or, le mécanisme du frein à l'endettement prévoyait que le budget soit équilibré au moment de son entrée en vigueur. Consécutivement à l'entrée en vigueur de la LFIInfr et au premier apport de liquidités au fonds d'infrastructure, l'engagement de la Confédération envers le financement spécial du trafic routier a diminué de 2,6 milliards de francs, d'où une différence de 850 millions de francs par rapport à l'état du financement spécial du trafic routier au moment de l'entrée en vigueur du frein à l'endettement. Le niveau des provisions du financement spécial du trafic routier a ensuite augmenté, passant à 2,848 milliards de francs à la fin 2009. A la suite de l'attribution extraordinaire que prévoit la présente initiative, il s'établira à quelque 2 milliards de francs. Par conséquent, les problèmes de liquidité du financement spécial du trafic routier apparaîtront plus tôt que prévu, ce qui entraînera l'obligation de relever prématurément l'impôt et la surtaxe sur les huiles minérales.

L'al. 1 précise en outre l'année du versement de cette attribution extraordinaire. Quant au texte actuel de la let. b, il est déplacé tel quel à la let. c.

Une minorité de la commission propose que soit versé au fonds d'infrastructure, à titre exceptionnel, un montant de 570 millions de francs prélevé sur le financement spécial du trafic routier. Elle fonde cette proposition sur l'idée que le Conseil fédéral et le Parlement avaient estimé, lors de l'élaboration de la LFIInfr, que les dépenses consenties pour le trafic d'agglomération s'élèveraient en moyenne à 300 millions de francs par année. Les statistiques indiquent cependant que ce montant sera largement dépassé de 2008 à 2014. Ces fonds servent – et, pour partie, ont déjà servi – à cofinancer les projets qui étaient en cours de réalisation au moment de l'entrée en vigueur de la LFIInfr (M2 à Lausanne, CEVA à Genève, ligne diamétrale de Zurich), ainsi que différents projets annoncés par les cantons, dont le Parlement a décrété qu'ils étaient urgents. La Confédération prévoyant, dans le cadre de son plan financier, 293 millions de francs pour 2015, 70 millions pour 2016 et 200 millions pour 2017, il en résulte une différence globale de 337 millions de francs par rapport aux tranches annuelles moyennes de 300 millions initialement prévues. En y ajoutant la TVA et le renchérissement supposé pour les années concernées, l'Office fédéral des routes estime que le déficit s'élèvera à 570 millions de francs. En fixant le montant de l'attribution extraordinaire à 570 millions de francs, la minorité souhaite garantir, au-delà des premières années de la période de 20 ans définie dans la LFIInfr, un financement annuel minimal de 300 millions de francs pour la réalisation des projets d'agglomération. Le montant du budget à amortir annuellement en vertu de la règle complétant le frein à l'endettement s'en trouverait réduit d'autant.

Pour ce qui est de l'al. 2, il indique désormais que l'attribution extraordinaire est exclusivement destinée au financement des tâches prévues à l'art. 1, al. 2, let. a (achèvement du réseau des routes nationales), let. b (élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales) et let. d (contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques), de la loi sur le fonds d'infrastructure. Ainsi, l'attribution extraordinaire ne peut être consacrée aux tâches prévues à l'art. 1, al. 2, let. c (contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations), de la loi sur le fonds d'infrastructure. Cette exception provient du fait qu'une grande partie des réserves concernées avaient été constituées avant l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles qui ont servi de base au cofinancement des mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, ce qui signifie que les réserves en question doivent être affectées obligatoirement à leur destination première. Toutefois, l'attribution extraordinaire permettra de libérer plus tôt que prévu des fonds pour les contributions visées à l'art. 1, al. 2, let. c, de la loi sur le fonds d'infrastructure. Comme les tâches indiquées à l'art. 1, al. 2, let. a, b et d, de la même loi seront financées par l'attribution extraordinaire, elles requerront en effet moins de moyens financiers issus des versements annuels. En conséquence, ces derniers pourront être affectés dans une plus large mesure, ou plus tôt que prévu, aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

L'attribution extraordinaire n'augmente pas le crédit global affecté au fonds d'infrastructure. Ainsi, les montants fixés dans l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure ne subissent aucune modification. Il ne s'agit donc pas de transférer des moyens supplémentaires dans le fonds d'infrastructure, mais de mettre, en temps voulu, à disposition les contributions de la Confédération nécessaires à la réalisation des projets à venir.

Certes, l'attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure provoquera un accroissement temporaire de l'endettement de la Confédération, ce qui nécessitera également une correction assez importante de son budget, passagèrement du moins. Vu les charges supplémentaires qui risquent de toute façon d'apparaître, le budget de la Confédération sera donc placé devant des défis considérables. Ainsi qu'il est dit au ch. 2.2, l'attribution extraordinaire s'effectue néanmoins dans le respect des prescriptions du frein à l'endettement. Quoi qu'il en soit, cette attribution mettant en cause l'équilibre du budget, elle doit être avalisée par la majorité des membres de chaque conseil.

Par ailleurs, l'attribution extraordinaire va diminuer les réserves du financement spécial du trafic routier, en sorte que ledit financement présentera vraisemblablement un découvert anticipé⁶. C'est pourquoi il y a lieu d'envisager que la surtaxe sur les huiles minérales devra être relevée avant la date prévue.

⁶ FF 2009 7591

Enfin, il convient de noter que l'attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure n'aura aucun effet sur l'état du personnel.

4.2 Mise en œuvre

Aucun nouvel instrument d'exécution n'étant créé en relation avec l'attribution extraordinaire, la question de la mise en œuvre ne se pose pas.

4.3 Autres conséquences

L'attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure permettra probablement d'éviter des retards dans le financement de projets liés au transport dans les agglomérations qui figurent sur la liste A, ou tout au moins de réduire le risque que certains de ces projets doivent être financés préalablement par des tiers.

La réalisation des projets de la liste A qui sont prêts à être concrétisés et dont le financement est assuré apporte une contribution essentielle au maintien de la fonctionnalité des réseaux de transport dans les villes et les agglomérations. En ce qui concerne les conséquences des projets d'agglomération, il est renvoyé aux explications du message relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011 (09.083)⁷.

5 Relation avec le droit européen

La modification de la loi sur le fonds d'infrastructure qui est proposée concerne uniquement la législation nationale. Elle ne touche ni aux engagements internationaux de la Suisse, ni au droit européen.

6 Bases légales

6.1 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale prévoit que «les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs», doivent «être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil» (frein aux dépenses).

S'agissant de l'art. 2, al. 1, let. b, du projet d'acte modifiant la loi sur le fonds d'infrastructure, il n'est pas soumis au frein aux dépenses puisque l'attribution extraordinaire elle-même ne l'est pas. Dans leur arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure, les Chambres fédérales ont déjà libéré le crédit global, qui n'augmente pas en dépit de l'attribution extraordinaire. L'arrêté en question était quant à lui soumis au frein aux dépenses.

⁷ FF 2009 7509

6.2 Délégation de compétences législatives

Aucune compétence législative n'est déléguée du fait de la modification de la loi sur le fonds d'infrastructure qui est proposée.

6.3 Forme de l'acte

En vertu de l'art. 22, al. 1, LParl, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.