

15.023

Message

relatif à la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, au comblement du déficit et à la mise en œuvre du programme de développement stratégique des routes nationales (Message FORTA)

du 18 février 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet d'arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (modification de la Constitution fédérale), le projet de loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, le projet de modification de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et le projet de modification de l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure.

Nous vous proposons dans le même temps de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2009 | P | 09.3448 | Aperçu de la réalisation des projets d'infrastructures de transport (CN 25.9.09, Häberli-Koller) |
| 2012 | M | 12.3329 | Stratégie de développement de l'infrastructure routière (CN 31.5.12, Commission des transports et des télécommunications CN 12.018; CE 20.9.12) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 février 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le financement spécial pour la circulation routière présente aujourd'hui des lacunes structurelles. Afin d'y remédier, il est prévu d'inscrire un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération dans la Constitution fédérale; celui-ci contribuera par ailleurs à un financement plus cohérent de la route et du rail. L'actuel financement spécial pour la circulation routière sera maintenu, quoique sous une forme modifiée.

L'actuel financement spécial pour la circulation routière risque par ailleurs de connaître un déficit. Pour le combler, des mesures sont proposées tant du côté des dépenses que du côté des recettes.

Enfin, comme pour les projets ferroviaires, le Parlement devra pouvoir se prononcer à l'avenir sur l'accroissement des capacités des routes nationales dans le cadre d'un programme de développement stratégique. Ce dernier devra permettre de renforcer une planification globale des transports coordonnée avec la planification du milieu bâti et incluant tous les modes de transport. Autre nouveauté: les contributions fédérales aux projets d'agglomération seront financées par un fonds pour une durée indéterminée.

Situation initiale

L'existence d'infrastructures de transport performantes est essentielle pour l'économie suisse. Les transports ont connu par le passé une forte augmentation et il faut s'attendre à ce que le trafic sur route s'accroisse encore à l'avenir, en particulier sur les routes nationales, de même que le trafic sur rail.

Conjointement à l'allongement et au vieillissement du réseau des routes nationales, la densité du trafic et les exigences posées aux infrastructures ont fortement augmenté. A l'avenir, l'exploitation, l'entretien et les adaptations nécessiteront plus de moyens financiers. Outre l'achèvement du réseau, il faudra également financer l'accroissement des capacités. Les problèmes de transport se concentrent dans le périmètre des agglomérations. C'est là que l'on enregistre la majeure partie des embouteillages, et ce tant sur les routes nationales que sur le reste du réseau routier. Selon toute logique, c'est dans les agglomérations que la nécessité d'agir est la plus criante.

Aujourd'hui, les tâches et les dépenses liées à la circulation routière sont financées par des moyens à affectation obligatoire: «le financement spécial pour la circulation routière». Entrent dans cette catégorie 50 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales ainsi que les recettes de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants (à l'exception de celles des carburants d'aviation) et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Ces moyens à affectation obligatoire contribuent également au financement d'autres tâches.

Le mécanisme de financement ci-dessus a fait ses preuves pour l'essentiel au cours des dernières décennies. Inscrite dans la Constitution, l'affectation obligatoire des recettes garantit qu'une grande partie des redevances sur la circulation routière

alimente l'infrastructure routière. C'est avant tout ce principe de l'utilisateur-payeur qui est considéré comme une solution d'avenir. En l'état actuel, la planification financière prévoit cependant que les provisions du financement spécial pour la circulation routière seront quasiment épuisées d'ici à fin 2018. Dès cette date, le financement des tâches ne sera plus entièrement garanti.

Depuis la création du fonds d'infrastructure le 1^{er} janvier 2008, le financement des routes nationales repose sur deux structures. Cette solution s'est avérée préjudiciable en termes de pilotage financier, de gestion des ressources et de transparence. De plus, le fonds d'infrastructure est limité dans le temps, ce qui n'est pas compatible avec la nature des tâches qu'il finance (routes nationales et mesures d'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations).

Contenu du projet

Le Conseil fédéral est conscient qu'une infrastructure de transport alliant sécurité, efficacité et durabilité joue un rôle majeur dans la prospérité économique et le bien-être social. Pour ne pas compromettre cet atout, il convient de coordonner la planification du milieu bâti avec l'évolution du trafic d'une part, et les différents modes de transport entre eux d'autre part. Il faut par ailleurs continuer de développer les infrastructures de transport. Pour les routes nationales, qui relèvent de la compétence de la Confédération, il est donc nécessaire de conserver le réseau en prenant les mesures d'entretien qui s'imposent, de poursuivre son achèvement et de remédier aux graves engorgements qui l'affectent. Pour assurer le fonctionnement du trafic dans son ensemble, il importe en parallèle de poursuivre les efforts d'amélioration des infrastructures de transport dans les agglomérations. Le projet présenté doit créer les structures nécessaires à cet effet et garantir le financement à moyen terme à l'aide des quatre mesures ci-après.

Création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

Afin de financer les routes nationales et les contributions aux mesures d'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, il est prévu de créer par la voie constitutionnelle un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) illimité dans le temps. A l'instar du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), ce nouveau fonds sera directement alimenté par les recettes actuelles et à venir. Les contributions aux mesures d'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations continueront donc d'être financées via un fonds, et ce pour une durée illimitée.

Le fonds doit renforcer la fiabilité de la planification et des réalisations à long terme, de même que la transparence. Il s'agit là d'une mesure structurelle visant à améliorer la gestion des ressources financières et la traçabilité des flux financiers. Le fonds n'a aucune influence sur le déficit.

Comblement du déficit prévisible

Afin de combler le déficit, des mesures sont prévues tant du côté des recettes que de celui des dépenses. S'agissant des recettes, il est principalement question d'augmenter la surtaxe sur les huiles minérales. Dans un premier temps, celle-ci sera relevée de 6 centimes par litre, étant entendu que la date de mise en œuvre de cette mesure dépendra de l'évolution des réserves du fonds et donc des besoins effectifs. Cela permettra d'éviter des prélèvements destinés à la constitution de réserves. En outre, il est prévu d'instaurer l'affectation obligatoire des recettes tirées de l'impôt sur les véhicules automobiles au financement des routes nationales et du trafic d'agglomération. Autre mesure qui devrait prendre effet à partir de 2020 au plus tôt: une redevance au titre de contribution au financement applicable aux véhicules dotés d'une technologie de propulsion alternative. Enfin, le projet propose d'adapter périodiquement les recettes au renchérissement. Du côté des dépenses, l'objectif de rééquilibrage exige des gains d'efficacité et des économies, en particulier dans le domaine des routes nationales, ainsi que des ajournements, des étalements ou des plafonnements.

Création du programme de développement stratégique des routes nationales

Le Conseil fédéral entend maintenir et améliorer le fonctionnement du réseau des routes nationales en adoptant des mesures ciblées. L'accroissement des capacités nécessaire à cet effet entre dans le programme de développement stratégique des routes nationales. Dans le cadre de celui-ci, les Chambres fédérales auront la possibilité de se prononcer périodiquement sur les mesures d'accroissement des capacités. Le contournement de Morges et l'autoroute du Glattal doivent être intégrés dans le réseau des routes nationales et faire partie dudit programme.

Poursuite des projets d'agglomération

Les projets d'agglomération sont des instruments appropriés pour coordonner le développement de l'urbanisation et l'ensemble du trafic ainsi que pour maintenir une bonne fluidité du trafic dans les régions à forte densité urbaine tout en veillant à une utilisation efficiente et efficace des ressources. Le FORTA doit offrir la garantie que les ressources nécessaires seront encore disponibles à l'avenir.

Table des matières

Condensé	1900
Liste des abréviations	1907
1 Contexte	1910
1.1 Evolution du trafic	1910
1.1.1 Généralités	1910
1.1.2 Evolution du trafic sur les routes nationales	1911
1.1.3 Evolution du trafic dans les villes et les agglomérations	1914
1.2 Vue d'ensemble du financement des infrastructures de transport	1916
1.3 Financement spécial pour la circulation routière et fonds d'infrastructure	1918
1.3.1 Fonctionnement du financement spécial pour la circulation routière	1918
1.3.2 Fonds d'infrastructure	1920
1.3.3 Sources des recettes du financement spécial pour la circulation routière	1921
1.3.4 Tâches et dépenses du financement spécial pour la circulation routière	1923
1.3.4.1 Tâches relatives aux routes nationales	1923
1.3.4.2 Mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (FInfr)	1927
1.3.4.3 Autres tâches couvertes par le financement spécial pour la circulation routière	1928
1.3.5 Evolution du financement spécial pour la circulation routière et du fonds d'infrastructure	1929
1.4 Carences de l'architecture de financement actuelle	1932
1.5 Conclusions et mesures requises	1934
2 Grandes lignes du projet	1934
2.1 Projet en bref	1934
2.2 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	1935
2.2.1 Aperçu	1935
2.2.2 Le FORTA en détail	1935
2.3 Comblement du déficit prévisible	1940
2.3.1 Estimation de l'évolution future des recettes	1940
2.3.2 Estimation de l'évolution future des dépenses	1943
2.3.2.1 Routes nationales	1943
2.3.2.2 Besoins financiers pour améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations	1948
2.3.2.3 Besoins financiers pour les «autres tâches»	1950
2.3.3 Estimation de l'évolution du financement spécial pour la circulation routière 2014–2030 et 2031–2040	1951

2.3.4	Mesures concernant les dépenses et visant à combler le déficit prévisible	1954
2.3.4.1	Routes nationales	1954
2.3.4.2	Contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations	1954
2.3.4.3	Contributions au financement de mesures autres que techniques	1955
2.3.5	Mesures concernant les recettes et visant à combler le déficit	1956
2.3.5.1	Relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales	1956
2.3.5.2	Compensation du renchérissement	1957
2.3.5.3	Affectation obligatoire de l'impôt à la consommation spécial sur les automobiles et leurs composantes	1958
2.3.5.4	Introduction d'une redevance pour les automobiles à propulsion alternative	1959
2.3.5.5	Affectation obligatoire de l'attribution destinée au FIF au FORTA après 2030	1960
2.3.5.6	Résumé	1960
2.4	Programme de développement stratégique des routes nationales	1965
2.4.1	Situation initiale	1965
2.4.2	Vision à long terme à la base du programme de développement stratégique	1965
2.4.3	Concept global pour l'accroissement des capacités	1967
2.4.4	Ampleur du PRODES des routes nationales	1970
2.4.5	Etape de réalisation 2030	1973
2.4.6	Etape de réalisation 2040 (premier aperçu)	1974
2.4.7	Participation de tiers à des projets relatifs aux routes nationales	1975
2.5	Projets d'agglomération	1976
2.5.1	Les projets d'agglomération comme instruments d'une politique cohérente en matière de développement territorial et de transports	1976
2.5.2	Assurer la poursuite des projets d'agglomération	1978
2.6	Justification et évaluation de la solution proposée	1978
2.7	Autres propositions de solution étudiées et rejetées	1980
2.7.1	Redevances d'utilisation	1980
2.7.2	Partenariat public-privé (PPP)	1982
2.7.3	Gestion des créneaux horaires	1983
2.8	Résultat de la procédure de consultation	1983
2.8.1	Nouvelle architecture de financement avec le FORTA	1983
2.8.2	Comblement du déficit prévisible	1985
2.8.3	Programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES) et étapes d'aménagement	1986

2.9	Mise en œuvre	1986
2.9.1	Exécution	1986
2.9.2	Responsabilité	1986
2.10	Classement des interventions parlementaires	1986
3	Commentaire des dispositions	1987
3.1	Arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	1987
3.2	Loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	1990
3.3	Arrêté sur le réseau du 10 décembre 2012	2003
3.4	Arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure	2004
4	Conséquences	2004
4.1	Conséquences pour la Confédération	2004
4.1.1	Conséquences financières	2004
4.1.2	Conséquences sur le personnel	2005
4.1.3	Autres conséquences	2005
4.2	Conséquences pour les cantons, les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne	2005
4.3	Conséquences pour l'économie et la société	2006
4.4	Conséquences pour l'environnement	2009
5	Rapport au programme de législation et aux stratégies nationales du Conseil fédéral	2009
5.1	Rapport au programme de législation	2009
5.2	Rapport aux stratégies nationales du Conseil fédéral	2009
6	Aspects juridiques	2010
6.1	Constitutionnalité et légalité	2010
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	2010
6.3	Forme de l'acte législatif	2011
6.4	Frein aux dépenses	2011
6.5	Respect des principes de la législation relative aux subventions	2011
6.6	Délégation de compétences législatives	2012
6.7	Protection des données	2012

Annexes:

1	Le FSCR dans le détail pour l'exercice 2013	2013
2	Consommation moyenne de carburant des voitures de tourisme mises en circulation pour la première fois	2014
3	Evolution des recettes du FSCR	2015
4	Calcul de la redevance pour les véhicules électriques	2016
5	Plan sectoriel des transports	2018
6	Budget des ménages et dépenses de mobilité	2019
7	Glossaire	2021
1	Arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (Projet)	2023
2	Loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA) (Projet)	2027
3	Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (Arrêté sur le réseau) (Projet)	2039
4	Arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure (Projet)	2045

Liste des abréviations

1 ^{er} message relatif au PEG	Message du 11 novembre 2009 relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et à l'allocation des moyens financiers nécessaires (FF 2009 7591)
1 ^{er} message relatif au trafic d'agglomération	Message du 11 novembre 2009 relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011 (FF 2009 7509)
2 ^e message relatif au PEG	Message du 26 février 2014 relatif à l'arrêté fédéral concernant l'allocation des moyens financiers nécessaires pour la deuxième période du programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales (FF 2014 2365)
2 ^e message relatif au trafic d'agglomération	Message du 26 février 2014 relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015 (FF 2014 2433)
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
ALE	Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la Suisse et la Communauté européenne (RS 0.632.401)
ARE	Office fédéral du développement territorial
Arrêté fédéral concernant le crédit global FInfr	Arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure (FF 2007 8019)
Arrêté FAIF	Arrêté fédéral du 20 juin 2013 portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour les transports publics») (FF 2013 4191)
Arrêté sur le réseau	Arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales (RS 725.113.11)
Arrêté sur le réseau 2012	Teneur de l'arrêté sur le réseau avec NAR-1 et NAR-2 décidée par le Conseil fédéral (cf. message NAR) et le Parlement, mais qui n'a pas pu entrer en vigueur après le rejet de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière le 24 novembre 2013
B	Budget
C	Comptes
Cst.	Constitution (RS 101)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire

FInfr	Fonds d'infrastructure
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
FSCR	Actuel financement spécial pour la circulation routière
FSCR _{NOUVEAU}	Futur financement spécial pour la circulation routière, destiné à financer les tâches restantes, sans les routes nationales ni les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances (RS 611.0)
LFInfr	Loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (RS 725.13)
Limpmin	Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (RS 641.61)
LRN	Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11)
LRPL	Loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (RS 641.81)
LUMin	Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (RS 725.116.2)
Message FAIF	Message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et au contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF), (FF 2012 1371)
Message NAR	Message du 18 janvier 2012 concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement (FF 2012 593)
NAR-1	Extension du réseau des routes nationales par environ 400 kilomètres de routes cantonales, prévue dans le cadre du message NAR (extension du réseau)
NAR-2	Intégration au réseau des routes nationales d'un nouveau tronçon dans la région de Lausanne/Morges («contournement de Morges») et d'un autre dans la région de Zurich/Glattal («autoroute du Glattal») (compléments de réseau)
NMC	Modèle comptable de la Confédération selon le message du 12 novembre 2014 concernant l'optimisation du modèle comptable de la Confédération (NMC) (FF 2014 9127)
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
ORN	Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (RS 725.111)

OUMin	Ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (RS 725.116.21)
PEG-M1	Module 1 du programme d'élimination des goulets d'étranglement
PEG-M2	Module 2 du programme d'élimination des goulets d'étranglement
PEG-M3	Module 3 du programme d'élimination des goulets d'étranglement
PF	Plan financier
PPP	Partenariat public-privé
PRODES	Programme de développement stratégique
PRODES des routes nationales	Programme de développement stratégique des routes nationales destiné à poursuivre le développement des routes nationales, en particulier à préserver et à améliorer leur fonctionnement
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
TERN	Réseau routier transeuropéen (<i>Trans-European Road Network</i>)
TIM	Trafic individuel motorisé
TP	Transports publics

Message

1 Contexte

Des infrastructures de transport performantes apportent, dans la concurrence mondiale, une contribution essentielle au maintien et à l'amélioration de l'attractivité de la place suisse et de ses régions. En comparaison internationale, la Suisse dispose aujourd'hui d'une infrastructure de transport bien développée et bien entretenue. Des réseaux de transport de bonne qualité, adaptés au développement de l'urbanisation et coordonnés avec les modes de transport garantissent une grande accessibilité sans porter atteinte au développement durable, et contribuent à la cohésion territoriale de la Suisse. Ils garantissent que toutes les parties du pays et tous les cantons demeurent des lieux de résidence et des places économiques attractifs et qu'ils puissent participer au développement économique de notre pays. Des systèmes de transport de qualité contribuent sensiblement à l'extension du bassin de recrutement des marchés du travail et, de ce fait, à l'élargissement de l'offre de main-d'œuvre qualifiée pour l'économie. De leur côté, les travailleurs bénéficient d'une plus grande variété d'offres d'emploi.

1.1 Evolution du trafic

1.1.1 Généralités

Le trafic est en forte augmentation. De ce fait, les exigences posées aux infrastructures augmentent, ce qui pose notamment de nouveaux défis en matière de financement. Les prestations de transport*¹ pour le trafic des voyageurs ont globalement doublé depuis 1970. Les infrastructures routières absorbent aujourd'hui en Suisse 84 % de ce transport.

Figure 1

Répartition modale* du trafic des voyageurs en 2012²

Catégories personnes-kilomètres	Proportion en %
Trafic individuel motorisé (TIM)	74,4
Chemins de fer et transports à câble	15,9
Mobilité douce	6,3
Transports publics routiers	3,4

Les prestations de transport pour le trafic des voyageurs en Suisse a atteint, en 2012, quelque 123,4 milliards de personnes-kilomètres*³.

¹ Les termes pourvus d'un * sont expliqués dans le glossaire (annexe 7).

² OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport 2013, www.astra.admin.ch
> Thèmes > Routes nationales > Embouteillages et fluidité du trafic > Trafic sur les routes nationales – Rapport annuel

³ *Ibid.*

De 1980 à 2012, les prestations de transport pour le trafic des marchandises ont progressé de 85 % au total. Tant le trafic routier que le trafic ferroviaire ont augmenté. Depuis 1980, les prestations de transport des marchandises se sont accrues de 151 % par la route et de 26 % par le rail. La répartition modale a donc évolué en faveur de la route: si la part du rail était de 53 % en 1980, elle était encore de 36 % en 2012.

Les modélisations⁴ conjecturent que les prestations de trafic en voyageurs-kilomètres de l'ensemble du trafic ferroviaire et routier augmenteront d'environ un quart au total entre 2010 et 2030. On table sur une croissance de 50 % pour les transports publics (TP) et de 19 % pour le trafic individuel motorisé (TIM). Notons à cet égard que la valeur absolue pour le TIM reste trois fois plus élevée que pour les TP.

Que ce soit pour le trafic des voyageurs ou pour celui des marchandises, les plus forts taux de croissance sont attendus dans les agglomérations pour tous les modes de transport. Cette situation concerne non seulement les infrastructures nationales de transport, mais aussi les infrastructures régionales ou locales. Proportionnellement, le TIM croît plus fortement sur les routes nationales que sur les autres routes, à l'instar du trafic global, dont l'augmentation dans les agglomérations est supérieure à sa croissance moyenne dans les régions rurales.

1.1.2 Evolution du trafic sur les routes nationales

Importance des routes nationales⁵

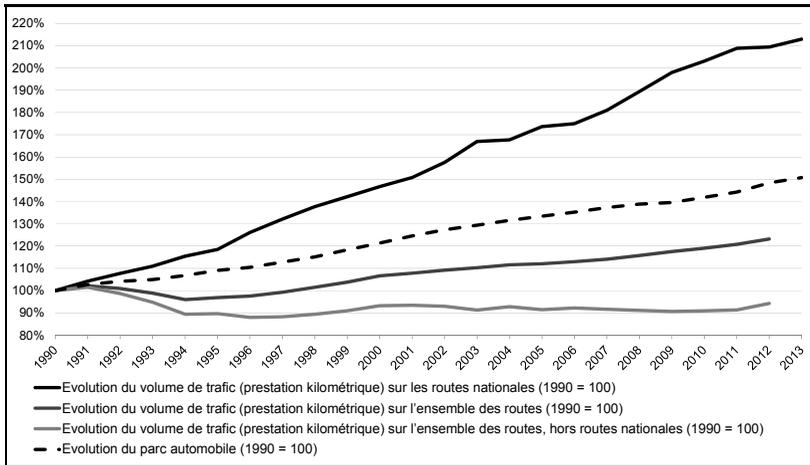
Les routes nationales sont devenues une composante importante du système suisse des transports (route et rail). Par ailleurs, le réseau suisse des routes nationales est raccordé en plusieurs points au réseau routier transeuropéen (*Trans-European Road Network*, TERN), qui relie les principaux espaces économiques du continent. Bien que leur part dans la longueur totale du réseau routier ne soit que de 2,5 %, les routes nationales ont absorbé en 2012, sur l'ensemble de la circulation routière motorisée, 43 % du trafic des voyageurs et 68 % du trafic lourd de marchandises. A l'avenir, le trafic sur les routes nationales devrait continuer de croître rapidement.

Si l'on compare l'évolution à long terme du trafic sur les routes nationales avec la prestation kilométrique* sur l'ensemble du réseau routier, il apparaît que l'augmentation de la prestation kilométrique sur les routes nationales a été continuellement plus forte au cours des 20 dernières années que celle observée sur l'ensemble du réseau routier suisse. Si la prestation kilométrique a progressé d'environ 23 % sur l'ensemble des routes entre 1990 et 2012, elle a plus que doublé sur les routes nationales pendant la même période (croissance de 113 %).

⁴ ARE, Complément aux Perspectives d'évolution du trafic en Suisse jusqu'en 2030 (résumé en français), 2012, www.are.admin.ch > Actualités > Publications > Transports

⁵ OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport 2013, www.astra.admin.ch > Thèmes > Routes nationales > Embouteillages et fluidité du trafic > Trafic sur les routes nationales – Rapport annuel

Evolution à long terme du trafic sur les routes nationales par comparaison avec d'autres indices clés⁶



L'évolution du trafic sur les routes nationales et les autres routes, représentée ci-dessus, est notamment le résultat d'une politique des transports routiers jusqu'ici fructueuse. Outre la réduction du trafic par des mesures de planification du milieu bâti et le report de celui-ci sur des moyens de transport plus compatibles avec l'espace urbain et l'environnement, cette politique vise à canaliser le trafic motorisé sur les routes nationales et à délester le réseau routier secondaire. Une telle canalisation est pertinente pour des raisons de protection contre le bruit, de protection de l'air et de sécurité routière. Pourtant, l'engorgement actuel des routes nationales montre que cette politique des transports routiers sera étroitement corsetée à l'avenir si l'on ne prend pas des mesures efficaces pour éliminer les goulets d'étranglement afin de décongestionner les villes et les agglomérations.

Importance des routes nationales pour les villes et les agglomérations

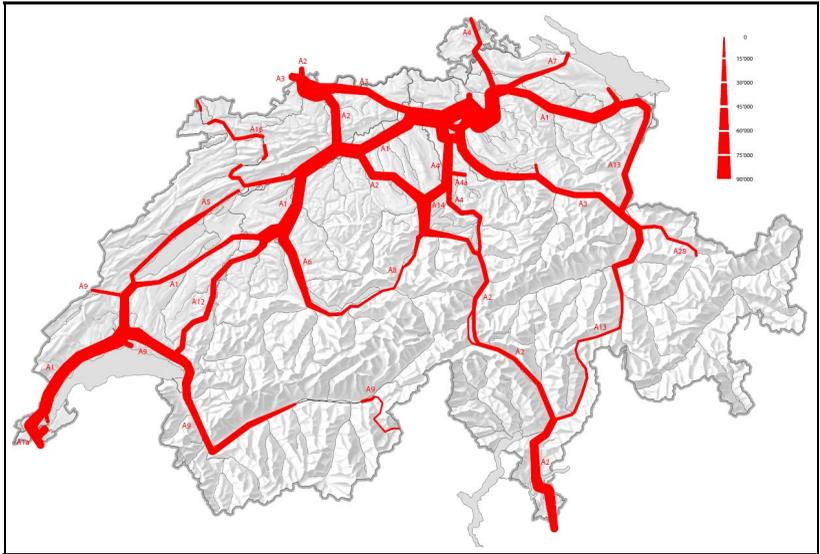
Les trois quarts environ de la population suisse vivent aujourd'hui dans les villes et les agglomérations. De ce fait, l'évolution future du trafic pose également de grands défis aux infrastructures de transport dans ces zones urbaines (cf. ch. 1.1.3). Actuellement, les routes nationales absorbent déjà une part considérable du trafic intérieur, d'origine et de destination des villes et des agglomérations. Elles contribuent ainsi de manière déterminante à décharger les réseaux routiers intra-urbains. Inversement, le système de transport des villes et des agglomérations réagit de manière particulièrement sensible aux perturbations qui surviennent sur les routes nationales proches. Les routes nationales fonctionnent donc comme des «voies de contournement dans tout le pays». Conséquence de l'évolution du trafic illustrée ci-dessus, la carte de la charge de trafic sur les routes nationales représentée ci-après indique que le réseau

⁶ *Ibid.*

des routes nationales est fortement sollicité en particulier à proximité des villes ou dans les villes et les agglomérations elles-mêmes.

Figure 3

Charge de trafic des routes nationales en 2013 – trafic journalier moyen (total du trafic dans les deux sens en 24 heures)⁷



Limites de capacité

Actuellement, plusieurs tronçons de route nationale sont empruntés quotidiennement par plus de 100 000 véhicules. En raison de l'augmentation du trafic sur les routes nationales ces dernières années, qui a été supérieure à la moyenne du reste du réseau routier, les routes nationales atteignent aujourd'hui, aux heures de pointe et aux endroits névralgiques, des limites de capacité qui peuvent déjà induire des dysfonctionnements à grande échelle. Compte tenu de la forte croissance du trafic sur les routes nationales depuis plusieurs années, il faut s'attendre à ce que la croissance prévue du trafic sur les routes (cf. ch. 1.1.1) continue d'affecter majoritairement les routes nationales. Cette situation aura un impact particulièrement négatif sur les tronçons de route nationale déjà fortement sollicités actuellement.

La croissance continue du trafic entraîne également une augmentation des besoins de financement pour l'exploitation*, l'entretien* et les adaptations* des routes nationales, de même que pour l'accroissement nécessaire des capacités.

⁷ OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport 2013, www.astra.admin.ch
> Thèmes > Routes nationales > Embouteillages et fluidité du trafic > Trafic sur les routes nationales – Rapport annuel

1.1.3 Evolution du trafic dans les villes et les agglomérations

Une grande partie de la population suisse vit dans les villes et les agglomérations. De plus, environ quatre places de travail sur cinq se trouvent dans les zones urbaines, dont les quelque 9000 kilomètres carrés représentent seulement un peu plus d'un cinquième de la superficie totale de la Suisse. Les villes et les agglomérations sont des moteurs essentiels de l'économie. De ce fait, ce n'est pas seulement sur les routes nationales que le volume de trafic est nettement supérieur à celui qui est comptabilisé en dehors des agglomérations; il l'est aussi sur le réseau routier secondaire et sur le réseau ferroviaire. Par conséquent, les problèmes de circulation se concentrent dans les agglomérations. 85 à 90 % des embouteillages en Suisse se forment aujourd'hui dans les agglomérations, où se superposent dans un espace très étroit les réseaux de transport locaux, régionaux et nationaux. Tout comme les perturbations survenant sur le réseau des routes nationales influencent les réseaux de transport dans les villes et les agglomérations, les problèmes du trafic d'agglomération se répercutent sur les réseaux de transport principaux.

A l'avenir, les agglomérations constitueront des pôles démographiques et économiques encore plus importants. Les zones urbaines continueront d'afficher des taux de croissance économique et démographique supérieurs à la moyenne. Les nouveaux scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS)⁸ concernant l'évolution démographique des cantons entre 2010 et 2035 anticipent une concentration beaucoup plus forte de l'évolution du nombre d'habitants dans les agglomérations qu'on ne l'escomptait jusqu'à présent. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de penser que les problèmes de trafic s'accroîtront encore à l'avenir dans les agglomérations. L'actuel volume de trafic et l'évolution future du trafic posent d'importants défis aux infrastructures de transport nationales, régionales et locales des villes et des agglomérations. L'étroite superposition des divers réseaux et modes de transport engendre de fortes interactions, en particulier en cas de perturbations. Le seul moyen de faire face à cette situation est d'instaurer une politique en matière d'infrastructures qui soit coordonnée avec les différents modes de transport et parfaitement adaptée à la planification du milieu bâti.

Les deux figures ci-après⁹ montrent l'augmentation prévue des personnes-kilomètres (pkm) par agglomération entre 2005 et 2030. On relève une nette progression des prestations de transport dans toute une série d'agglomérations du Plateau suisse. C'est celle de Zurich qui enregistre l'augmentation la plus forte avec un accroissement de 14 millions (TIM) et de 6 millions (TP) pkm pour le trafic moyen des jours ouvrables. Les chiffres indiqués dans les figures se rapportent aux différentes agglomérations (cf. la légende figurant après les figures).

⁸ OFS, Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2010 à 2035, 2011, www.bfs.admin.ch >Thèmes > 01 – Population > Evolution future de la population

⁹ ARE, Coordination entre urbanisation et transports (résumé en français), 2013, www.are.admin.ch > Actualités > Publications > Transports

Figure 4

Augmentation prévue des personnes-kilomètres dans le TIM par agglomération – trafic moyen des jours ouvrables (2005–2030)

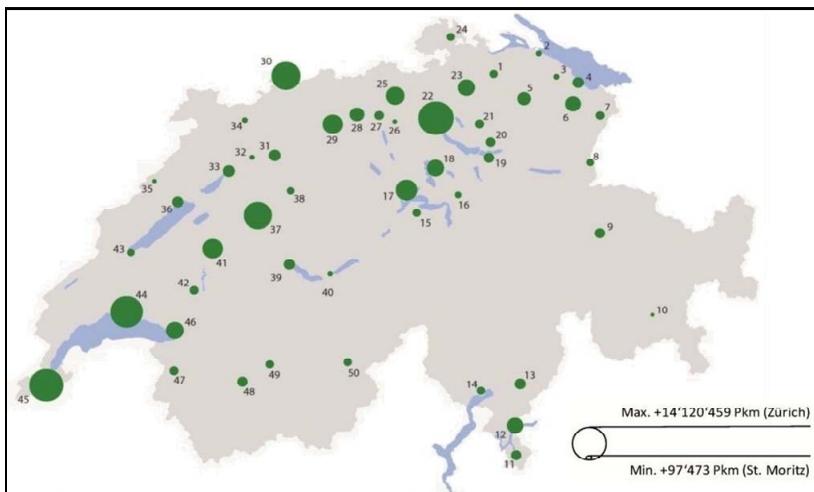
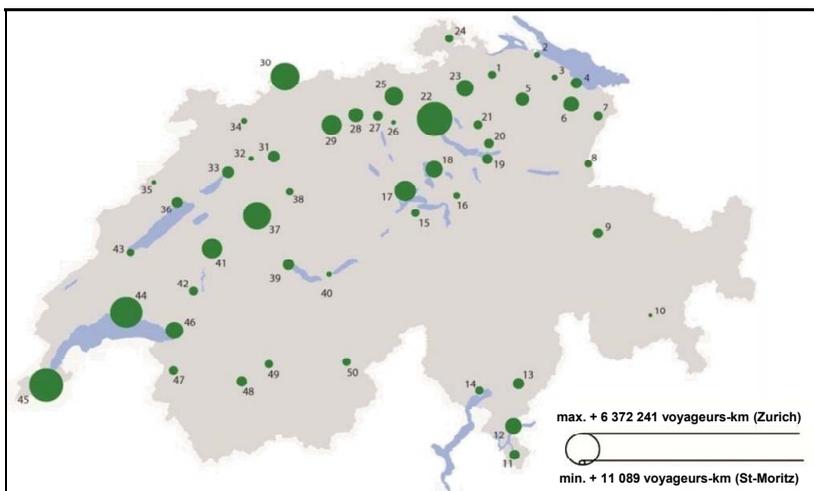


Figure 5

Augmentation prévue des personnes-kilomètres dans les TP par agglomération – trafic moyen des jours ouvrables (2005–2030)



Légende des figures 4 et 5

1 Frauenfeld, 2 Kreuzlingen, 3 Amriswil, 4 Arbon, 5 Wil, 6 St-Gall, 7 Heerbrugg, 8 Buchs, 9 Coire, 10 St-Moritz, 11 Chiasso, 12 Lugano, 13 Bellinzzone, 14 Locarno, 15 Stans, 16 Schwyz, 17 Lucerne, 18 Zoug, 19 Lachen, 20 Rapperswil, 21 Wetzikon, 22 Zurich, 23 Winterthour, 24 Schaffhouse, 25 Baden-Brugg, 26 Wohlen, 27 Lenzburg, 28 Aarau, 29 Olten, 30 Bâle, 31 Soleure, 23 Granges, 33 Bienne, 34 Delémont, 35 La Chaux-de-Fonds, 36 Neuchâtel, 37 Berne, Berthoud, 39 Thoune, 40 Interlaken, 41 Fribourg, 42 Bulle, 43 Yverdon, 44 Lausanne, 45 Genève, 46 Monthey, 48 Sion, 49 Sierre, 50 Brigue.

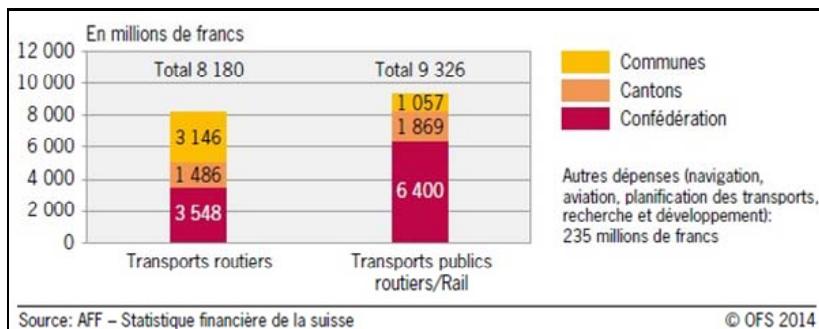
1.2 Vue d'ensemble du financement des infrastructures de transport

Dépenses des pouvoirs publics

La Confédération, les cantons et les communes participent au financement des infrastructures de transport et de l'offre de transport. Le soutien apporté par rapport aux coûts à assumer est différent selon le mode de transport et le degré étatique. Au total, les dépenses des pouvoirs publics pour les transports se sont chiffrées à environ 17,5 milliards de francs en 2011, soit 9 % des dépenses publiques totales. La somme de 8,2 milliards de francs a été versée au trafic routier (privé), qui représente un réseau d'environ 71 000 kilomètres¹⁰, tandis que 9,3 milliards de francs au total ont été alloués aux transports publics, dont le réseau ferroviaire s'étend sur quelque 5000 kilomètres et dont le réseau routier mesure environ 19 000 kilomètres¹¹.

Figure 6

Dépenses des pouvoirs publics pour les transports en 2011¹²



¹⁰ Dont 1800 km de routes nationales, 18 000 km de routes cantonales et 51 000 km de routes communales

¹¹ OFS, Mobilité et transports. Statistique de poche 2014, 2014, www.bfs.admin.ch > Thèmes > 11 – Mobilité et transports > A consulter > Publications

¹² *Ibid.* Les chiffres utilisés dans la publication comprennent, pour les TP, la contribution d'assainissement unique et donc extraordinaire versée en 2011 à la caisse de pension des CFF, qui s'élève à 1,15 milliard de francs.

Financement au niveau fédéral

Conformément à l'arrêté fédéral du 20 juin 2013 portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour les transports publics»)¹³ et à la votation populaire du 9 février 2014, le financement de l'infrastructure ferroviaire reposera désormais sur une nouvelle base. A partir de 2016, l'exploitation, l'entretien et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire seront financés par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), illimité dans le temps, qui remplacera l'actuel fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP). Le FIF garantira le financement de l'exploitation et de l'entretien/la conservation d'une part et de l'aménagement d'autre part au moyen d'une structure commune. Alimenté par plusieurs sources, le FIF créera les conditions nécessaires à l'aménagement futur de l'infrastructure ferroviaire. Une première étape d'aménagement jusqu'en 2025 a d'ores et déjà été arrêtée par le Parlement. Parallèlement au FIF, la Confédération versera également à l'avenir des contributions en faveur du transport de voyageurs régional et du transport de marchandises par rail, financées par son budget général.

En ce qui concerne le trafic routier, la Confédération dispose aujourd'hui des deux structures de financement que sont le «financement spécial pour la circulation routière» (FSCR) et le «fonds d'infrastructure» (FInfr) (cf. ch. 1.3).

Figure 7

Vue d'ensemble du financement des transports au niveau fédéral à partir de 2016



L'OFS devrait publier au printemps 2015 un document sur les coûts et le financement des transports (pour l'année de référence 2010). Etant donné que le présent message et la publication mentionnée ont été élaborés en même temps, les résultats de l'OFS ne sont pas pris en compte ici.

1.3 Financement spécial pour la circulation routière et fonds d'infrastructure

1.3.1 Fonctionnement du financement spécial pour la circulation routière

Le financement (des routes) au niveau fédéral est assuré par les impôts sur les carburants à affectation obligatoire et par la redevance autoroutière. Le FSCR met en regard les recettes à affectation obligatoire et les tâches et dépenses liées à la circulation routière (art. 86 Cst.). Tant les recettes que les dépenses du FSCR passent par les comptes de la Confédération et sont de ce fait soumises au frein à l'endettement. Les différences annuelles entre les recettes et les dépenses augmentent ou réduisent les provisions (réserves de bilan) constituées par les ressources à affectation obligatoire du FSCR. Le FSCR est un «compte virtuel»: il ne s'agit ni d'un compte spécial au sens de l'art. 5 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)¹⁴ ni d'un fonds spécial doté de sa propre comptabilité au sens de l'art. 52 LFC.

Sont réputées recettes à affectation obligatoire, en vertu de l'art. 86, al. 3, de la Constitution (Cst.)¹⁵:

- 50 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales perçu sur les carburants (à l'exception des carburants d'aviation);
- 100 % des recettes provenant de la surtaxe sur les huiles minérales perçue sur les carburants (à l'exception des carburants d'aviation);
- 100 % des recettes provenant de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.

Les 50 % restants des recettes de l'impôt sur les huiles minérales sont versés au budget général de la Confédération à titre de redevance exigible sans condition.

Les tâches et dépenses suivantes, qui sont liées à la circulation routière, bénéficient d'un financement, conformément à l'art. 86, al. 3, Cst.:

- a. construction, entretien et exploitation des routes nationales;
- b. mesures destinées à promouvoir le trafic combiné et le transport de véhicules routiers accompagnés;
- bbis. mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations;
- c. contributions destinées aux routes principales;
- d. contributions pour la construction d'ouvrages de protection contre les sinistres dus aux éléments naturels et pour les mesures de protection de l'environnement et du paysage que la circulation routière rend nécessaires;

¹⁴ RS 611.0

¹⁵ RS 101

- e. participation générale au financement, par les cantons, des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur;
- f. contributions aux cantons dépourvus de routes nationales.

De plus, conformément aux art. 86, al. 3, let. b, Cst. et 196, ch. 3, al. 2, let. c, Cst. (dispositions transitoires), les ressources de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire sont utilisées pour couvrir 25 % des dépenses totales occasionnées par les lignes de base de la NLFA («part NLFA»). Le FI qui a été approuvé en votation populaire du 9 février 2014 et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 doit également être doté d'attributions issues de l'impôt sur les huiles minérales pour une période limitée (c.-à-d. jusqu'au remboursement intégral des avances transférées du fonds FTP). A partir de 2019, ces attributions seront utilisées pour les intérêts et le remboursement des avances.

Ainsi, le FSCR finance non seulement les routes nationales relevant de la compétence de la Confédération, mais aussi d'autres tâches et dépenses liées à la circulation routière (les ressources à affectation obligatoire étaient initialement prévues surtout pour financer les routes nationales et pour contribuer à couvrir les coûts des cantons dans le domaine routier. Au fil du temps, le spectre des tâches à financer par les recettes à affectation obligatoire a été progressivement élargi¹⁶).

D'une manière générale, le mécanisme de financement au niveau fédéral, avec des recettes à affectation obligatoire, a fondamentalement fait ses preuves au cours des dernières décennies. Dans ce contexte, l'avenir sera largement régi par le principe de l'utilisateur-payeur, autrement dit le financement par les usagers. L'affectation obligatoire des recettes ancrée dans la Constitution garantit l'allocation d'une grande partie des taxes perçues au titre de la circulation routière aux infrastructures routières. Comme il s'agit de couvrir les dépenses par des recettes à affectation obligatoire, ce mécanisme de financement présente en outre l'avantage suivant: aujourd'hui, les infrastructures des routes nationales sont entièrement autofinancées au moment de leur réalisation. Ainsi, le budget de la Confédération n'est pas grevé par des investissements déjà effectués mais financés par des tiers ni par le paiement d'intérêts et les amortissements qu'ils impliquent. Cette remarque vaut indépendamment du fait que les modèles de calcul prévoient ou non dans certains cas une inscription à l'actif et un amortissement ultérieur. Ce mode de financement distingue la Suisse des autres pays où les infrastructures sont souvent financées par voie d'endettement puis remboursées seulement en cours d'exploitation.

Cependant, à moyen ou à long terme, ce mécanisme de financement achoppera à ses limites en raison des objets imposés (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales perçus sur les carburants). En raison de la baisse de la consommation spécifique de carburant des véhicules et de la tendance qui se développe vers des véhicules propulsés avec d'autres énergies que les carburants fossiles, il faut s'attendre à une diminution des recettes (cf. ch. 2.3.1). Cette évolution, clairement souhaitée dans le cadre de la politique énergétique et environnementale, est par conséquent encouragée. Elle est toutefois suivie d'un effet secondaire négatif sur le financement des tâches et des dépenses liées à la circulation routière.

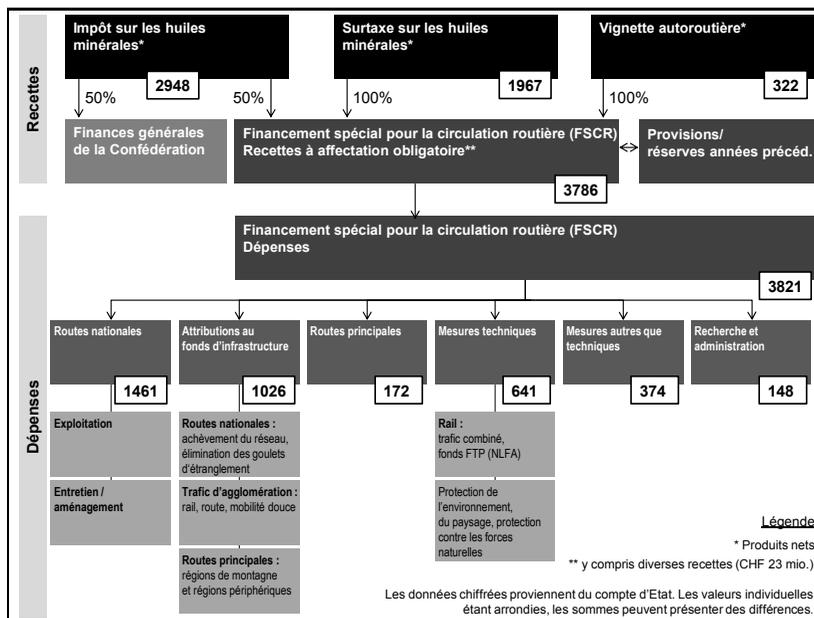
De surcroît, l'actuelle architecture de financement présente certains défauts, en particulier dans la gestion des ressources financières et quant à sa transparence (cf. ch. 1.4).

¹⁶ Cf. message FAIF, annexe 1, tableau 14 (FF 2012 1371).

En 2013, les dépenses du FSCR se chiffraient à 3821 millions de francs, c'est-à-dire qu'elles étaient encore légèrement supérieures à ses recettes, dont le montant était de 3786 millions de francs. Les provisions du FSCR ont donc diminué de 35 millions de francs cette année-là. Fin 2013, les provisions atteignaient 2036 millions de francs (pour les détails, cf. annexe 1).

Figure 8

Flux financiers du FSCR en 2013 (en millions de francs)



1.3.2 Fonds d'infrastructure

Le Finfr est entré en vigueur en 2008 avec la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFinfr)¹⁷. Il est limité à 20 ans, ce délai pouvant être prolongé de cinq ans.

Le Finfr est alimenté par des attributions du FSCR. L'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure¹⁸ (arrêté fédéral concernant le crédit global Finfr) prévoit des ressources financières à hauteur de 20,8 milliards de francs (indice des prix 2005, hors renchérissement et TVA) et les répartit comme suit entre les différentes tâches:

- achèvement du réseau des routes nationales (8,5 milliards de francs);
- élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales (5,5 milliards de francs);

¹⁷ RS 725.13

¹⁸ FF 2007 8019

- amélioration des infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations (6,0 milliards de francs);
- contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (0,8 milliard de francs).

La création du FInfr a entraîné la répartition du financement des routes nationales entre deux comptes.

La forme du FInfr est celle d'un fonds sans personnalité juridique, doté de son propre bilan et de son propre compte de résultats. Les attributions du FSCR au FInfr sont comptabilisées comme des dépenses dans le compte d'Etat et portées au débit du FSCR, respectivement du budget ordinaire de la Confédération. Il en découle que toute allocation de ressources du FSCR au FInfr est soumise au frein à l'endettement au moment où l'attribution est comptabilisée. De plus, toute augmentation des attributions au FInfr grève le FSCR et concurrence, selon le cas, les autres tâches financées par le FSCR. Il convient donc de doser les attributions (annuelles) au FInfr de manière à ce que tant les tâches financées par le FInfr que celles visées à l'art. 86, al. 3, Cst. disposent de ressources suffisantes (art. 2, al. 3, LFInfr).

1.3.3 Sources des recettes du financement spécial pour la circulation routière

Impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales perçus sur les carburants

Environ 90 % des recettes du FSCR proviennent actuellement de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) et de la surtaxe sur les huiles minérales perçus sur les carburants. De ce fait, l'évolution des recettes du FSCR dépend directement du niveau des barèmes d'imposition et de l'évolution des ventes de carburant (cf. annexes 2 et 3).

Les barèmes d'imposition sont régis par la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)¹⁹. En vertu de la loi, l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) est de 43,12 centimes par litre d'essence et de 45,87 centimes par litre de diesel. Ces tarifs correspondent à ceux mis en vigueur en 1993. La surtaxe sur les huiles minérales par litre d'essence et de diesel se monte quant à elle à 30 centimes, sans changement depuis 1974. Ainsi, l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales ne sont pas couplés aux prix de l'essence ou du diesel. Les changements continus du prix à la pompe ne sont donc pas dus à des adaptations du barème de l'impôt sur les huiles minérales ou de la surtaxe sur les huiles minérales, mais à la loi du marché.

¹⁹ RS 641.61

Charge fiscale imposée sur l'essence et le diesel au 30 août 2014²⁰

Taux d'imposition sur les carburants en centime par litre	Essence RON 95	Huile diesel
Impôt sur les huiles minérales (impôt de base)	43,120	45,870
Surtaxe sur les huiles minérales	30,000	30,000
TVA de 8,0 % du prix de vente moyen	13,037	13,556
Autres taxes/contributions (Carbura ²¹)	0,415	0,415
Charge totale des impôts et des taxes	86,572	89,841
<i>Prix de vente moyen, TVA comprise (août 2014)</i>	<i>176,000</i>	<i>183,000</i>
<i>Part de la charge fiscale totale dans le prix de vente moyen (en %)</i>	<i>49,2</i>	<i>49,1</i>

Les barèmes d'imposition mis en vigueur en 1974 et en 1993 n'ont pas été adaptés jusqu'ici au renchérissement général. Sous l'angle du FSCR, le renchérissement revêt toutefois une importance déterminante, car il affecte les dépenses et doit être financé.

Figure 10

Comparaison des taux d'imposition actuels avec des taux incluant le renchérissement (situation au 30 août 2014)

Impôt	Taux d'imposition sur les carburants, en ct./litre, valables actuellement	Taux d'imposition sur les carburants, en ct./litre, renchérissement compris	Différence en ct./litre
Impôt sur les huiles minérales (essence)	43,120	49,847	6,727
Impôt sur les huiles minérales (diesel)	45,870	53,026	7,156
Surtaxe sur les huiles minérales	30,000	65,460	35,460

Depuis le dernier relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, en 1974, les prix à la consommation généraux²² ont progressé d'environ 118,2 %. En termes réels, c'est-à-dire compte tenu du renchérissement, 30 centimes de surtaxe sur les huiles minérales à l'époque correspondent aujourd'hui à 13,7 centimes.

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

En 1985, la Suisse a introduit la vignette obligatoire pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classes par les véhicules à moteur et leurs remorques jusqu'à 3,5 tonnes de poids total par véhicule²³ (art. 86, al. 2, Cst.). Depuis lors, l'achat d'une vignette donne au conducteur le droit de circuler pendant

²⁰ www.ezv.admin.ch >Thèmes > Impôts et redevances > Impôt sur les huiles minérales > Bon à savoir > Charge fiscale sur les carburants et combustibles

²¹ Taxe destinée à financer la gestion des réserves obligatoires

²² www.bfs.admin.ch >Thèmes > 05 – Prix > Indice des prix à la consommation

²³ La vignette obligatoire concerne également les véhicules automobiles et les remorques dont le poids total excède 3,5 tonnes et qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (par ex. les véhicules de travail).

une année sur ces routes nationales. Cette vignette coûtait 30 francs l'année de son introduction. Son prix a été relevé à 40 francs en 1995 en raison du renchérissement.

Le 24 novembre 2013, les citoyens suisses ont rejeté l'idée d'un relèvement du prix de la vignette annuelle (de 40 à 100 francs) et de l'introduction d'une vignette valable deux mois au tarif de 40 francs. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan sectoriel des transports, le Conseil fédéral et le Parlement prévoyaient d'intégrer quelque 400 kilomètres de routes essentiellement cantonales dans le réseau des routes nationales (NAR-I, extension du réseau). Les coûts induits par ce projet devaient être financés notamment par une augmentation du prix de la vignette autoroutière. Il était également prévu d'intégrer au réseau deux nouveaux tronçons (le contournement de Morges et l'autoroute du Glatttal) en vue d'éliminer les goulets d'étranglement (NAR-2, compléments de réseau).

L'adaptation de l'arrêté sur le réseau (arrêté sur le réseau 2012) et l'augmentation du prix de la vignette autoroutière nécessaires pour l'extension du réseau et les compléments de réseau étaient liées juridiquement. Après le rejet de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière le 24 novembre 2013, l'arrêté sur le réseau 2012 n'a donc pas pu entrer en vigueur.

1.3.4 Tâches et dépenses du financement spécial pour la circulation routière

1.3.4.1 Tâches relatives aux routes nationales

Le dernier remaniement de la répartition des compétences en matière de gestion du réseau routier remonte au 1^{er} janvier 2008, date de l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Aux termes de l'art. 83 Cst, la Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce que ces routes soient utilisables. Elle construit, entretient et exploite les routes nationales, et en supporte les coûts.

Exploitation

L'exploitation a pour objectif de garantir toutes les mesures et tous les travaux nécessaires à la sécurité et à la disponibilité quotidienne sans faille des routes nationales. Lorsque l'exploitation est négligée, la disponibilité opérationnelle et la sécurité en pâtissent, des dommages croissants surviennent et les frais subséquents augmentent. C'est pourquoi l'exploitation est prioritaire d'un point de vue financier. L'exploitation des routes nationales se compose de *l'entretien courant, des travaux (mineurs) du gros entretien ne faisant pas l'objet d'un projet, de la gestion du trafic et des services de protection.*

Entretien

L'objectif de l'entretien est de garantir le niveau initial de fonctionnalité, de sécurité, de disponibilité et de compatibilité des routes nationales pendant la durée de vie prévue. Si le gros entretien est négligé, les dommages empirent et les frais subséquents augmentent de façon exponentielle. Le gros entretien sert à préserver la valeur et la substance des investissements effectués. Le gros entretien est, avec l'exploitation, prioritaire sur le plan financier.

Les durées de vie des installations des routes nationales diffèrent. L'optimisation du gros entretien requiert que les durées de vie des diverses installations soient ajustées entre elles de manière à ce que l'exécution des travaux d'entretien nécessaires puisse être concertée. L'expérience montre qu'un optimum d'entretien peut être atteint lorsque des travaux d'entretien concertés sont exécutés en moyenne tous les 15 ans. Les adaptations nécessaires sont également réalisées simultanément. De tels travaux nécessitent généralement un travail intense de planification, ainsi que des ressources financières et humaines importantes. Les synergies peuvent être utilisées de manière optimale et le nombre de chantiers peut être réduit en combinant les travaux d'entretien et les travaux d'adaptation. Ces précautions réduisent quant à elles les perturbations du trafic. La planification de l'entretien des routes nationales (UPLaNS) indique comment planifier, coordonner et exécuter ces travaux.²⁴

Aménagement au sens d'adaptations*

Dans le FSCR, on utilise aujourd'hui le couple terminologique «Entretien/aménagement» dans le contexte des dépenses liées aux routes nationales. L'aménagement désigne en premier lieu les mesures de construction visant à satisfaire les exigences posées par les lois, les directives et les normes. Il s'agit par exemple de mesures réalisées dans les domaines de la protection contre le bruit, des accidents majeurs/de la protection des eaux, de la sécurité des tunnels et des passages à faune. Le terme désigne aussi des mesures visant à mettre en place une architecture système uniforme et standardisée pour les équipements d'exploitation et de sécurité (y c. les installations de gestion du trafic), des centres de contrôle du trafic lourd et des places de stationnement pour poids lourds, ou des mesures de réaffectation de la bande d'arrêt d'urgence. Pour plus de clarté et notamment parce que ces mesures de construction ne consistent pas principalement en des accroissements des capacités (cf. explications ci-après), le présent message utilise le terme «adaptations» pour désigner ces mesures.

Achèvement du réseau des routes nationales (FInfr)

Même après la RPT, l'achèvement du réseau demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons, la Confédération assumant cependant la charge principale du financement. L'objectif de l'achèvement du réseau des routes nationales²⁵ est de combler les lacunes qui subsistent. Le réseau des routes nationales est aujourd'hui terminé à près de 96 %. Les 4 % restants correspondent à environ 80 kilomètres. Une partie considérable des tronçons prévus et non encore réalisés sont des tunnels.

Outre l'exploitation, l'entretien et les adaptations, l'achèvement du réseau présente un degré de priorité élevé. Un crédit d'engagement de 8,5 milliards de francs, décidé par l'arrêté fédéral concernant le crédit global FInfr, a été débloqué à cet effet (cf. ch. 1.3.2).

²⁴ www.autobahnschweiz.ch > Utile à savoir > Planification de l'entretien

²⁵ Selon les dernières versions de l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales (RO 1960 872, 1984 1118, 1986 35 2515, 1987 52, 1988 562, 2001 3090) et l'art. 197, ch. 3, Cst. (RS 101; RO 2007 5770)

Accroissement des capacités (en partie FInfr)

En plus des tâches décrites précédemment, qui sont liées au réseau des routes nationales déjà réalisé et à l'achèvement de celui-ci, un accroissement des capacités est nécessaire (cf. ch. 2.4.3). Le fonctionnement de l'ensemble du réseau ne peut être garanti que si les routes nationales sont aménagées en fonction des besoins.

L'accroissement des capacités comprend les éléments suivants:

Élimination des goulets d'étranglement (FInfr)

Si le réseau des routes nationales est fortement sollicité sur de nombreux tronçons, il demeure globalement fonctionnel. En revanche, en plusieurs endroits du réseau des routes nationales, on relève actuellement des surcharges durables qu'une meilleure gestion ne saurait éliminer. Sans mesures de construction, ces goulets d'étranglement menaceront à bref délai le fonctionnement de l'ensemble du réseau des routes nationales et induiront de graves problèmes de circulation. Il est donc nécessaire de traiter ces pénuries chroniques de capacité. Un crédit d'engagement de 5,5 milliards de francs a d'ores et déjà été débloqué à cet effet (cf. ch. 1.3.2) par l'arrêté fédéral concernant le crédit global FInfr. Dans son message du 11 novembre 2009 relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et à l'allocation des moyens financiers nécessaires²⁶ (1^{er} message PEG), le Conseil fédéral a mis en évidence les tronçons de routes nationales qui seront surchargés à l'avenir. Sur cette base, il a soumis un programme comprenant des mesures de construction dans le but d'éliminer ces goulets d'étranglement par l'ajout de voies de circulation longues de plus de deux kilomètres. Le deuxième message PEG du 26 février 2014²⁷ poursuit le programme précédent. Ses éléments essentiels sont l'analyse actualisée des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, la présentation des mesures visant à éliminer ces goulets d'étranglement, la mise à jour de la hiérarchisation des projets correspondants et la proposition d'allocation de ressources pour d'autres projets. L'Assemblée fédérale a débloqué les fonds requis en adoptant l'arrêté fédéral du 16 septembre 2014 concernant l'allocation des moyens financiers nécessaires pour la deuxième période du programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales²⁸.

Compléments de réseau

Il n'est pas possible d'éliminer toutes les pénuries de capacité en ajoutant des voies de circulation. Dans certains cas, il faudra de nouveaux éléments de réseau. En l'état actuel des connaissances et de la planification, deux compléments de réseau sont programmés pour l'heure: le contournement de Morges, dans la région de Lausanne/Morges, et l'autoroute du Glattal, dans la région de Zurich/Glattal.

Contournements (déplacement de routes nationales)

Aujourd'hui, les routes nationales traversent diverses localités. Il faudra à l'avenir, selon les déficits fonctionnels et les charges spatiales et environnementales, examiner si des routes nationales doivent être déplacées.

26 FF 2009 7591

27 FF 2014 2431

28 FF 2014 7607

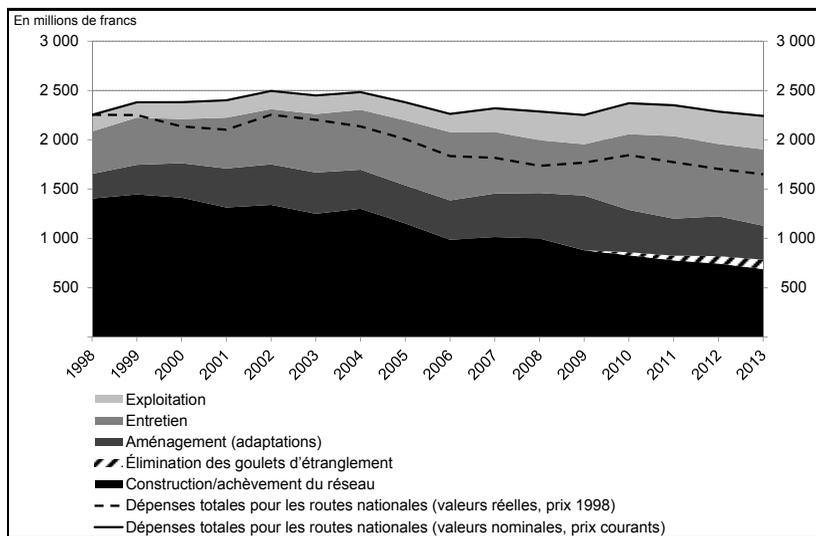
Evolution des dépenses pour les routes nationales depuis 1998

Depuis 1998²⁹, l'OFS calcule un indice des prix de la construction publié en avril et en octobre. Cet indice renseigne sur l'évolution des prix et du renchérissement dans la branche de la construction en distinguant le bâtiment du génie civil. Entre 1998 et 2013, les prix dans le génie civil ont augmenté au total de 35,9 %³⁰, ce qui représente un taux moyen de renchérissement de 2,1 % par an.

Les dépenses annuelles totales en valeurs nominales pour les routes nationales ont oscillé entre 2,3 et 2,5 milliards de francs. En valeurs nominales, elles ont donc stagné à un niveau quasi constant. Il n'en va pas de même si l'on considère les dépenses réelles, c'est-à-dire en tenant compte du renchérissement. Corrigées du taux d'inflation, les dépenses ont baissé, passant de 2,25 milliards de francs en 1998 à 1,65 milliard de francs en 2013.

Figure 11

Dépenses de la Confédération et des cantons pour les routes nationales (vue complète)³¹



La répartition des dépenses pour les routes nationales s'est beaucoup modifiée au cours du temps. Si, en 1998, près des deux tiers des dépenses étaient encore affectées à la construction, sa part n'était plus que d'un tiers à peine en 2013. Pendant la même période, la part de l'exploitation et de l'entretien est passée d'un peu plus

²⁹ Compte tenu des données disponibles concernant les prix de la construction, la présente section considère l'évolution des dépenses pour les routes nationales entre 1998 et 2013.

³⁰ Indice d'octobre

³¹ L'illustration reprend les données du controlling des investissements de l'OFROU. Ces données peuvent légèrement diverger des valeurs inscrites dans les comptes en raison des délimitations comptables. La figure présente une vue complète et indépendante des structures de financement, et considère aussi bien les dépenses de la Confédération que celles des cantons.

d'un quart à près de la moitié des dépenses. Ce glissement des dépenses est dû au fait que le réseau des routes nationales est désormais en large partie achevé, d'une part, et que les infrastructures réalisées successivement depuis 1960 vieillissent et deviennent plus grandes et plus complexes, ce qui accroît le coût de l'exploitation et de l'entretien.

Les besoins en capacités de transport ont augmenté en raison de la croissance démographique et économique, de l'augmentation du parc de véhicules automobiles liée à cette croissance et du kilométrage parcouru toujours plus important. À l'avenir, les mesures d'accroissement des capacités (élimination des goulets d'étranglement, nouveaux éléments de réseau) en particulier exigeront une nouvelle fois des moyens nettement supérieurs à ceux des années précédentes. Étant donné que dans le même temps, les dépenses pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement (au sens d'adaptations) vont continuer de prendre l'ascenseur, il y a lieu de penser que les besoins financiers pour les années à venir tendront à augmenter par rapport aux années précédentes.

1.3.4.2 Mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (FInfr)

S'agissant des contributions fédérales aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations conformément à l'art. 86, al. 3, let. b^{bis}, Cst., l'Assemblée fédérale a adopté par l'arrêté fédéral concernant le crédit global FInfr un crédit d'engagement de 6 milliards de francs (indice des prix 2005, hors renchérissement et TVA). Réparti sur la durée définie pour le fonds, soit 20 ans, ce crédit représente 300 millions de francs par an en moyenne. La participation de la Confédération au financement permet de soutenir la planification coordonnée de l'urbanisation et des transports, et d'optimiser les différents moyens de transport des TP, du TIM et de la mobilité douce en les coordonnant avec les objectifs et les mesures en matière d'aménagement du territoire. En orientant clairement le cofinancement sur l'efficacité et en fixant des critères obligatoires, on parvient à une efficacité élevée des coûts. Les objectifs d'efficacité ci-après sont prioritaires et ancrés dans la LFIInfr et dans la LUMin: a) amélioration de la qualité du système des transports; b) développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti; c) réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources; d) accroissement de la sécurité du trafic.

Le cofinancement des mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations a notamment contribué à ce que soient élaborées et financées, par-delà les frontières communales, cantonales et même nationales, des planifications de l'urbanisation et des transports coordonnées et ajustées l'une à l'autre. En contrôlant les projets des agglomérations et en définissant clairement les priorités, la Confédération garantit que les ressources financières sont utilisées de manière efficace et ciblée.

1.3.4.3 Autres tâches couvertes par le financement spécial pour la circulation routière

Comme indiqué précédemment (cf. ch. 1.3.1), le FSCR finance aussi d'autres tâches parallèlement aux routes nationales. Voici un aperçu de ces tâches.

Contributions aux coûts des routes principales (art. 86, al. 3, let. c, Cst.)

La Confédération alloue des contributions globales aux cantons. Leur montant, propre à chaque canton, dépend de la longueur des routes principales, de la densité du trafic et de la topographie. Avant l'entrée en vigueur de la RPT, les ressources n'étaient pas allouées aux cantons sous la forme de contributions globales, mais sur la base de programmes pluriannuels, dans le cadre desquels chaque projet recevait une garantie de financement. Jusqu'à l'achèvement des projets approuvés avant le début de la RPT, une partie des ressources sera affectée aux différents cantons pour des programmes pluriannuels.

Autres contributions au financement de mesures techniques pour les infrastructures et le trafic ferroviaires dans le cadre du transfert modal (art. 86, al. 3, let. b, Cst.)

Des contributions sont versées pour indemniser le trafic combiné de marchandises par rail, qu'il soit transalpin ou non. Les contributions au trafic combiné sont versées dans le cadre de la politique des transports et de la politique environnementale, afin d'encourager le transfert de la route au rail. Les contributions versées actuellement («part NLFA») au fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) seront maintenues après l'entrée en vigueur du FIF sous la forme d'attributions à ce dernier.

Il est prévu que le Conseil fédéral puisse transférer du FSCR au FIF 9 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (y c. la surtaxe sur les huiles minérales), dans la limite de 310 millions de francs par an³², jusqu'au remboursement intégral des avances versées à l'actuel fonds FTP (soit environ jusqu'en 2030).

Autres contributions au financement de mesures techniques pour la protection de l'environnement, du patrimoine, des paysages et pour la protection contre les dangers naturels (art. 86, al. 3, let. d, Cst.)

Des contributions sont versées pour les mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier et pour les ouvrages de protection contre les forces naturelles le long des routes. Dans le domaine de la protection de l'environnement, des contributions sont apportées pour la forêt, la protection contre le bruit et pour la protection des voies de transport contre les dangers naturels tels que les avalanches, les glissements de terrain ou les chutes de pierres. En outre, au chapitre des forces naturelles, des ressources sont investies dans la protection contre les crues. Dans le domaine de la protection du patrimoine et des paysages, des contributions sont versées aux mesures visant à préserver les objets dignes de protection, comme les monuments historiques et les sites historiques, de même qu'aux mesures archéologiques. Ces contributions, principalement versées par les offices fédéraux de l'environnement (OFEV) et de la culture (OFC) dans le cadre de leurs tâches, ne sont pas liées à des projets concrets en lien avec les routes nationales.

³² Ce montant maximal est indexé; il augmente donc au fur et à mesure du renchérissement.

Contributions au financement de mesures autres que techniques (art. 86, al. 3, let. e et f, Cst.)

Les cantons disposent actuellement de 10 % des recettes à affectation obligatoire provenant de l'impôt sur les huiles minérales, de la surtaxe sur les huiles minérales et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Il s'agit là des parts des cantons aux recettes de la Confédération. Ces ressources sont obligatoirement affectées aux tâches routières. Le montant des contributions se définit, par canton, selon la longueur des routes ouvertes à la circulation des véhicules automobiles (sans les routes nationales) et des «charges routières».

Recherche et administration (art. 3, let. f, LUMin)

Le FSCR finance la recherche en matière de routes et les frais administratifs (frais de personnel et de fonctionnement) de l'Office fédéral des routes (OFROU).

Contributions au maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (FInfr; art. 1, al. 2, let. d, LFIInfr)

Le FInfr finance également des contributions au maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Ces contributions cesseront une fois le FInfr dissous.

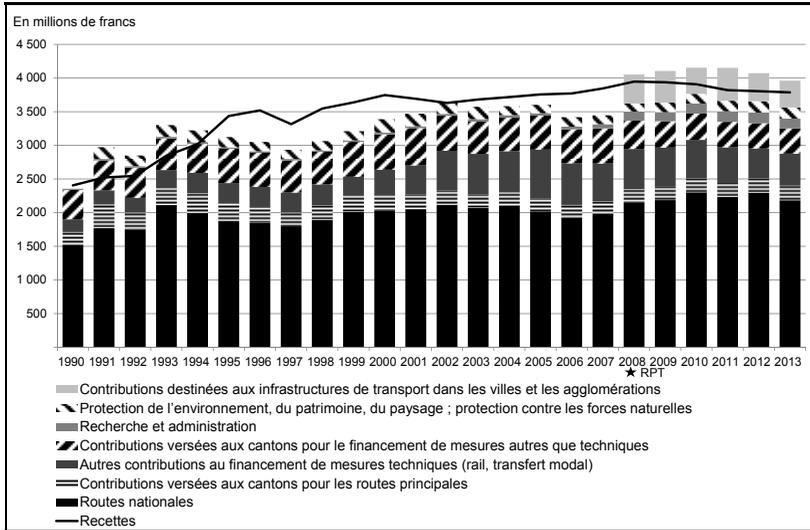
1.3.5 Evolution du financement spécial pour la circulation routière et du fonds d'infrastructure

Le spectre des tâches à financer par le FSCR a été élargi pour la dernière fois en 2008 par l'ajout des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. La part des dépenses du FSCR destinées aux routes nationales a baissé, passant de 65 % en 1990 à 55 % en 2013. En moyenne, la Confédération a affecté quelque deux milliards de francs par an aux routes nationales entre 1990 et 2013³³. Le montant versé était quelque peu inférieur pendant les années qui ont précédé l'entrée en vigueur de la RPT, puis d'environ 2,2 milliards de francs par an à partir de 2008.

³³ Les valeurs sont calculées en fonction des prix de l'année correspondante, si bien qu'elles sont également soumises à l'évolution du renchérissement.

Figure 12

Vue d'ensemble de l'évolution des dépenses fédérales liées à la circulation routière de 1990 à 2013³⁴



Depuis 2008, les dépenses sont supérieures aux recettes. Ce déficit peut encore être couvert provisoirement par les provisions et réserves disponibles respectivement dans le FSCR et dans le FInfr. Les provisions du FSCR ont culminé en 2007 à quelque 4,6 milliards de francs. Depuis lors, elles ont progressivement diminué. Selon les budgets (B) et les plans financiers (PF) arrêtés actuellement, elles seront quasiment épuisées d'ici à la fin de 2018. Ensuite, le déficit sera considérable (cf. ch. 2.3.3).

Figure 13

Financement spécial pour la circulation routière 2014–2018

FSCR (en millions de francs)*	2014 Budget	2015 Budget	2016 Plan financier	2017 Plan financier	2018 Plan financier
Recettes (à affectation obligatoire)	3769	3822	3808	3784	3780
Impôt sur les huiles minérales perçu sur les carburants	1467	1486	1478	1466	1463
Surtaxe sur les huiles minérales perçue sur les carburants	1957	1982	1971	1956	1950
Revenu net de la redevance sur l'utilisation des routes nationales	325	332	337	341	346
Autres recettes (1)	21	22	22	22	22

³⁴ L'illustration présente un aperçu complet et indépendant des structures de financement, de l'évolution des dépenses consenties au débit du FSCR et du FInfr. Les attributions au FInfr ne sont pas comptabilisées comme des dépenses. Les dépenses du FInfr sont prises en compte.

FSCR (en millions de francs)*	2014 Budget	2015 Budget	2016 Plan financier	2017 Plan financier	2018 Plan financier
Dépenses	4087	4030	4174	4274	4305
Routes nationales (2)	1623	1608	1599	1620	1636
Attributions au fonds d'infrastructure (3)	1029	992	1111	1198	1210
Contributions aux cantons pour les routes principales	174	175	179	181	182
Autres contributions au financement de mesures techniques (4)	535	523	539	529	528
Contributions aux cantons pour le financement de mesures non techniques	373	379	379	376	376
Recherche et administration	174	180	178	179	180
Protection de l'environnement	110	108	121	123	124
Protection du patrimoine et des paysages	15	15	16	16	16
Protection contre les forces naturelles	53	50	52	52	53
Solde	-318	-207	-365	-490	-524
Etat du FSCR (provision / réserves)	1718	1510	1145	655	131

* En raison des différences d'arrondis, les sommes de valeurs peuvent légèrement diverger des totaux.

- (1) Remboursements de prêts, cessions d'immobilisations corporelles, revenus de fonctionnement
- (2) Exploitation, entretien/aménagement des routes nationales
- (3) Pour financer les tâches du FInfr: achèvement du réseau des routes nationales, élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, contributions au maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques
- (4) Indemnisation pour le trafic combiné, ferroulage, voies de raccordement ferroviaires, terminaux, fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP), futur fonds FIF

Digression: retards dans les projets et écarts entre le budget et les comptes

La réalisation de travaux de construction et d'entretien, et partant la chronologie des besoins financiers sont soumises à de nombreuses incertitudes. Par ailleurs, les crédits autorisés inscrits au budget sont des montants maximaux et la planification des dépenses en cours d'année s'effectue par conséquent avec la prudence qui s'impose. Ces divers éléments entraînent des écarts entre le budget et les comptes. Pour le FSCR et le FInfr, cela signifie que les moyens requis sont en règle générale moins importants que ceux qui avaient été budgétisés initialement. En réalité, l'épuisement des provisions ou des réserves est plus lent que ne le prévoient le budget et le plan financier. Les incertitudes sont dues à plusieurs facteurs sur lesquels il est impossible ou difficile d'influer. Il s'agit de restrictions temporelles et de restrictions financières.

Pour des raisons techniques, liées au problème du gel en particulier, les travaux principaux des projets de construction et d'entretien ne peuvent en général être réalisés que de mars à octobre. De plus, les travaux d'entretien doivent habituellement être effectués sans interruption de la circulation, ce qui occasionne une restriction temporelle supplémentaire. Il convient de planifier les travaux de façon qu'ils

perturbent le moins possible le trafic, par exemple en période de vacances, où l'affluence est la plus forte. Ces deux facteurs, en lien par exemple avec des retards liés aux projets eux-mêmes, peuvent entraîner le report du début des travaux à l'année suivante parce que le temps restant pour l'exécution des travaux ne suffit plus pour les terminer. Les reports de ce type induisent des écarts considérables entre le budget et les comptes. De mauvaises conditions météorologiques peuvent aussi bouleverser le calendrier prévu. Ainsi, des travaux programmés pour le printemps commencent parfois plus tard ou doivent être terminés plus tôt à l'automne, ce qui diminue d'autant les moyens financiers requis pour l'année en cours. Par ailleurs, des retards peuvent aussi être dus à des oppositions et des recours lors des procédures d'acquisition (par ex. projet Härkingen–Wiggertal); il en résulte un report des besoins financiers. Enfin, même lorsque les travaux ont commencé, l'avancée d'un projet peut être ralentie par des difficultés d'exécution (par ex. des problèmes d'ordre géologique ou technique, comme dans le projet du tunnel de Viège réalisé dans le cadre de l'achèvement du réseau*), qui expliquent elles aussi les besoins financiers moins importants que prévu durant l'année budgétaire en cours. L'achèvement du réseau, qui relève de la compétence des cantons, a justement enregistré d'importants reports des besoins financiers ces dernières années, en raison de difficultés de réalisation. De plus, les recours contre des décisions d'approbation des plans retardent les besoins financiers à moyen terme pour les différents projets. Cependant, de tels recours ont parfois aussi des répercussions sur les besoins financiers durant l'année en cours, étant donné qu'ils empêchent le commencement des travaux préliminaires ou l'acquisition de terrain (par ex. projet de contournement nord de Zurich) et que les ressources financières budgétisées ne peuvent pas être utilisées.

Enfin, des adjudications fructueuses peuvent aussi entraîner une diminution des besoins financiers, lorsque les offres déposées s'avèrent moins coûteuses que ce qui était prévu au budget. Un élément primordial doit être pris en compte: les indications de coûts sont toujours des estimations. Or, comme les projets de construction et d'entretien nécessitent un temps de préparation relativement long avant le premier coup de pioche, les fonds libérés à court terme durant l'année ne peuvent souvent plus être utilisés pour d'autres ou de nouveaux projets.

Cette problématique des retards et des écarts entre le budget et les comptes concerne aussi les projets d'agglomération et les contributions fédérales qui y sont liées.

1.4 Carences de l'architecture de financement actuelle

En particulier dans le domaine des routes nationales, dont la Confédération est entièrement responsable depuis la RPT, l'expérience montre que l'architecture de financement présente certaines lacunes.

Pertes de flexibilité

L'introduction du FInfr a entraîné la répartition du financement des routes nationales sur deux structures. La flexibilité du pilotage, de la gestion et du décompte annuels s'en trouve restreinte (les augmentations et les réductions de dépenses dans les structures ne peuvent pas se compenser mutuellement ou seulement par la voie fastidieuse du supplément budgétaire).

Principe de l'annualité

La progression des grands projets de construction dans le domaine des infrastructures dépend de divers facteurs et ne peut pas être influencée dans certains cas (par ex. procédures de recours lors des approbations des plans et des adjudications, météo). En raison du principe de l'annualité, les ressources inutilisées une année à la suite de retards dans des projets financés via des comptes de la Confédération ne peuvent pas être reportées automatiquement sur l'année suivante ou sur des années ultérieures. Toutefois, en raison de leur affectation obligatoire, les ressources non utilisées dans les délais prévus restent «réservées» à un usage ultérieur dans le cadre de l'ensemble des tâches couvertes par le FSCR.

De même, si les travaux progressent plus rapidement que prévu, il n'est pas possible à chaque fois de libérer en temps utile les ressources nécessaires supplémentaires en raison des délais qu'impose la procédure de demande de supplément budgétaire. En outre, les projets d'investissement majeurs et développés sur le long terme dans le domaine des transports, qui comportent des incertitudes quant aux coûts, peuvent donner lieu à des problèmes temporaires de financement du fait de leurs importants besoins de financement (pics d'investissement). En raison du frein à l'endettement et du plafond des dépenses, soit les pics d'investissement ou les coûts supplémentaires doivent être temporairement compensés par une réduction des dépenses dans l'éventail de tâches du FSCR ou dans les comptes de la Confédération, soit la réalisation des projets de construction correspondants doit être repoussée.

Le «dilemme des provisions»

Les projets d'infrastructure de transport se caractérisent par de longues durées de planification et de construction, et généralement par des volumes d'investissement importants. Ces particularités impliquent un financement sûr et axé sur le moyen voire sur le long terme, qui peut notamment être garanti par des provisions ou des réserves.

En vertu de l'art. 3, let. e, LUMin, le FSCR peut constituer des provisions, pour autant qu'une telle mesure soit nécessaire pour assurer une évolution équilibrée des recettes et des dépenses. Compte tenu des provisions encore disponibles actuellement (réserves au bilan), il sera possible de couvrir ces prochaines années le déficit structurel existant (baisse des recettes, augmentation des dépenses). Toutefois, on a observé par le passé qu'il n'est pas toujours possible de fournir les quantités de ressources voulues malgré d'importantes provisions dans le FSCR. Cette situation est liée au fait que les dépenses relevant du FSCR sont aussi imputées aux comptes de la Confédération et soumises au frein à l'endettement. En raison des exigences posées par le mécanisme du frein à l'endettement, il n'est pas possible d'utiliser des provisions à court terme en toutes circonstances, même si les ressources financières précisément prévues à cet effet sont disponibles. En revanche, le frein à l'endettement permet de réduire la dette à moyen et à long termes, à condition toutefois que l'on privilégie durablement ou provisoirement les tâches liées à la circulation routière parmi les diverses tâches de la Confédération. Tel est le cas pour l'heure et pour les années à venir, de sorte qu'il est actuellement possible de recourir aux provisions disponibles.

Par ailleurs, on relève dans le FSCR d'autres enchevêtrements et interdépendances, alors que les contributions sont très fragmentées. Cette situation, qui réduit la transparence et la traçabilité, entrave le pilotage financier.

1.5

Conclusions et mesures requises

L'importance stratégique considérable des infrastructures de transport, en particulier des routes nationales et des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, est incontestée. Le volume de trafic croissant et les exigences élevées en matière de technique des transports en vue de garantir la fonctionnalité du réseau, d'en améliorer la disponibilité, la sécurité ainsi que la conformité posent des défis majeurs à la Confédération, aux cantons et aux communes.

C'est pourquoi il importe de combler les manques du dispositif de financement actuel, qui s'est développé au fil du temps, et de financer à l'avenir les deux modes de transport terrestre de manière plus cohérente au niveau fédéral. Il faut en outre créer les conditions qui permettront d'éviter en temps utile le déficit financier qui se dessine.

Pour les routes nationales, il convient par ailleurs non seulement de garantir l'exploitation et l'entretien, mais aussi de procéder aux adaptations nécessaires et de prendre des mesures ciblées en matière d'accroissement de la capacité d'éléments du réseau très sollicités ou surchargés. Aussi bien le financement que la planification de l'accroissement des capacités de la route et du rail devraient ainsi devenir plus cohérents.

Les ressources fédérales pour le cofinancement de mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations doivent être assurées parallèlement à celles destinées au financement des routes nationales à moyen et long termes.

2

Grandes lignes du projet

2.1

Projet en bref

Afin de combler les lacunes du dispositif de financement actuel, qui s'est développé au fil du temps, et de pouvoir financer à l'avenir les deux modes de transport terrestre que sont la route et le rail de manière plus cohérente, il convient de créer par voie constitutionnelle un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) de durée illimitée (cf. ch. 2.2).

Le déficit de financement qui se dessine ne concerne pas seulement les routes nationales, mais toutes les tâches et les dépenses (co)financées par le FSCR. En plus de réduire les dépenses par des gains d'efficacité ou des renoncements, il faut reporter ou étendre dans le temps, autrement dit répartir sur une plus longue période, les dépenses requises par l'accroissement des capacités. Il est nécessaire en outre de générer des recettes supplémentaires et de recourir à de nouvelles ressources financières (cf. ch. 2.3.5).

Un programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES des routes nationales) doit permettre aux Chambres fédérales de se prononcer périodiquement sur l'accroissement des capacités et sur le développement du réseau des routes nationales (cf. ch. 2.4). Le financement des projets d'agglomération se poursuivra, et l'allocation des moyens nécessaires sera toujours demandée périodiquement à l'Assemblée fédérale pour des phases (dites «générations»). La coordination entre les TP, le TIM et la mobilité piétonne et cycliste est ainsi assurée

2.2 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

2.2.1 Aperçu

Le Conseil fédéral souhaite uniformiser le financement du rail et de la route. Dans un souci d'équité de traitement, il est prévu de créer, par voie constitutionnelle, le FORTA, illimité dans le temps, sur le même modèle que le FIF.

Le FORTA (qui est, à l'instar du FInfr, un compte spécial) est en réalité une extension ou une transformation du FInfr qui existe aujourd'hui et qui est limité. Il est prévu de financer à l'avenir par un fonds toutes les tâches liées aux routes nationales et les contributions fédérales aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Le FORTA doit permettre d'améliorer la fiabilité de la planification et des réalisations à long terme ainsi que la transparence de ces deux groupes de tâches en éliminant les enchevêtrements et les interdépendances actuelles, qui entravent le pilotage des projets. Son approvisionnement sera assuré dans le cadre d'une affectation obligatoire de ressources, comme cela est prévu pour le FIF, étant donné que l'attribution de ses principales sources de financement est prévue par voie constitutionnelle. Le FORTA ne peut pas s'endetter, mais il peut constituer des réserves. Il correspond à une mesure structurelle pour clarifier les flux financiers et n'a aucune influence sur le déficit prévisible. Le FORTA est illimité dans le temps.

Le regroupement des tâches liées aux routes nationales dans le FORTA facilite le pilotage et la gestion des crédits à court et moyen termes tout en améliorant la transparence. Il accroît en outre la flexibilité et la perméabilité des ressources disponibles, puisque les ressources non utilisées à court et moyen termes dans un domaine sont alors disponibles pour les années suivantes, voire pour d'autres domaines.

Le FORTA accroît la fiabilité de la planification et des réalisations à long terme des routes nationales et des infrastructures de transport pour le trafic d'agglomération. Comme les prélèvements dans le fonds ne sont pas soumis au frein à l'endettement, il est possible de mieux adapter les dépenses, sur la base des attributions des années précédentes et des provisions disponibles, au montant des investissements nécessaires et au moment opportun. Les fluctuations de dépenses dans le domaine des routes nationales peuvent être mieux absorbées: il n'est pas nécessaire de les compenser dans d'autres domaines ou en différant des projets.

2.2.2 Le FORTA en détail

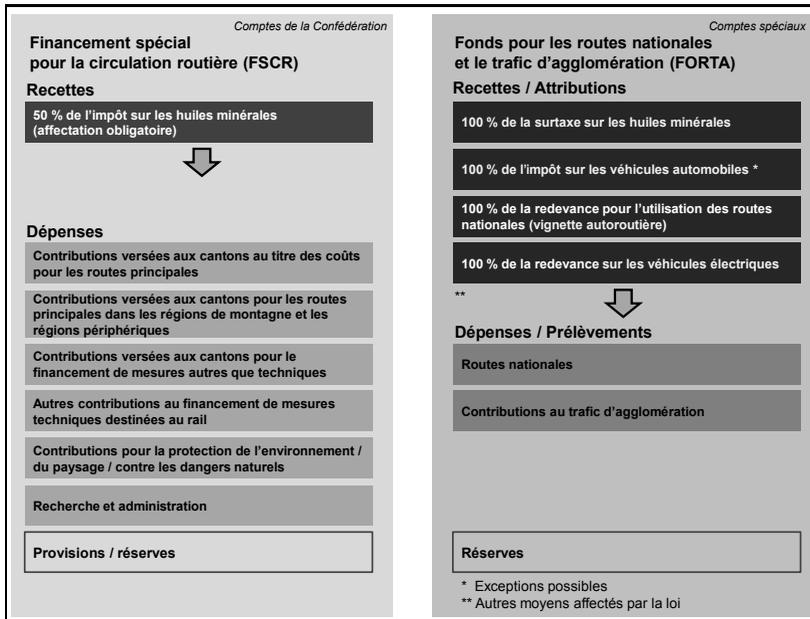
But du fonds

Le FORTA sert à financer les infrastructures des routes nationales, qui relèvent de la compétence de la Confédération, et à garantir les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations.

Statut juridique du fonds

Le FORTA est un fonds ancré dans la Constitution fédérale, conçu pour le long terme, sans personnalité juridique et doté d'une comptabilité propre (comme l'actuel FInfr et le futur FIF).

Financement spécial pour la circulation routière et fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération)



Attributions au fonds / recettes

Les principales sources de recettes du FORTA sont définies dans la Constitution fédérale; les attributions au FORTA seront versées directement via les Comptes de la Confédération:

- 100 % du produit net de la surtaxe sur les huiles minérales (recettes existantes);
- 100 % du produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (recettes existantes);
- en règle générale, 100 % du produit net de l'impôt sur les véhicules automobiles (recettes existantes, désormais assorties d'une affectation obligatoire; cf. les explications fournies ci-après);
- 100 % du produit net de la redevance sur les véhicules à propulsion alternative (nouvelles recettes);
- part de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (recettes existantes; cf. les explications fournies ci-après) à partir de 2030 environ³⁵;

³⁵ Cette source de recettes n'est pas représentée sur la figure 14, car elle ne concernera pas le FORTA avant 2030.

- autres recettes à affectation obligatoire définies par le législateur (sanction relative au CO₂, actuellement prévue pour le FInfr par la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂³⁶).

L'impôt sur les véhicules automobiles est une redevance qui existe déjà et dont les recettes sont versées au budget ordinaire de la Confédération. Elle sera désormais affectée au FORTA et contribuera ainsi à combler le déficit prévisible. En principe, les recettes devront être allouées au fonds dans leur intégralité. Afin de maintenir une marge de manœuvre en matière de politique financière, il sera toutefois possible de déroger exceptionnellement à cette règle dans les deux cas suivants:

- Des parts du produit net de l'impôt sur les véhicules automobiles pourront être allouées au financement des tâches du FSCR_{NOUVEAU} si ce dernier est menacé de déficit.
- Des parts du produit net de l'impôt sur les véhicules automobiles pourront être affectées aux comptes de la Confédération pour atténuer les coupes faites dans d'autres postes de dépenses si des mesures d'économie spécifiques (notamment des «programmes d'économies») sont nécessaires au maintien de l'équilibre entre les dépenses et les recettes.

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont approuvé les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (arrêté fédéral FAIF). En vertu de celles-ci, le Conseil fédéral pourra employer des recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (impôt de base) issues du FSCR pour le financement de l'infrastructure ferroviaire jusqu'au 31 décembre 2018, puis pour les intérêts et le remboursement des avances au FIF. Il pourra en effet disposer de 9 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (impôt de base) et de la surtaxe sur les huiles minérales, mais au plus de 310 millions de francs par an. Une fois terminé le remboursement complet mentionné (vers 2030), le Conseil fédéral prévoit d'utiliser pour le FORTA la part de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire qui était jusque-là versée au FIF.

Prélèvements du fonds / dépenses

Les prélèvements annuels, fixés par simples arrêtés de l'Assemblée fédérale, sont répartis sur les catégories suivantes:

- prélèvements en vue du financement des routes nationales;
- prélèvements pour les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations.

Le Conseil fédéral peut relever de 15 % le crédit budgétaire annuel fixé par le Parlement pour les aménagements et les grands projets réalisés sur le réseau existant des routes nationales si les travaux de construction progressent plus rapidement que prévu. Les crédits budgétaires fixés reposent sur le plafond des dépenses quadriennal arrêté par le Parlement et sur les crédits d'engagement approuvés. Les prélèvements du fonds ne sont pas soumis au frein à l'endettement.

Réserves du fonds

Le FORTA constitue une réserve appropriée. Celle-ci doit en particulier servir à compenser les fluctuations de recettes et de dépenses (par ex. suite à des pics d'investissement). Le FORTA ne peut pas s'endetter. La fortune du fonds ne porte pas intérêt.

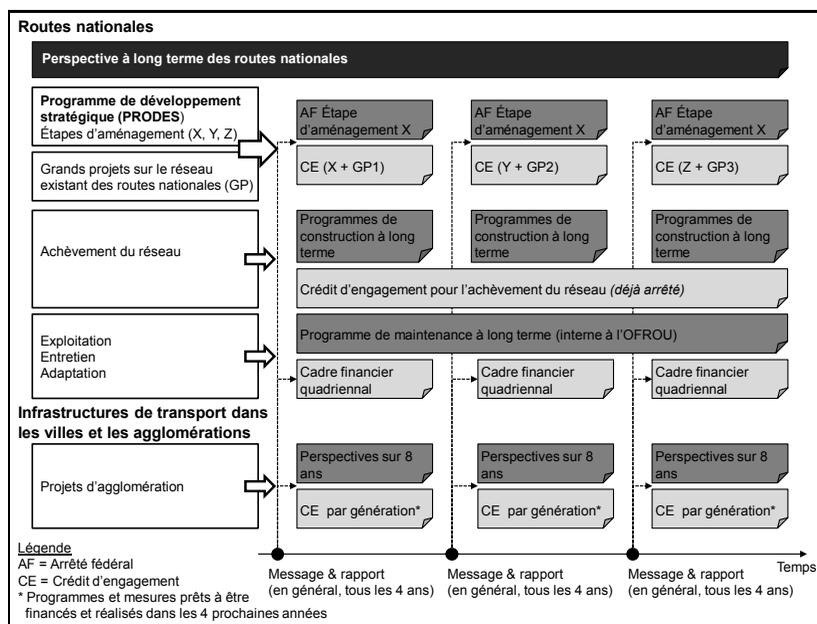
Selon le volume financier requis pour des projets à venir ou prévus à court ou à moyen termes, le montant de la réserve appropriée peut différer. Cependant, il faut limiter ce montant. On vise un montant d'environ 500 à 800 millions de francs.

Instruments de pilotage du fonds

Par analogie au financement futur et à l'aménagement des infrastructures ferroviaires, les instruments de pilotage (financier) suivants sont introduits:

- perspective à long terme et programme de développement stratégique des routes nationales (en réponse à la motion 12.3329 de la CTT-N),
- crédit d'engagement commun pour l'accroissement des capacités des routes nationales (étapes d'aménagement) et les grands projets sur le réseau existant des routes nationales,
- plafonds des dépenses quadriennaux pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement au sens d'adaptations des routes nationales,
- perspectives portant sur deux périodes quadriennales du financement fédéral pour le trafic d'agglomération et crédit d'engagement pour la phase ou génération suivante des projets d'agglomération,
- crédits budgétaires annuels (n'apparaissent pas dans la figure ci-après),
- comptes rendus périodiques au Parlement dans le cadre des demandes d'enveloppes budgétaires et de crédits d'engagement.

Vue d'ensemble des instruments de pilotage du FORTA



Incidences du fonds sur les autres tâches; FSCR_{NOUVEAU}

Les autres tâches et dépenses liées à la circulation routière figureront encore dans les comptes de la Confédération. Il s'agit:

- des mesures destinées à promouvoir le trafic combiné et le transport des véhicules à moteur accompagnés, des contributions aux frais des voies de raccordement ferroviaires de nature privée, de l'attribution au FIF jusqu'en 2030 environ (rassemblées sous les autres contributions au financement de mesures techniques);
- des contributions aux coûts pour les routes principales;
- des contributions aux ouvrages de protection contre les forces naturelles et aux mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessités par le trafic routier;
- des contributions générales aux coûts des cantons pour les routes ouvertes aux véhicules à moteur;
- des contributions aux cantons dépourvus de routes nationales;
- de la recherche et de l'administration.

En outre, les contributions au maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, encore assurées actuellement via le Finfr, seront prises en charge par le FSCR_{NOUVEAU} dans le cadre de la nouvelle solution.

Jusqu'au remboursement complet des avances au FTP reprises par le FIF, des attributions issues du FSCR_{NOUVEAU} seront versées au FIF. Selon les estimations actuelles, ce remboursement devrait être terminé vers 2030. A partir de ce moment-là, les moyens prévus auparavant pour le FIF seront versés directement au FORTA (cf. ch. 2.3.5.5). Il en résultera une réduction des recettes à affectation obligatoire et des dépenses du FSCR_{NOUVEAU} par rapport à la période antérieure à 2030.

Les tâches mentionnées continueront d'être financées par les ressources à affectation obligatoire provenant de l'impôt sur les huiles minérales (50 % de l'impôt de base). De ce fait, le FSCR_{NOUVEAU} est maintenu (art. 53, al. 1, LFC). Les avoirs du FSCR_{NOUVEAU} ne portent pas intérêt et ce dernier ne peut pas s'endetter. Quant aux autres catégories de contribution du FSCR_{NOUVEAU}, il s'agit surtout de contributions de transfert annuelles, qui ne sont plus liées à des projets concrets ou au développement de projets, de sorte qu'il ne serait pas justifié de recourir à un fonds.

A plusieurs égards, la création du FORTA n'a pas d'incidences directes sur la gestion de ces ressources:

- Les dépenses, décidées chaque année avec le budget par le Parlement, ne sont pas soumises au frein à l'endettement.
- Désormais, les comptes de la Confédération contiendront également, à titre de crédits de transfert, les contributions au maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, étant donné que cette composition est plus appropriée. Tandis que ces contributions sont limitées dans le temps en vertu du droit en vigueur (LFI_{Inf}), la nouvelle solution doit permettre de les maintenir pour une durée illimitée.

Les éventuels excédents de recettes resteront dans le FSCR_{NOUVEAU} et serviront à équilibrer l'évolution des recettes et des dépenses. Ils permettront de constituer une provision appropriée. Le FORTA offre cependant la possibilité d'allouer des parts du produit net de l'impôt sur les véhicules automobiles au FSCR_{NOUVEAU} si ce dernier est menacé de déficit (cf. les explications fournies plus haut).

2.3 Comblement du déficit prévisible

Nous abordons ci-après en détail les recettes et les besoins de financement futurs du FSCR, respectivement du FORTA proposé et du FSCR_{NOUVEAU}.

2.3.1 Estimation de l'évolution future des recettes

Les véhicules à faible consommation ou ceux à propulsion alternative sont souhaités et encouragés dans le cadre des politiques environnementale et énergétique. Le progrès technologique général vers des véhicules toujours moins gourmands ou des véhicules propulsés par des énergies alternatives telles que le gaz naturel, l'électricité ou l'hydrogène s'en trouve accéléré.

Les Chambres fédérales ont décidé en mars 2011 de réduire les émissions de CO₂ des voitures de tourisme. Les émissions de CO₂ des voitures de tourisme mises en circulation pour la première fois doivent être ramenées à 130 grammes par kilomètre (g/km) en moyenne d'ici fin 2015. De plus, dans son message du 4 septembre 2013

relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie)³⁷, le Conseil fédéral a proposé d'améliorer l'efficacité énergétique des voitures de tourisme et des véhicules utilitaires légers (voitures de livraison et tracteurs à sellette légers) par de nouvelles prescriptions concernant les émissions de CO₂. Les émissions de CO₂ des voitures de tourisme neuves devraient ainsi être réduites à 95 g/km en moyenne d'ici à 2020, celles des véhicules utilitaires légers à 175 g/km d'ici à 2017 et à 147 g/km en moyenne d'ici à fin 2020.

En raison de la demande croissante d'énergie à l'échelle mondiale, il faut prévoir à long terme un renchérissement des sources d'énergie, en particulier des sources d'énergie fossiles. Compte tenu de cette évolution, il y a également lieu de tabler sur une poursuite de la réduction de la consommation spécifique de carburant à l'avenir. De plus, le nombre de véhicules propulsés par des énergies alternatives devrait aller croissant.

Calculs sur la base de la stratégie énergétique 2050

Dans le cadre de la stratégie énergétique 2050, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a notamment élaboré des scénarios concernant la future consommation de carburant. Il a examiné, dans son rapport de base du 12 septembre 2012 «Die Energieperspektiven für die Schweiz 2050»³⁸, les trois scénarios «Poursuite de la politique énergétique actuelle» (PPA), «Mesures politiques du Conseil fédéral» (PCF) et «Nouvelle politique énergétique» (NPE). Le rapport de base de l'OFEN contient, pour ces trois scénarios, une estimation de l'évolution future à long terme de la consommation énergétique dans les différents secteurs (ménages privés, services et agriculture, industrie et transports).

Pour le présent message, on a calculé l'évolution des recettes de l'impôt sur les huiles minérales en se fondant sur l'évolution de la consommation énergétique dans le scénario PCF du rapport de base³⁹. Le choix s'est porté sur le scénario PCF, parce que les objectifs qu'il fixe concernant les émissions de CO₂ des voitures de tourisme neuves et des véhicules utilitaires légers sont identiques aux prescriptions proposées par le Conseil fédéral dans la révision du droit de l'énergie. Le scénario PCF repose, pour ce qui est des carburants biogènes (carburants issus d'énergies renouvelables, par ex. biodiesel ou bioéthanol), sur une croissance à laquelle l'on ne s'attend plus aujourd'hui. En août 2012, dans son rapport en réponse au postulat 09.3611 «Réduction des émissions de CO₂ par l'incorporation de biocarburants aux carburants», le Conseil fédéral a indiqué qu'il n'entendait pas en renforcer davantage la promotion au vu des réserves d'ordre énergétique, climatique, écologique et social qu'ils inspirent. En outre, dans sa modification du 21 mars 2014 de la loi sur l'imposition des huiles minérales, l'Assemblée fédérale a durci les dispositions relatives aux allègements fiscaux pour les carburants biogènes. Par ailleurs, au début des modélisations de l'OFEN (en 2010) pour les scénarios PCF et NPE, on avait admis que la directive européenne relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouve-

³⁷ FF 2013 6771

³⁸ www.bfe.admin.ch. > Thèmes > Politique énergétique > Stratégie énergétique 2050 > Document sur ce thème > Bases (en allemand seulement)

³⁹ Pour le dire en simplifiant: les données de la consommation énergétique présentées dans le rapport de base ont été converties en francs.

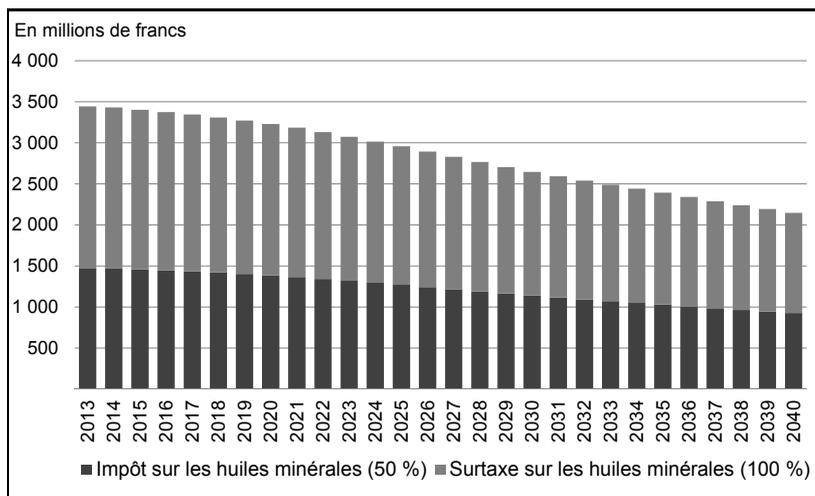
lables⁴⁰ serait aussi contraignante pour la Suisse, car on partait du principe que les négociations avec l'UE en matière énergétique seraient conclues rapidement.

Pour ces raisons, le scénario PCF a été adapté, sur la base des hypothèses sur les carburants biogènes formulées dans le scénario PPA. En outre, comme indiqué dans le rapport de consultation du 26 février 2014, les chiffres en lien avec le tourisme à la pompe ont été précisés, et l'année de référence a été actualisée. C'est pourquoi, afin de le distinguer, le scénario sous-jacent à la présente analyse sera désigné par PCF sensibilité. Le modèle utilisé est expliqué (sur la base du scénario PPA) dans le rapport de base du 20 février 2013 sur l'estimation de l'évolution future des ventes de carburant et des recettes de l'impôt sur les huiles minérales⁴¹. Le scénario PCF ou PCF sensibilité est considéré en détail dans le rapport complémentaire du 27 octobre 2014⁴².

La figure ci-après présente l'évolution future estimée, selon le scénario PCF sensibilité, des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales pertinentes pour le FSCR, respectivement le FSCRNOUVEAU, et pour le FORTA.

Figure 16

Evolution des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales selon le scénario PCF sensibilité (net⁴³)



⁴⁰ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JO L 140 du 5.6.2009, p. 16

⁴¹ Disponible en allemand sur le site Internet www.astra.admin.ch > Thèmes > Routes nationales > Financement des routes > Un déficit se profile à l'horizon

⁴² *Ibid.*

⁴³ Les recettes sont présentées au net, c'est-à-dire après déduction des remboursements et des coûts de prélèvement.

En admettant que les barèmes d'imposition restent inchangés, la modélisation pour le scénario PCF sensibilité débouche sur un recul, année après année, des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales. Les recettes annuelles, qui atteignent actuellement plus de 3,4 milliards de francs (2013), s'abaissent à 3,2 milliards de francs en 2020 et à 2,6 milliards de francs en 2030.

Parallèlement à cette régression générale des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales, la valeur réelle de ces recettes diminue également en raison du renchérissement qui frappe les dépenses.

L'élaboration du présent message se déroule dans un contexte où les prix du pétrole brut tout comme les taux de change en francs suisses subissent d'assez fortes fluctuations. Le calcul de l'évolution future des recettes part du principe que les développements actuels seront passagers et qu'à long terme, les paramètres rejoindront la tendance initiale prévue.

2.3.2 Estimation de l'évolution future des dépenses

2.3.2.1 Routes nationales

Nous présentons ci-après, indépendamment de l'architecture actuelle de financement et des structures actuelles de financement, les besoins financiers de la Confédération pour les routes nationales. Dans un premier temps, ces besoins ont été évalués du bas vers le haut: ils reposent donc sur les planifications de divers projets et programmes.

Dans la perspective du déficit qui se profile et des retards usuels prévisibles en raison des oppositions et des recours, ces besoins financiers ont été revus à la baisse dans un deuxième temps pour l'ensemble de la période 2017–2040. Par conséquent, la représentation qui suit des besoins financiers tient déjà compte des mesures visant à garantir le financement futur, qui sont proposées ci-après sur le versant des dépenses (cf. ch. 2.3.4.1).

Compte tenu des connaissances actuelles et de l'état présent de la planification, les besoins financiers moyens entre 2014 et 2030 s'élèvent à environ 2,6 milliards de francs par an (valeurs réelles, indice des prix 2014, TVA comprise). Les deux figures ci-après présentent en détail la répartition et la distribution dans le temps.

Figure 17

Besoins financiers pour les routes nationales (valeur réelles)

(millions de francs / indice des prix 2014)*	Moyenne par an (2014–2030)	en %	Moyenne par an (2031–2040)	en %
Exploitation/entretien/aménagement (adaptations)**	1777	68,4	1805	68,3
– Exploitation	400	15,4	455	17,2
<i>dont coûts subséquents</i>	2		8	
– Entretien	913	35,1	1164	44,1
<i>dont coûts subséquents</i>	23		114	
– Aménagement (adaptations)	464	17,9	186	7,0
Achèvement du réseau	348	13,4	7	0,3

(millions de francs / indice des prix 2014)*	Moyenne par an (2014–2030)	en %	Moyenne par an (2031–2040)	en %
Accroissement des capacités	475	18,3	830	31,4
– PEG-M1+2 (élimination des goulets d'étranglement, modules 1+2)	348	13,4	56	2,1
– PEG-M3 (élimination des goulets d'étranglement, module 3)	114	4,4	542	20,5
– NAR-2 (autoroute du Glatttal, contournement de Morges)	13	0,5	232	8,8
Total	2600	100,0	2642	100,0

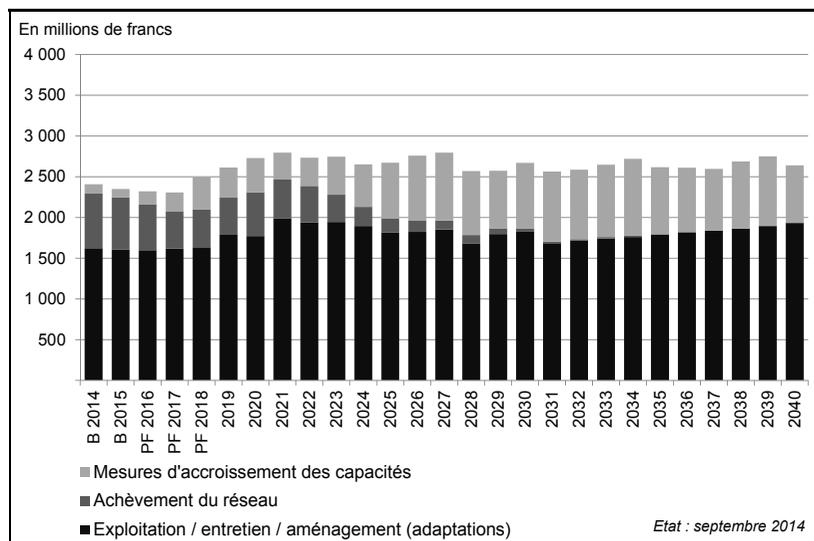
* En raison de différences d'arrondi, les sommes de valeurs peuvent différer légèrement des totaux (intermédiaires).

** Y c. les coûts subséquents résultant de l'accroissement des capacités

Les valeurs présentées ici sont des valeurs réelles, qui ne tiennent pas compte du renchérissement. Si l'on suppose un renchérissement annuel de 1 %, les besoins annuels moyens augmentent d'environ 200 millions de francs, soit de 2,6 à 2,8 milliards de francs (2014–2030).

Figure 18

Besoins financiers pour les routes nationales (valeurs réelles, indice des prix 2014)



B=Budget, PF=Plan financier

Deux tiers des dépenses sont prévus pour l'exploitation, l'entretien et les adaptations des installations existantes des routes nationales. Un sixième des dépenses sert à financer l'accroissement des capacités (jusqu'en 2030). L'achèvement du réseau nécessitera encore des ressources jusque vers 2034, de sorte que les fonds libérés

progressivement pourront être de plus en plus affectés à l'accroissement des capacités.

Les dépenses prévues jusqu'en 2018 tiennent compte de la planification financière de la Confédération. Cette planification est adaptée aux ressources disponibles dans le FSCR et aux exigences du frein à l'endettement. Les besoins financiers ne pourront donc pas être entièrement couverts, ce qui entraîne une certaine stagnation des investissements et un besoin de rattrapage au cours de ces années. De ce fait, les dépenses augmentent à partir de 2018.

Exploitation: divers facteurs expliquent la hausse des dépenses d'exploitation. Le réseau des routes nationales à exploiter devient plus long, car de nouveaux tronçons de route nationale sont mis en service dans le cadre de l'achèvement du réseau ou suite à des travaux d'extension et à l'accroissement des capacités. De plus, les adaptations entraînent elles aussi des dépenses d'exploitation plus élevées, par exemple pour les nouvelles installations destinées à la gestion du trafic ou pour améliorer la sécurité dans les tunnels.

Entretien: les dépenses pour le gros entretien présentent une tendance à la hausse. Les causes de cette évolution sont celles déjà décrites pour l'*exploitation* ainsi que le vieillissement de l'infrastructure. De plus, la sollicitation croissante due à l'augmentation du volume de trafic joue aussi un rôle. Les travaux d'entretien sont généralement réalisés sur les divers tronçons tous les 15 à 20 ans. Les besoins financiers annuels correspondent en moyenne à 1,2 % de la valeur de remplacement des installations des routes nationales.

Aménagement au sens d'adaptations: les dépenses pour les adaptations augmenteront d'abord jusque vers 2021 avant de diminuer jusque vers 2030, malgré les besoins financiers prévus pour la construction d'un second tube au tunnel routier du Gothard. Cette augmentation est notamment due aux exigences croissantes que posent la classe politique, le monde scientifique et la société aux routes nationales et plus généralement aux infrastructures routières. Le recul qui lui succèdera s'explique par le fait que la planification concrète des projets (et, ainsi, les besoins financiers) se fait généralement à un horizon d'environ huit à dix ans. Vu les expériences faites jusqu'ici, il faut toutefois s'attendre à ce que les besoins financiers demeurent à un niveau semblable à celui d'aujourd'hui et des prochaines années même après 2021, puisque la planification évoluera. Pour la période 2014 à 2030, les dépenses concernent en particulier les cinq domaines suivants:

- les mesures visant à améliorer la sécurité dans les tunnels nécessitent près de 900 millions de francs (soit 11 % des besoins financiers pour les adaptations);
- le budget prévu pour les projets de protection contre le bruit est d'environ un milliard de francs (soit 12 % des besoins financiers pour les adaptations);
- le programme de réaffectation des bandes d'arrêt d'urgence exige environ 1,1 milliard de francs (soit quelque 14 % des besoins financiers pour les adaptations);
- la réalisation de centres de contrôle et de places de stationnement pour les poids lourds ainsi que les équipements de gestion du trafic requièrent ensemble environ 700 millions de francs (soit environ 9 % des besoins financiers pour les adaptations);

- d'après les estimations actuelles, la construction d'un second tube au Gothard, telle que décidée par le Parlement, coûtera environ deux milliards de francs. Ces besoins se manifesteront pour l'essentiel à partir de 2021, tandis que ceux pour les quatre autres secteurs de dépenses apparaîtront principalement d'ici à 2024/2025.

Les cinq domaines décrits sont à l'origine de près de 70 % des besoins financiers pour les adaptations. Les 30 % restants couvrent en particulier les mesures visant les tracés, les ouvrages d'art, les passages à faune, les équipements d'exploitation et de sécurité, les ouvrages de protection contre les dangers naturels, les installations préventives en cas d'accident majeur et les contrôles.

Achèvement: les dernières lacunes du réseau des routes nationales sont progressivement comblées, si bien que les besoins financiers correspondants se maintiendront probablement jusqu'en 2032 avant de tendre à régresser progressivement au fil des années.

Accroissement des capacités: un crédit d'engagement de 5,5 milliards de francs (indice des prix 2005, hors TVA) est actuellement débloqué pour éliminer les goulets d'étranglement. Ce crédit d'engagement couvre les modules 1 et 2 du programme d'élimination des goulets d'étranglement. Le montant encore disponible à partir de 2014 est de 6,5 milliards de francs sur la base de l'indice des prix 2014 et en tenant compte de la TVA; selon la planification actuelle, il sera employé principalement jusqu'en 2030.

Des besoins financiers de quelque 7,4 milliards de francs (indice des prix 2014, TVA comprise) s'y ajouteront pour l'élimination des goulets d'étranglement du module 3. De ce montant, près de 2 milliards de francs sont prévus pour la période 2014–2030, soit quelque 110 millions de francs par an. Les besoins principaux pour ces projets d'élimination des goulets d'étranglement se feront donc sentir entre 2031 et 2040 (étape de réalisation 2040, cf. ch. 2.4.6). Les projets du module 4 ne seront pas poursuivis et ne sont pas pris en compte.

Dans le deuxième message relatif au PEG, le Conseil fédéral a largement informé sur le programme d'élimination des goulets d'étranglement. Nous nous bornons donc ici à nous référer audit message ainsi qu'au ch. 2.4.4.

D'après les premières estimations approximatives, les deux compléments de réseau indispensables que sont le contournement de Morges et l'autoroute du Glatttal (cf. ch. 1.3.4.1 et 2.4) nécessiteront 6,6 milliards de francs (indice des prix 2014, TVA comprise). La réalisation de ces projets exige une adaptation de l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales⁴⁴, qui est proposée dans le cadre de ce message. Compte tenu du temps requis pour les planifications et les procédures d'approbation à venir ainsi que des moyens financiers disponibles, des besoins financiers relativement importants sont pris en compte pour les deux projets à partir de 2035 environ, de telle sorte qu'environ 40 % des besoins se font sentir avant 2040, tandis que l'essentiel de ceux-ci apparaissent à partir de 2040.

⁴⁴ RS 725.113.11

Besoins financiers pour les routes nationales (valeurs nominales, avec 1 % de renchérissement par an)

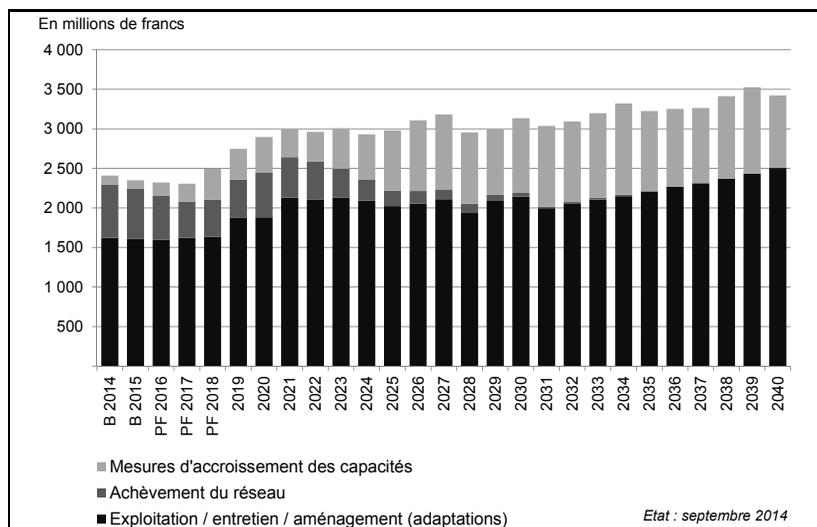


Figure 20

Besoins financiers pour les routes nationales (valeurs nominales)

(millions de francs / valeurs nominales, y c. 1 % de renchérissement / an)*	Moyenne annuelle (2014–2030)	en %	Moyenne annuelle (2031–2040)	en %
Exploitation/entretien/aménagement (adaptations)**	1920	68,3	2239	68,4
– Exploitation	432	15,4	564	17,2
<i>dont coûts subséquents</i>	2		10	
– Entretien	990	35,3	1445	44,1
<i>dont coûts subséquents</i>	26		142	
– Aménagement (adaptations)	497	17,7	230	7,0
Achèvement du réseau	364	13,0	9	0,3
Accroissement des capacités	525	18,7	1027	31,4
– PEG-M1+2 (élimination des goulets d'étranglement, modules 1+2)	379	13,5	67	2,0
– PEG-M3 (élimination des goulets d'étranglement, module 3)	131	4,7	665	20,3
– NAR-2 (autoroute du Glattal, contournement de Morges)	15	0,5	295	9,0
Total	2809	100,0	3274	100,0

* En raison des différences d'arrondis, les sommes de valeurs peuvent légèrement diverger des totaux (intermédiaires).

** Y c. les coûts subséquents de l'accroissement des capacités

2.3.2.2

Besoins financiers pour améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations

Un crédit d'engagement de 6 milliards de francs (indice des prix 2005, hors TVA) est actuellement à disposition pour les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. L'Assemblée fédérale a déjà alloué le montant de 5,77 milliards (projets urgents, première et deuxième générations); il reste donc 230 millions de francs sous forme de crédit bloqué. Environ 45 % des moyens libérés sont prévus pour des mesures concernant le chemin de fer/rail; les ressources restantes sont réparties en particulier entre «tramway/route», «capacité routière» et «mobilité douce». De 2008 à 2013, quelque 430 millions de francs par an ont été versés en moyenne (à prix courants, TVA comprise). Sur la base de l'indice des prix 2005, hors TVA, ce montant correspond à environ 360 millions de francs par an.⁴⁵

Les demandes de subvention émanant des cantons pour des projets d'agglomération de deuxième génération ont montré que les besoins resteront élevés. Les mesures de la «liste A» ont été prises en compte dans le cadre de l'arrêté fédéral du 16 septembre 2014 sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015⁴⁶. La «liste B» a été reportée à une ultérieure troisième génération. Il ressort de celle-ci que des contributions fédérales de 1,47 milliard de francs devraient probablement être versées à partir de 2019. Ce montant correspond à l'état des connaissances en février 2014 et ne tient pas compte d'éventuelles nouvelles mesures qui figureraient dans les projets proposés par les cantons pour la troisième génération.

Avec l'entrée en vigueur du FIF, les projets des projets d'agglomération qui concernent l'infrastructure ferroviaire devront être financés à l'avenir par ce fonds (par ex. RER, cf. au ch. 3.2 les explications concernant l'art. 17a, al. 2, OUMin). Il en résultera une réduction considérable des besoins financiers pour le FSCR ou le FInfr (et, partant, pour le FORTA).

Le Conseil fédéral tient compte du fait que les besoins financiers resteront considérables à l'avenir en intégrant dans les présents calculs des moyens financiers allant au-delà du crédit d'engagement de 6 milliards de francs qui a été décidé. Dans de telles circonstances, le cofinancement de la Confédération pourrait se maintenir à un niveau suffisamment élevé sur le long terme et pour une période indéterminée. Les calculs actuels tiennent compte pour cette raison tant des contributions qui devront probablement encore être versées pour des projets déjà approuvés par l'Assemblée fédérale (y c. le crédit restant bloqué) que des ressources supplémentaires. Ainsi, 900 millions de francs supplémentaires, c'est-à-dire quelque 130 millions de francs en moyenne par an, sont ainsi budgétés entre 2021 et 2027, soit encore pendant la durée actuelle du FInfr (jusqu'en 2027). Puis, dès 2028, environ 200 millions de francs sont prévus par année. A l'instar du crédit global du FInfr, les chiffres cités sont indiqués sur la base de l'indice des prix 2005, hors renchérissement et TVA. Comme aussi bien le renchérissement que la TVA doivent être également financés,

⁴⁵ Le renchérissement et la TVA sont calculés ici de manière simple et globale, étant donné qu'ils ne seront connus en détail pour chaque projet qu'après sa conclusion ou son décompte.

⁴⁶ FF 2014 7609

les valeurs dans les calculs suivants incluent ces deux paramètres, de manière à fournir un tableau complet et actuel (cf. ch. 2.3.3 ss.).

L'expérience montre que les moyens sont employés moins rapidement que prévu. Il faut donc admettre que les besoins financiers pour les projets urgents s'étendront sur une période de 10 à 12 ans. Pour les projets de la première génération, seul un cinquième des moyens libérés ont été versés au cours des trois premières années. Par ailleurs, il faut s'attendre à ce que les projets déjà présentés ne puissent pas tous être réalisés, en raison de votations communales. Par exemple, la route de délestage de Frauenfeld (*Kerntangente Frauenfeld F21*) et les mesures d'accompagnement prévues ne pourront pas être réalisées en raison de leur rejet par le peuple.

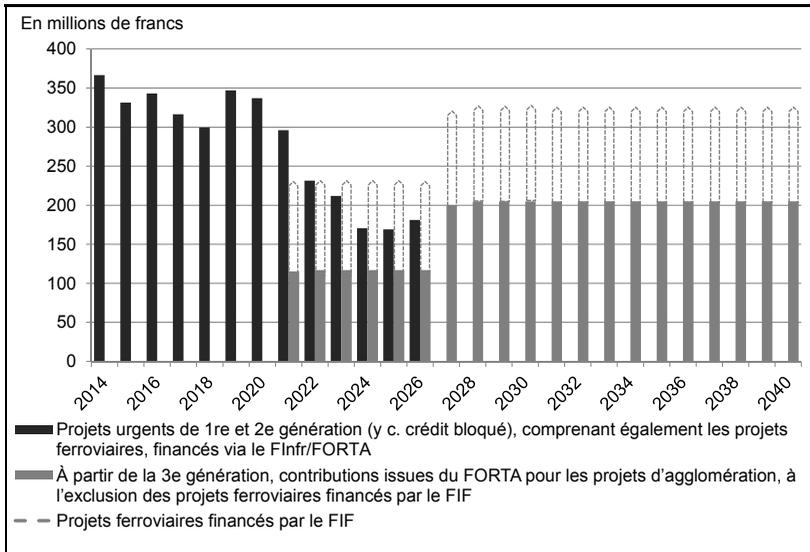
Il faut également tenir compte du fait que certains projets pourront être menés à bien à des coûts moins élevés que prévu et que les contributions fédérales seront donc elles aussi moindres. Enfin, il est possible que les travaux de construction débutent avec du retard. Ainsi, les besoins financiers effectifs et leur répartition pour les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (ainsi que pour les routes nationales) sont incertains.

Le prochain message prévu concernant la libération des crédits pour une troisième génération du programme en faveur du trafic d'agglomération sera vraisemblablement présenté et approuvé en 2019. Dans le cadre de ce message (comme dans le cadre du PRODES des routes nationales), il faudra déterminer l'ampleur des moyens qui seront effectivement nécessaires et disponibles à moyen terme ainsi que l'étendue des mesures supplémentaires requises du côté des recettes pour couvrir les besoins financiers.

Les besoins financiers présentés tiennent déjà compte des mesures visant les dépenses qui sont proposées ci-après en vue de garantir le financement futur (cf. ch. 2.3.4.1).

Figure 21

Besoins financiers pris en compte pour les contributions fédérales aux projets d'agglomération (indice des prix 2005, hors TVA)



2.3.2.3 Besoins financiers pour les «autres tâches»

Contributions aux cantons pour les routes principales: les contributions continueront d'être versées, mais un renchérissement annuel de 1 % est pris en compte. Les chiffres déterminants pour le calcul sont les valeurs de la dernière année du plan financier.

Contributions au maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques: un crédit d'engagement de 800 millions de francs (indice des prix 2005, hors TVA) a été débloqué dans le cadre de la LFinfr, si bien qu'un montant de 40 millions de francs pourra être versé chaque année jusqu'en 2027. Les contributions devraient être maintenues à ce niveau après cette date; le renchérissement annuel sera toujours pris en compte, comme il l'a été par le passé.

Contributions routières au financement de mesures autres que techniques en faveur des cantons: 10 % des recettes du FSCR à affectation obligatoire sont actuellement alloués aux cantons à titre de contributions au financement de mesures autres que techniques. Compte tenu des recettes estimées de l'impôt sur les huiles minérales, qui diminueront si les barèmes d'imposition restent inchangés, quelque 340 millions de francs de contributions au financement de mesures autres que techniques sont prévus en moyenne par an entre 2018 et 2030.

Autres contributions au financement de mesures techniques (en faveur du rail): 9 % des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales pourront être versés au FIF jusqu'à la fin du rem-

boursement des avances au fonds FTP (vers 2030). Sur la base de la modélisation actuelle et compte tenu des tarifs en vigueur de l'impôt sur les huiles minérales (surtaxe comprise), les contributions au FIF atteindront en moyenne quelque 270 millions de francs par an entre 2018 et 2030.

Les autres contributions regroupées sous le titre «Autres contributions au financement de mesures techniques» seront réduites par étapes jusqu'à environ 50 millions de francs en 2030. Les calculs tiennent déjà compte du prolongement (jusqu'en 2023) et de l'extension du plafond des dépenses pour la promotion du transport transalpin de marchandises, qui atteint 180 millions de francs. Au total, entre 2018 et 2030, environ 90 millions de francs de contributions au financement de mesures techniques seront versés en moyenne chaque année au trafic ferroviaire en plus des apports versés au FIF.

Recherche et administration: ces contributions seront maintenues à leur niveau actuel, un renchérissement annuel de 1 % étant pris en compte. Les valeurs de la dernière année du plan financier sont déterminantes pour les calculs.

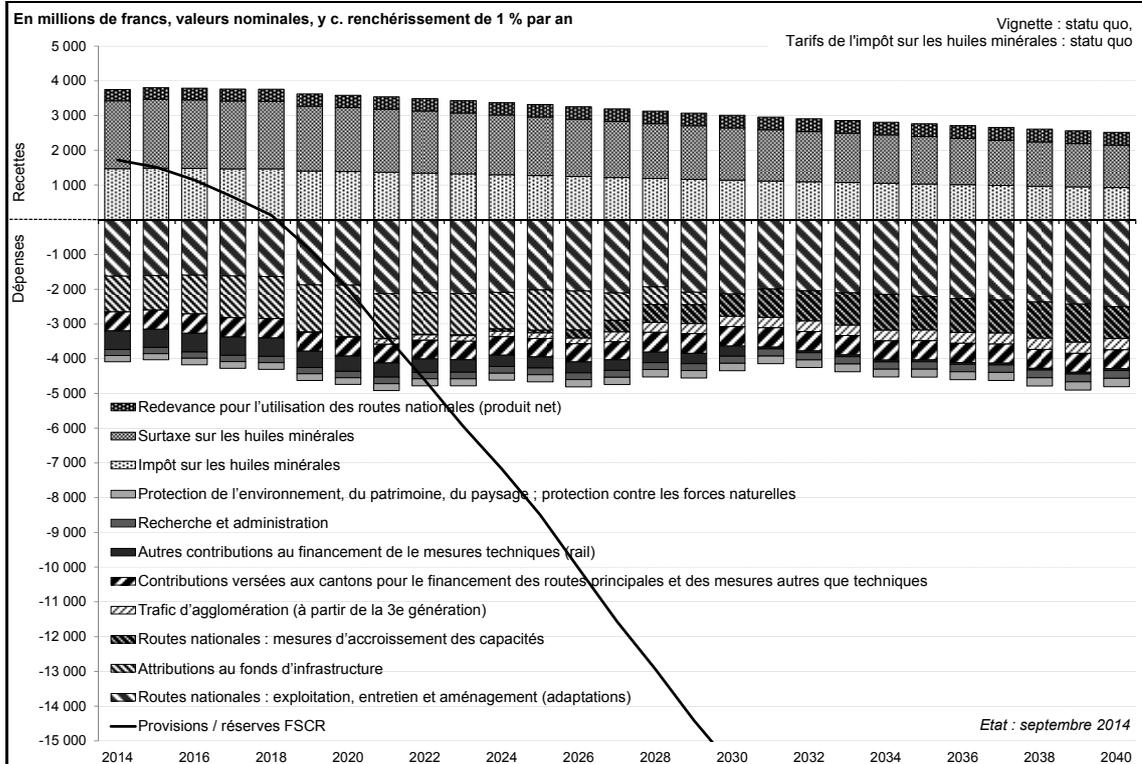
Contribution à la protection de l'environnement, du patrimoine, des paysages et à la protection contre les dangers naturels: ces contributions seront maintenues à leur niveau actuel, en incluant un renchérissement annuel de 1 %. Les valeurs de la dernière année du plan financier sont déterminantes pour les calculs.

2.3.3 Estimation de l'évolution du financement spécial pour la circulation routière 2014–2030 et 2031–2040

Les provisions que contient encore aujourd'hui le FSCR vont s'amenuiser jusqu'en 2018 pour atteindre environ 130 millions de francs en raison des excédents de dépenses calculés pour ces prochaines années. Dès fin 2018 ou début 2019 apparaît chaque année (2018 à 2030) un déficit (solde des recettes et des dépenses) d'environ 1,3 milliard de francs, qui ne pourra plus être couvert par les provisions du FSCR.

Les deux figures suivantes illustrent, de manière synthétique, les besoins financiers présentés dans les chiffres qui précèdent à l'aide de l'architecture financière actuelle du FSCR et en tenant compte d'un renchérissement futur des dépenses de 1 % (à partir de l'indice des prix 2014). Les attributions au FInfr financent les dépenses au titre de l'achèvement du réseau des routes nationales, de l'élimination des goulets d'étranglement sur les routes nationales, des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (1^{re} et 2^e générations) et les contributions destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Pour la simulation, on suppose que les attributions au FInfr se poursuivront jusqu'en 2029 (en raison du retard de l'achèvement du réseau et de l'étalement dans le temps des projets d'élimination des goulets d'étranglement). Comme le FSCR, le FORTA et le FSCR_{NOUVEAU} ne sont pas autorisés à s'endetter, des mesures correctives doivent être engagées du côté des dépenses et du côté des recettes. Ces mesures sont décrites dans les chapitres qui suivent.

Financement spécial pour la circulation routière 2014–2040



Les besoins financiers sont présentés ci-après (pour les budgets et les plans financiers jusqu'en 2017, cf. ch. 1.3.5)

Figure 23

Financement spécial pour la circulation routière

FSCR (en millions de francs)	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	Moyenne 2018-2030	Moyenne 2031-2040
Valeurs nominales pour les dépenses, y c. renchérissement de 1 % par an	PF								
Recettes	3780	3643	3604	3340	3031	2782	2538	3388	2755
Impôt sur les huiles minérales	1463	1403	1386	1271	1138	1031	926	1292	1019
Surtaxe sur les huiles minérales	1950	1868	1844	1687	1507	1362	1221	1716	1347
Redevance pour l'utilisation des routes nationales (produit net)	346	350	353	360	365	367	369	357	367
Autres recettes	22	22	22	22	22	22	22	22	22
Dépenses	4305	4629	4743	4665	4347	4529	4805	4648	4555
Routes nationales (sans le fonds d'infrastructure)	1636	1881	1883	2104	2782	3176	3422	2205	3199
Attributions au fonds d'infrastructure	1210	1358	1497	1157	-	-	-	979	-
Trafic d'agglomération (à partir de la 3 ^e génération)	-	-	-	159	293	308	324	161	310
Contributions versées aux cantons pour les routes principales	182	184	186	196	261	275	291	206	277
Autres contributions au financement de mesures techniques (rail)	528	467	438	319	291	53	53	365	53
Contributions versées aux cantons pour le financement de mesures autres que techniques	376	362	358	332	301	276	252	337	273
Recherche et administration	180	181	183	193	202	213	224	191	214
Protection de l'environnement	124	125	126	133	139	147	154	131	147
Protection du patrimoine et du paysage	16	16	16	17	18	19	20	17	19
Protection des autres routes contre les forces naturelles	53	53	54	57	60	63	66	56	63
Solde	-524	-985	-1139	-1325	-1315	-1747	-2267	-1260	-1800
Etat du FSCR (provisions / réserves)	131	-855	-1993	-8500	-15724	-23162	-33727	-	-

2.3.4 Mesures concernant les dépenses et visant à combler le déficit prévisible

2.3.4.1 Routes nationales

Amélioration de l'efficacité et de l'efficacé, et renonciation

Depuis l'introduction de la RPT, l'ensemble des tâches liées aux routes nationales, jusque-là commun à la Confédération et aux cantons, incombe désormais uniquement à la Confédération. Dans le domaine des routes nationales, cette nouvelle répartition des compétences a permis d'éliminer des facteurs de coûts et d'améliorer l'allocation des ressources par une conception efficace des processus. Des gains d'efficacité et d'efficacé sont possibles en raison de la taille accrue des zones de compétence et grâce à l'utilisation plus fréquente de modèles de pilotage axés sur les incitations (rétribution des prestations en lieu et place de l'indemnisation des coûts).

Au total, les gains d'efficacé permettent d'éviter une augmentation des dépenses encore plus prononcée. Ils contribuent donc à combler le déficit qui se profile. Compte tenu de la situation financière tendue, des économies supplémentaires s'imposent en plus des réductions de coûts induites par la RPT. Pour combler le déficit, la renonciation à certaines mesures ainsi que les gains d'efficacité et d'efficacé doivent générer des économies de l'ordre de 200 millions de francs par an.

Ajournement et étalement des mesures

Il est en outre prévu de repousser et d'étaler les dépenses prévues pour l'accroissement des capacités. Autrement dit, les dépenses visées seront engagées plus tard que prévu et elles se répartiront sur une période plus longue.

Pour combler le déficit, les ajournements et étalements de mesures suivants sont pris en compte dans les projets de routes nationales (cf. ch. 2.3.2.1):

- La réalisation des projets d'élimination des goulets d'étranglement des modules 1 et 2 ne doit désormais se terminer qu'en 2035. La planification initiale prévoyait 2030.
- La réalisation des projets d'élimination des goulets d'étranglement du module 3 ne doit désormais se terminer qu'en 2040. La planification initiale prévoyait 2034.

Vu les habituelles oppositions qui seront probablement formées contre les projets de construction concrets et compte tenu des incertitudes qui entourent la planification de ceux-ci, ces ajournements et étalements sont justifiables.

2.3.4.2 Contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations

Les besoins financiers qui se profilent, compte tenu des informations fournies par les cantons, pour les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations sont eux aussi différés et étalés dans le temps.

Afin de combler le déficit prévisible, il est prévu d'étaler les contributions aux mesures de deuxième génération jusqu'en 2027 environ, comme cela était initialement prévu lors de l'introduction du FInfr. De même, les contributions pour la troisième génération devront être réparties sur une plus longue période. Cette approche permet de tenir compte de l'expérience, qui montre que les besoins financiers se manifestent sur davantage de temps.

2.3.4.3 Contributions au financement de mesures autres que techniques

La part des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales, de la surtaxe sur les huiles minérales et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, versée aux cantons sous forme de contributions au financement des mesures autres que techniques, atteint actuellement au moins 10 % des produits nets. Ces cinq dernières années, cette part était en moyenne d'environ 380 millions de francs par an. Pour la période 2018–2030, on table sur des contributions au financement de mesures autres que techniques de près de 340 millions de francs par an en moyenne, compte tenu du recul estimé des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (les barèmes d'imposition restant inchangés).

Les contributions au financement de mesures autres que techniques doivent, comme par le passé, transiter par les comptes de la Confédération et être portées au débit du FSCR_{NOUVEAU}. Or celui-ci ne sera alimenté à l'avenir que par l'imposition des huiles minérales à affectation obligatoire (impôt de base). Dans ce contexte, il est nécessaire de ne se référer à l'avenir qu'aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales pour calculer les contributions au financement de mesures autres que techniques. Eu égard aux revenus attendus de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (impôt de base) pendant la période 2018–2030, de près de 1,3 milliard de francs par an en moyenne, une part de 27 % aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire permettrait d'atteindre le niveau prévisible des contributions visé dans le droit en vigueur (en moyenne env. 340 millions de francs par an pour la période 2018–2030).

Avec cette solution, seules les recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire sont déterminantes pour calculer les contributions au financement de mesures autres que techniques (et non plus en sus, comme c'est actuellement le cas, les recettes de la surtaxe sur les huiles minérales et le revenu net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales). Certes, les contributions aux cantons devraient baisser à terme, en raison de la diminution sur le long terme des impôts sur les huiles minérales. Toutefois il faut noter qu'il en va de même pour la Confédération et que les cantons bénéficient considérablement des aménagements prévus sur le réseau des routes nationales et des autres contributions en faveur du trafic d'agglomération.

2.3.5 Mesures concernant les recettes et visant à combler le déficit

2.3.5.1 Relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales

Les recettes de la surtaxe sur les huiles minérales constituent la principale source de recettes du FORTA proposé. Afin de combler le déficit, la surtaxe sur les huiles minérales devra être relevée, pour la première fois depuis 1974. Si son revenu net était encore de 1,967 milliard de francs en 2013, il faut s'attendre à ce qu'il diminue à l'avenir (cf. ch. 2.3.1)

Un relèvement de 6 centimes par litre est prévu dans un premier temps. Le moment de l'introduction de cette première augmentation dépendra de l'évolution effective des réserves du fonds et, partant, des besoins. Liée à divers facteurs, l'évolution effective des recettes et des dépenses est par nature toujours incertaine (cf. ch. 1.3.5). Le FORTA est particulièrement concerné par ce phénomène, puisque les dépenses sont directement liées à l'avancement de la planification et de la réalisation des projets de construction. Si cette dernière est retardée, par exemple à la suite d'oppositions aux projets ou de recours dans le cadre des marchés publics, les besoins financiers sont différés. C'est pourquoi le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales doit être déterminé sur la base des moyens financiers à moyen terme.

D'après les connaissances et les estimations actuelles, afin de pouvoir continuer de combler efficacement le déficit de financement à long terme et de maintenir un équilibre entre les dépenses et les recettes, il sera cependant indispensable de procéder à un deuxième relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, dans la même proportion.

Le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales permet de compenser notamment la baisse attendue des recettes de la surtaxe sur les huiles minérales (cf. ch. 2.3.1). Cependant, l'augmentation du prix final des carburants qui en résulte entraîne des «effets secondaires». Comme l'augmentation de la surtaxe et du prix induit une baisse de la demande et qu'elle influence aussi le tourisme à la pompe, les volumes vendus diminuent et par conséquent les recettes de l'impôt sur les huiles minérales s'amenuisent, même si le tarif de l'impôt de base reste inchangé (cf. figure ci-dessous). Il convient de considérer les deux effets au moment d'estimer les recettes futures.

Estimation des recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire entre 2018 et 2030

Recettes annuelles moyennes de 2018 à 2030 (en millions de CHF)	Statu quo Surtaxe: 30 ct./l	A l'avenir: Surtaxe: 36 ct./l
Impôt sur les huiles minérales	1292	1269
Surtaxe sur les huiles minérales	1716	2019
Total	3008	3288
Effets par rapport au statu quo		
Impôt sur les huiles minérales	–	–23
Surtaxe sur les huiles minérales	–	+303
Recettes supplémentaires par rapport au statu quo	–	280

Selon les modélisations, un relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales à 36 centimes par litre à partir de 2018 se traduirait par des recettes supplémentaires moyennes pour le FORTA d'environ 300 millions de francs par an au total (2018–2030). L'année 2018 a été choisie à titre d'exemple, mais en tenant compte de l'estimation des recettes à venir et des besoins financiers futurs du FORTA, de sorte que les besoins financiers seraient couverts à moyen terme, durant cinq ans environ. Comme dit plus haut, le premier relèvement sera introduit en fonction de l'évolution effective des réserves.

2.3.5.2 Compensation du renchérissement

Afin de combler le déficit, il doit être possible de répercuter le renchérissement sur les tarifs des impôts sur les huiles minérales. Une telle compensation du renchérissement permet de contrecarrer la baisse des recettes réelles qu'il implique.

Tandis que les dépenses sont soumises à l'évolution continue du renchérissement (cf. ch. 1.3.4.1), les tarifs des impôts sur les huiles minérales sont fixés par la loi en francs. Ils ne sont actuellement pas adaptés au renchérissement qui progresse du côté des dépenses. Les tarifs de l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales appliqués à l'essence et au diesel sont restés respectivement au même niveau qu'en 1993 et en 1974.

Jusque vers 2000, il était possible de compenser au moins partiellement les dépenses excédentaires du FSCR (qui étaient notamment dues au renchérissement du côté des dépenses) par l'augmentation des recettes. Depuis 2000, on observe une stagnation des recettes en comparaison avec la décennie précédente (cf. annexe 3). En 2013, les recettes principales (impôt et surtaxe sur les huiles minérales à affectation obligatoire, redevance sur l'utilisation des routes nationales) n'étaient supérieures que de 0,4 % à celles de 2000. Du côté des dépenses, l'indice des prix de la construction pour le génie civil (état d'avril) a gagné au total 25 % environ entre 2000 et 2013. Ainsi, la valeur réelle des recettes a baissé en raison du renchérissement continu. Sans contre-mesures, elle continuera de diminuer.

La compensation du renchérissement prévue ne doit pas intervenir chaque année, mais seulement lorsque le renchérissement cumulé atteint 3 %. L'indice des prix de la construction pour le génie civil⁴⁷ sera l'indice déterminant pour mesurer l'évolution du renchérissement. Cet indice, qui est aujourd'hui déjà calculé par l'OFS (cf. ch. 1.3.4.1), couvre la majeure partie des domaines d'activité que financent les recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Par ailleurs, la compensation du renchérissement ne doit intervenir que s'il est avéré qu'elle est nécessaire. Afin de garantir un délai suffisant pour les contrôles nécessaires et les mesures administratives, l'indice de référence sera celui d'avril, de sorte que la compensation du renchérissement puisse entrer en force au premier trimestre de l'année suivante.

Une compensation régulière du renchérissement au niveau des barèmes de l'impôt sur les huiles minérales permettra de combler à long terme le déficit de financement et, dans le même temps, d'augmenter les barèmes par petites étapes. La charge financière qui en résulte pour les automobilistes est plus acceptable que dans le cas d'augmentations certes rares, mais plus élevées.

L'entrée en vigueur de la disposition relative à la compensation du renchérissement est juridiquement liée au relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales (cf. sur ce point en particulier le ch. 3.2).

2.3.5.3 Affectation obligatoire de l'impôt à la consommation spécial sur les automobiles et leurs composantes

En vertu de l'art. 131, al. 1, let. d, Cst., la Confédération perçoit sur les automobiles et leurs composantes un impôt à la consommation de 4 % (impôt sur les véhicules automobiles).

En 2013, les recettes provenant de l'impôt sur les véhicules automobiles s'élevaient à 369 millions de francs. Ces cinq dernières années, 375 millions de francs ont été générés en moyenne chaque année. Tant en 2011 qu'en 2012, elles se sont avérées particulièrement importantes, vraisemblablement en raison des importations encouragées par le cours de change favorable. Historiquement, l'impôt sur les véhicules automobiles n'a jamais servi au financement des routes; il faisait partie intégrante des recettes générales de la Confédération. Toutefois, dans l'esprit d'une participation du budget de la Confédération au comblement du déficit dans le domaine routier, l'affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles au FORTA est proposée (cf. ch. 2.2.2). Ainsi, le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales et ses effets négatifs (par ex. sur le tourisme à la pompe) peuvent être sensiblement réduits. En contrepartie, les ressources correspondantes ne seront plus à la libre disposition du budget général de la Confédération (cf. ch. 4.1.1) et elles devront être compensées par des mesures appropriées.

L'affectation obligatoire de ces ressources doit être justifiée objectivement. D'une part, un étroit lien matériel relie l'impôt à l'affectation, puisque des automobiles ne seraient guère importées en l'absence d'infrastructures routières en état de fonction-

⁴⁷ Cf. message FAIF, où l'indexation est fonction de l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire et de l'évolution du produit intérieur brut.

ner. D'autre part, les autres impôts à la consommation spéciaux visés à l'art. 131 Cst. sont eux aussi largement à affectation obligatoire.

En principe, les recettes devront être allouées au FORTA dans leur intégralité. Il sera toutefois possible de déroger exceptionnellement à cette règle dans deux cas de figure, afin de maintenir une marge de manœuvre en matière de politique financière (cf. ch. 2.2.2).

Les estimations de l'évolution des recettes et des dépenses faites ici reposent sur les recettes moyennes des cinq dernières années et sur l'hypothèse que le renchérissement touchera aussi les prix de vente des automobiles.

2.3.5.4 Introduction d'une redevance pour les automobiles à propulsion alternative

Suite aux développements technologiques réalisés sur les types de moteur et les énergies de propulsion, et en raison de la réduction décidée ou visée des émissions de CO₂, il faut prévoir que la part des véhicules à propulsion alternative⁴⁸ (en particulier celle des véhicules électriques) ira croissante à l'avenir. D'ici à 2020, les véhicules électriques n'occuperont probablement pas encore une place notable dans la flotte de véhicules totale en Suisse. Les modélisations des «Perspectives énergétiques 2050» conjecturent, selon le scénario PCF, que la part des véhicules électriques dans le parc des voitures de tourisme passera d'environ 2 % en 2020 à 11 % en 2030. Le nombre de véhicules électriques grimperait donc en dix ans de 100 000 (valeur estimée) à environ 560 000.

Actuellement, les véhicules électriques ne génèrent pas de redevance équivalente aux impôts sur les huiles minérales. En outre, ils bénéficient d'une exonération de l'impôt sur les véhicules automobiles accordée par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 12, al. 2, de la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles⁴⁹. Les parts de marché croissantes des véhicules électriques entraîneront de plus en plus une perte de recettes tant pour les finances fédérales générales (part de l'impôt sur les huiles minérales non affectée obligatoirement [impôt de base]) que pour le FSCR ou le FSCR_{NOUVEAU} et le FORTA. C'est pourquoi, à partir de 2020, les véhicules électriques seront eux aussi soumis à une redevance, afin de combler le déficit.

Le Conseil fédéral propose, dans un premier temps, que soit créée, au niveau de la Constitution fédérale, la possibilité de percevoir une redevance sur les véhicules électriques à partir de 2020, à l'instar de ce qui prévaut pour les impôts sur les huiles minérales et la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Dans un deuxième temps (d'ici à environ 2017), il faudra élaborer un projet concret de loi d'application et le soumettre au Parlement. Ce projet contiendra les dispositions d'exécution détaillées, notamment les catégories de véhicule et les types de propulsion soumis à la redevance forfaitaire. On renonce pour l'heure à proposer une forme concrète de redevance. Les différentes possibilités doivent encore être examinées. Une redevance kilométrique ou une redevance forfaitaire annuelle sont envisageables. Afin de pouvoir évaluer les recettes futures même sans connaître la forme de la rede-

⁴⁸ Dénommés ci-après «véhicules électriques»

⁴⁹ RS 641.51

vance, on se réfère, pour calculer le montant de celle-ci, aux montants qui manquent aujourd’hui pour l’impôt sur les véhicules automobiles, l’impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales (cf. détails à l’annexe 4).

Les redevances moyennes sur les véhicules électriques ont été estimées à 370 francs par an pour la période 2020 à 2030, et à 320 francs par an pour les années 2031 à 2040. Le recul par véhicule s’explique par la diminution de la consommation d’essence et par les impôts sur les huiles minérales moindres qui en découlent. Cet effet est atténué par l’augmentation de la performance kilométrique des véhicules électriques, rendue possible par les progrès technologiques. On estime que 109 millions de francs pourraient être générés chaque année en moyenne durant la période 2020 à 2030. Les recettes atteindraient déjà 325 millions de francs pour les années 2031 à 2040 en raison de la part croissante de véhicules électriques et de la performance kilométrique croissante de chaque véhicule.

A long terme, il importera en outre d’examiner comment réagir au recul des recettes de l’impôt sur les huiles minérales (impôt de base) pour le budget fédéral général et pour le FSCR_{NOUVEAU}, qui s’explique par le développement technologique, et partant à la conversion du parc automobile à de nouveaux moyens de propulsion. Toutefois, la nécessité de prendre des mesures dépendra notamment de l’évolution générale à long terme des recettes et des dépenses dans les finances fédérales.

2.3.5.5 Affectation obligatoire de l’attribution destinée au FIF au FORTA après 2030

Jusqu’au remboursement complet des avances au fonds FTP, des attributions issues du FSCR_{NOUVEAU} sont affectées au FIF (cf. ch. 1.3.4.3). Selon les estimations actuelles, ce remboursement devrait être terminé vers 2030. Dès lors, les attributions mentionnées devront être versées au FORTA.

L’attribution au FIF puis la part allouée au FORTA dépendent des recettes effectives, puisqu’elles correspondent à 9 % des recettes à affectation obligatoire de l’impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales. Le montant effectivement alloué au FIF ou au FORTA est donc directement lié aux recettes, qui dépendent elles-mêmes des mesures prises pour générer des revenus supplémentaires. D’après les simulations actuelles, qui prévoient un premier relèvement de 6 centimes de la surtaxe sur les huiles minérales, le FORTA obtiendrait environ 230 millions de francs par an en moyenne durant la période 2031 à 2040.

2.3.5.6 Résumé

Les mesures proposées du côté des recettes en vue de combler le déficit généreront au total des recettes supplémentaires d’environ 800 millions de francs par an entre 2018 et 2030. Ces recettes supplémentaires ne permettront de combler que partiellement le déficit prévisible (env. 1,3 milliard de francs pour la période 2018–2030). Il faut cependant observer qu’un deuxième relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales n’a pas encore été pris en compte, pas plus que la compensation du renchérissement, deux mesures supplémentaires dont la mise en œuvre est prévue en fonction de l’évolution effective des recettes et des dépenses.

Recettes supplémentaires annuelles estimées de 2018 à 2030 (moyennes, valeurs nominales)

Mesure	Millions de CHF
Relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de +6 ct./l)*	303
Redevance sur les véhicules électriques dès 2020*	92
Affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles	398
Total	793

* La moyenne est inférieure aux valeurs moyennes des recettes annuelles mentionnées précédemment, car aucune redevance sur les véhicules électriques ne sera perçue entre 2018 et 2020.

Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

Le changement de système qu'impliquent l'introduction du FORTA et le remplacement du Finfr qui en résulte est prévu au début de 2018 dans les présentes simulations. Tant le FORTA que le FSCR_{NOUVEAU} (c'est-à-dire sans les routes nationales) doivent être dotés à leur lancement des réserves du Finfr, respectivement des provisions du FSCR disponibles à la fin de 2017. En l'état actuel de la planification financière, les réserves du Finfr devraient s'élever alors à près de 1160 millions de francs et les provisions du FSCR à quelque 650 millions de francs. Les simulations intègrent ces montants, qui sont toutefois répartis proportionnellement entre le FSCR_{NOUVEAU} et le FORTA. Le calcul de la répartition est expliqué de manière plus précise au ch. 3.2 (explication des dispositions légales, art. 13, al. 1 et 2, LFORTA⁵⁰). Les premières attributions au FORTA totaliseront environ 1,4 milliard de francs (960 millions du Finfr et 420 millions du FSCR) et celles versées au FSCR_{NOUVEAU} quelque 430 millions de francs (200 millions du Finfr et 230 millions du FSCR). S'agissant du transfert de la part des provisions du FSCR qui revient au FORTA, il faut prévoir une période transitoire de trois ans lors de la réalisation concrète, afin d'échelonner la charge pour les finances fédérales. Comme les figures suivantes représentent aussi simultanément les recettes et les dépenses des années concernées, les premières attributions mentionnées ne sont pas identiques au solde des réserves ou des provisions à la fin de 2018 selon le plan financier.

Entre 2018 et 2030, les recettes du FORTA atteindront environ 2,9 milliards de francs et ses dépenses environ 3,3 milliards de francs par an. Compte tenu des réserves disponibles et des mesures décrites pour augmenter les recettes, le besoin de ressources financières pourrait être couvert jusqu'en 2021 environ. D'après les simulations, il faudrait ensuite prendre des mesures supplémentaires (deuxième relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, compensation du renchérissement) pour empêcher un déficit.

La portée des réserves du fonds sera réduite si les recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles ne sont pas allouées entièrement au FORTA, mais utilisées en partie pour combler un éventuel déficit du FSCR_{NOUVEAU}. Des mesures pourraient

⁵⁰ En ce qui concerne le présent calcul de la répartition, on s'est provisoirement référé aux moyennes des années 2013 à 2017 en se basant sur les comptes, respectivement le budget et le plan financier. Pour la réalisation concrète, le calcul se fondera sur les chiffres effectifs portés aux comptes.

alors être prises du côté des dépenses du fonds (par ex. reports des investissements en matière d'aménagement) et/ou des recettes (par ex. relèvements supplémentaires ou anticipés de la surtaxe sur les huiles minérales).

Figure 26

Simulation pour le FORTA

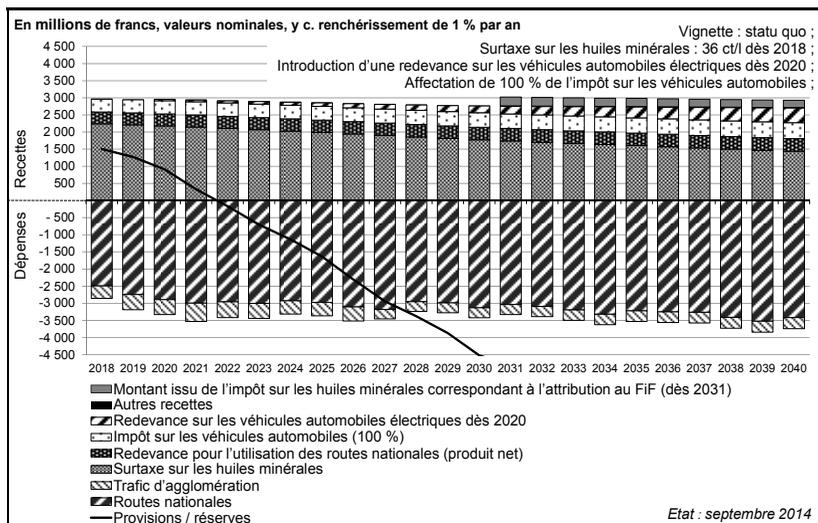


Figure 27

Recettes et dépenses moyennes (valeurs nominales)

FORTA (valeurs nominales, en millions de CHF)*	2018–2030 (moyenne)	2031–2040 (moyenne)
Recettes	2883	2974
Surtaxe sur les huiles minérales	2019	1586
Revenu net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales	357	367
Impôt sur les véhicules automobiles	398	447
Redevance sur les véhicules électriques dès 2020	92	325
Montant issu de l'impôt sur les huiles minérales équivalant à l'attribution au FIF (à partir de 2031)	–	233
Autres recettes	16	16
Dépenses	3338	3584
Routes nationales	2952	3274
Contributions aux infrastructures des villes et des agglomérations	386	310
Solde	–455	–610
Réserves du FORTA	–1282	–7394

* En raison des différences d'arrondis, les sommes de valeurs peuvent légèrement diverger des totaux.

Financement spécial pour la circulation routière NOUVEAU

Les explications relatives à la répartition des provisions ou des réserves lors du changement de système et au mécanisme de compensation prévu s'appliquent par analogie au FSCR NOUVEAU. S'agissant du FSCR NOUVEAU, les recettes devraient presque atteindre 1,3 milliard de francs par an entre 2018 et 2030, tandis que les dépenses seront vraisemblablement de près de 1,4 milliard de francs. Les recettes et les dépenses sont donc quasiment équilibrées. Comparativement au statu quo (c'est-à-dire avec les tarifs fiscaux actuels appliqués aux huiles minérales) ou par comparaison avec les explications relatives au besoin de ressources financières des autres tâches du FSCR (cf. ch. 2.3.2.3) et avec les présentations du FSCR au ch. 2.3.3, les dépenses augmentent dans la présente option pour les contributions aux autres mesures techniques, car le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales entraîne une hausse des attributions au FIF (CHF 25 millions en moyenne par an pour la période 2018–2030). Désormais, l'attribution annuelle au FIF sera exclusivement financée par le FSCR NOUVEAU, donc par les recettes de l'impôt sur les huiles minérales (cf. les explications au ch. 3.1 ad art. 196, ch. 3, al. 2, Cst.). Par ailleurs, comparativement au statu quo, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) diminuent, étant donné qu'il faut s'attendre à un recul des volumes de carburant vendus après le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales (cf. ch. 2.3.5.1).

A partir de 2031, les autres contributions au financement de mesures techniques n'engloberont plus les attributions au FIF: à compter de cette date, la part de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire qui était jusque-là employée pour l'attribution au FIF sera directement allouée au FORTA; elle n'apparaîtra donc plus d'abord dans le FSCR NOUVEAU.

Figure 28

Simulation du FSCR NOUVEAU

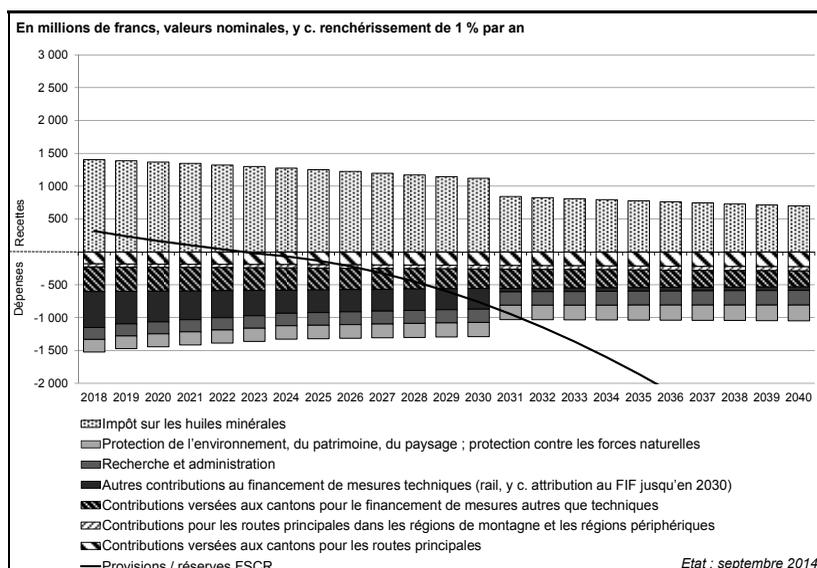


Figure 29

Recettes et dépenses moyennes

FSCR _{NOUVEAU} (valeurs nominales, en millions de francs)*	2018–2030 (moyenne)	2031–2040 (moyenne)
Recettes	1275	776
Impôt sur les huiles minérales	1269	770
Autres recettes	6	6
Dépenses	1367	1039
Contributions aux cantons pour les routes principales	194	217
Contributions aux régions de montagne et aux régions périphériques pour les routes principales	51	60
Contributions aux cantons pour les mesures non techniques	337	266
Autres contributions pour les mesures techniques (aux chemins de fer, y c. attribution au FIF)	390	53
Recherche et administration	191	214
Protection de l'environnement	131	147
Protection du patrimoine et des paysages	17	19
Protection contre les forces de la nature (protection contre les crues)	56	63
Solde	-92	-264
Provisions du FSCR_{NOUVEAU}	-132	-2066

* En raison des différences d'arrondis, les sommes de valeurs peuvent légèrement diverger des totaux.

D'après la simulation, le FSCR_{NOUVEAU} enregistrerait un déficit à partir de 2023 environ. Le présent projet jette les bases nécessaires pour pouvoir réagir à un éventuel déficit. Au besoin, il sera aussi possible d'allouer au FSCR_{NOUVEAU} des recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles, généralement prévues pour le FORTA. Il faut aussi observer qu'un renchérissement des dépenses a été pris en compte dans les simulations. S'il se vérifie dans les faits, la compensation du renchérissement prévue du côté des recettes de l'impôt sur les huiles minérales pourra être opérée pour augmenter les recettes.

Cette évolution vers un possible déficit dépend toutefois aussi de l'ampleur des réserves qui seront transférées au FSCR_{NOUVEAU} dans le cadre du changement de système: si des réserves d'un montant supérieur à celui prévu actuellement peuvent être versées audit fond (cf. explications au ch. 1.3.5), le déficit interviendra à une date ultérieure. L'ampleur et le moment d'un éventuel déficit dépendent en outre de l'évolution effective des recettes de l'impôt sur les huiles minérales, qui sont elles-mêmes étroitement liées à l'entrée en vigueur du relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales. Plus le relèvement interviendra tard, plus le déficit sera différé, étant donné que le premier entraînera la diminution des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) et l'augmentation des dépenses (cf. explications précédentes). En raison de ces incertitudes, on renonce à prendre des mesures concrètes dans la présente simulation (répartition des recettes de l'impôt sur les automobiles, compensation du renchérissement).

2.4 Programme de développement stratégique des routes nationales

2.4.1 Situation initiale

Stratégie de développement de l'infrastructure routière

Avec sa motion 12.3329 «Stratégie de développement de l'infrastructure routière», déposée le 19 mars 2012, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'élaborer un projet de stratégie de développement de l'infrastructure routière, qui expose les projets d'aménagement prévus d'ici à 2030 (y c. ceux relatifs aux routes principales) et les modalités de leur financement, sur le modèle du programme de développement stratégique (PRODES) de l'infrastructure ferroviaire défini dans le cadre du projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Ces travaux doivent viser à rendre le projet relatif à l'infrastructure routière aussi complet et abouti que le projet FAIF, de sorte que le Parlement puisse procéder à l'examen de deux projets de même niveau conceptuel.

Le Conseil fédéral s'est d'ores et déjà déclaré prêt à remanier aussi les besoins stratégiques des routes nationales, situation financière incluse, par analogie avec le message FAIF⁵¹ et à les adapter aux décisions prises entre-temps par les Chambres fédérales concernant le message FAIF et l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales. Il a par conséquent proposé d'accepter la motion.

La motion ayant été acceptée le 31 mai 2012 par le Conseil national et le 20 septembre 2012 par le Conseil des Etats, elle a été transmise au Conseil fédéral.

2.4.2 Vision à long terme à la base du programme de développement stratégique

L'élaboration du PRODES des routes nationales est fondée sur des prescriptions et des concepts généraux, en particulier sur le Plan sectoriel des transports⁵² et sur la «stratégie nationale en matière d'infrastructures»⁵³. La prise en compte du Plan sectoriel des transports garantit entre autres que la politique relative aux infrastructures de transport sera axée sur la durabilité et que les modes de transport seront coordonnés entre eux ainsi qu'avec le développement territorial visé. La stratégie nationale en matière d'infrastructures pose les jalons nécessaires au développement futur des infrastructures nationales qui sont essentielles à la puissance économique du pays, à la qualité de vie de sa population et à sa compétitivité internationale.

⁵¹ FF 2012 1371

⁵² DETEC, 2006, Plan sectoriel des transports, Partie Programme (adoptée par le Conseil fédéral le 26 avril 2006), www.are.admin.ch > Actualités > Publications > Transports

⁵³ L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse, rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010, www.uvek.admin.ch > Le DETEC > Stratégie > Stratégie de la Confédération en matière d'infrastructures > Rapport

Les objectifs ci-après en résultent pour ce qui est du développement futur des routes nationales:

- *Objectif 1:* Garantir la performance de l'infrastructure des routes nationales
Il faut veiller à ce que la Suisse dispose encore, en 2030/2040, de routes nationales de qualité, performantes, sûres, adaptées aux besoins de la population et des milieux économiques dans toutes les régions du pays, et susceptibles de soutenir la comparaison au niveau international.
L'augmentation de la population et celle du trafic qui en découle ont pour effet d'accroître les exigences posées au réseau des routes nationales, aussi bien du point de vue quantitatif (capacité) que du point de vue qualitatif (vitesse, sécurité, stabilité, disponibilité). Il convient de continuer d'améliorer la performance et la disponibilité du réseau en tenant compte des besoins de la société et de l'économie, lesquels évoluent. L'offre doit être orientée vers le développement souhaité en matière d'urbanisation et de places de travail. Vu la longueur des délais de planification et de réalisation des projets d'infrastructure de grande envergure, les processus de décision y relatifs doivent être lancés suffisamment tôt.
- *Objectif 2:* Protéger les êtres humains, l'environnement et les infrastructures
Il s'agit deuxièmement d'atténuer les effets négatifs de la mobilité ou du trafic sur les êtres humains et sur l'environnement pour qu'ils soient sans risques à long terme, et de protéger l'infrastructure des routes nationales contre de multiples dangers.
Les réseaux d'infrastructure représentent des risques considérables pour l'environnement naturel ainsi que pour la sécurité, la santé et la qualité de vie de la population. Cependant, ils sont aussi exposés à des dangers. Ces risques et ces surcharges potentiels doivent être proportionnés aux avantages économiques des réseaux d'infrastructure et réduits en fonction des possibilités techniques et économiques.
- *Objectif 3:* Accroître la rentabilité des réseaux d'infrastructure nationaux
Il importe troisièmement de hiérarchiser les projets d'après leur degré de priorité et de privilégier l'efficacité en matière d'exploitation, dans l'optique d'une utilisation efficiente et efficace des ressources publiques. Il convient de parvenir à une coordination de tous les modes de transport et de permettre à des synergies de s'établir, de manière à ce que les modes de transport puissent être préférés selon leurs avantages économiques et écologiques.
- *Objectif 4:* Assurer le financement du réseau des routes nationales à long terme
Il s'agit enfin de garantir le financement du réseau des routes nationales à long terme en vue de son développement optimal sur la durée.

Les objectifs fixés pour les infrastructures de transport sont présentés plus en détail dans le Plan sectoriel des transports. Ce dernier comporte en outre une liste des fonctions remplies par les infrastructures de transport d'importance nationale, qui est pertinente pour la définition du réseau des routes nationales (cf. annexe 5).

2.4.3 Concept global pour l'accroissement des capacités

Planification échelonnée de l'infrastructure

La planification du développement futur du réseau des routes nationales est réalisée suivant plusieurs phases. La *base ou la première étape de travail* consiste à effectuer une analyse complète des besoins liés à la société, à l'économie et à l'environnement ainsi qu'une analyse du réseau existant. Cette étude présente les lacunes à combler et les moyens qui doivent permettre de le faire.

Lors de la *deuxième étape de travail*, les projets nécessaires pour l'accroissement des capacités sont élaborés, coordonnés avec les services concernés et hiérarchisés selon leur degré de priorité. C'est aussi durant cette phase que survient la coordination avec les mesures qui concernent les autres modes de transport et le réseau routier attendant ainsi que celle avec le développement territorial et le développement de l'urbanisation souhaités.

Durant la *troisième étape de travail*, les projets relatifs aux routes nationales sont progressivement concrétisés. Les projets pertinents progressent suivant la procédure prescrite jusqu'à l'étape précédant la réalisation. En parallèle, les ressources financières nécessaires sont débloquées.

Les projets sont finalement réalisés et les routes concernées sont mises en service dans le cadre de la *dernière étape de travail*. Il faut noter que l'accroissement des capacités entraîne une augmentation des besoins en matière d'exploitation, d'entretien et d'adaptation, et qu'il est généralement combiné avec les mesures d'entretien et d'adaptation⁵⁴.

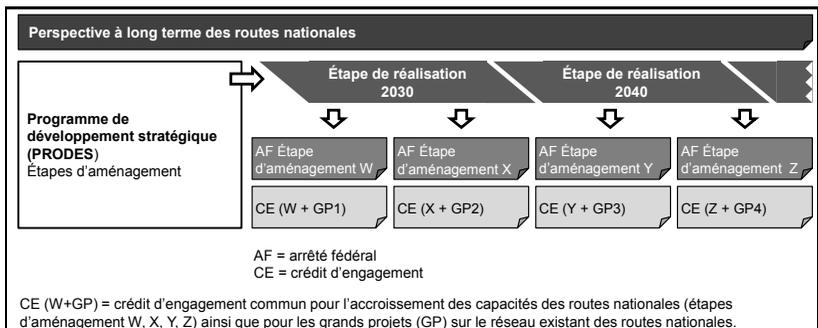
Plusieurs étapes pour la gestion des projets d'extension

De l'analyse des besoins à la mise en service des tronçons, les projets relatifs aux routes nationales s'inscrivent dans des processus de décision et d'approbation complexes, qui durent souvent 20 ans et plus.

Pour assurer la gestion et le suivi de ces processus, il faut adopter une procédure qui englobe plusieurs étapes. Cette procédure est présentée ci-dessous par un schéma et des explications.

Figure 30

Déroulement du PRODES



⁵⁴ Par ex. avec l'élargissement à six voies du tronçon Härkingen – Wiggertal.

Le programme de développement stratégique pour base

L'accroissement des capacités est effectué sur la base du PRODES des routes nationales, qui englobe l'ensemble des projets pour l'accroissement des capacités à réaliser dans les 20 à 30 prochaines années. Il s'agit en premier lieu des mesures d'accroissement des capacités qui sont nécessaires pour maintenir et améliorer la performance du réseau. Le PRODES des routes nationales repose sur des études de planification et des études préliminaires faites au préalable. Durant celles-ci, les mesures d'accroissement des capacités nécessaires sont définies et convenues avec les services concernés, sur la base de la *vision à long terme* et des insuffisances constatées dans l'infrastructure des routes nationales. Le PRODES des routes nationales englobe tous les projets qui sont nécessaires et pertinents du point de vue économique.

Tous les projets du PRODES des routes nationales sont poursuivis et concrétisés petit à petit. Le PRODES des routes nationales est basé pour l'essentiel sur le 2^e message relatif au PEG. Il sera régulièrement revu et mis à jour à l'avenir en fonction de l'évolution de la société et des transports.

Une concrétisation par étapes de réalisation

Le PRODES des routes nationales est divisé en *étapes de réalisation*. Ces dernières désignent les projets à réaliser en priorité dans les dix à quinze ans environ d'après l'état des connaissances et l'avancement des projets. A cette fin, tous les projets du PRODES des routes nationales ont été évalués en détail et hiérarchisés selon leur ordre de priorité. En règle générale tous les quatre ans, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un message où il examinera le volume des projets, rendra compte de leur mise en œuvre et poursuivra le PRODES des routes nationales sur la base d'une réévaluation complète et d'une hiérarchisation des projets. En général il propose simultanément l'approbation du plafond de dépenses ou des crédits d'engagement. Le Conseil fédéral fournira en outre des informations sur l'état et l'utilisation du réseau des routes nationales, de même que sur la mise en œuvre des étapes d'aménagement sur ce dernier et du programme dans le trafic d'agglomération (cf. ch. 2.2.2). Les expériences ont montré que les mesures d'accroissement des capacités des routes nationales comportent des risques considérables. Il arrive ainsi que la mise en œuvre des projets soit retardée ou que ceux-ci aient des conséquences financières difficilement prévisibles. Afin de pouvoir affronter ce type de risques avec une flexibilité suffisante, on a renoncé à une désignation définitive des projets dans chaque étape de réalisation. Ainsi, il est possible de renvoyer certains projets ou de les remplacer par des projets d'une étape de réalisation ultérieure. Dresser la liste des projets pour chaque étape de réalisation permet néanmoins d'annoncer un certain engagement en termes de planification pour la coordination avec d'autres modes de transport ou avec des mesures sur le reste du réseau routier.

Etapes d'aménagement et crédits d'engagement pour les projets presque définitifs

Une fois que la planification des projets de l'étape de réalisation en cours a atteint un état d'avancement défini, ils sont intégrés dans une étape d'aménagement. Il s'agit des projets qui auront vraisemblablement été menés jusqu'à l'étape précédant la réalisation au moment de la prochaine période sous revue. Les projets d'une étape d'aménagement sont regroupés dans un même arrêté fédéral. Le Conseil fédéral demande en parallèle le crédit d'engagement nécessaire à la réalisation de ces pro-

jets. Ce crédit d'engagement ne concerne pas les projets séparément, mais la somme des projets appartenant à l'étape d'aménagement concernée. C'est sur cette base que le Parlement accorde les crédits budgétaires annuels.

Les arrêtés fédéraux relatifs aux étapes d'aménagement sont sujets au référendum. Ce n'est pas le cas des arrêtés fédéraux sur les crédits d'engagement des étapes d'aménagement. Les arrêtés fédéraux séparés sur l'allocation des ressources, tels qu'ils sont actuellement édictés dans le cadre du Finfr, ne seront plus nécessaires après l'épuisement du crédit d'engagement de 5,5 milliards de francs accordé pour l'élimination des goulets d'étranglement.

Avantages nombreux

La procédure par étapes exposée ci-dessus permet de toujours réagir aux évolutions les plus récentes et de tenir compte des risques considérables inhérents à la conception et à la réalisation des projets relatifs aux routes nationales.

Ainsi conçu, le PRODES des routes nationales est largement conforme au PRODES de l'infrastructure ferroviaire présenté dans le message FAIF. Contrairement au chemin de fer, la route nationale n'est pas liée à une planification concrète de l'offre. Par conséquent, les diverses mesures d'accroissement des capacités qui la concernent sont bien moins dépendantes les unes des autres que dans le cadre de projets d'infrastructure ferroviaire.

La liste de projets dressée pour une étape de réalisation qui s'étend sur quelque dix à quinze ans garantit que les ressources financières nécessaires à leur réalisation seront disponibles dans le FORTA. Elle sert en outre de base à la coordination de la planification des routes nationales avec d'autres planifications. Elle offre en même temps une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir réagir sans délai à des changements des conditions cadres lors de la mise en œuvre des projets.

Coordination avec le PRODES de l'infrastructure ferroviaire et les projets d'agglomération

Les projets prévus dans le PRODES des routes nationales sont coordonnés avec l'évolution prévue de l'infrastructure ferroviaire et avec les mesures planifiées dans les agglomérations. Lors de l'élaboration du PRODES des routes nationales, il a été tenu compte à la fois de l'aménagement futur de l'infrastructure ferroviaire, qui a été présenté dans le message FAIF ou le PRODES de l'infrastructure ferroviaire, et des mesures prévues pour les agglomérations dans le premier et le deuxième message relatif au trafic d'agglomération.

Il est apparu qu'il ne suffirait de loin pas de développer un seul mode de transport (rail ou route) pour satisfaire la demande en matière de mobilité ou faire face à l'évolution du trafic. La prise en compte de la variété des besoins qui existent en la matière du point de vue spatial (trafic local ou régional, trafic interrégional, trafic de transit) ainsi que des buts des déplacements (navette domicile-travail, loisirs, transport de marchandises) exige fréquemment d'accroître les capacités des deux modes de transport sur un même territoire.

2.4.4 Ampleur du PRODES des routes nationales

Le PRODES des routes nationales dans son état actuel est présenté ci-après. Il comprend le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales. Il englobe aussi les deux compléments de réseau que sont le contournement de Morges et l'autoroute du Glatttal. Dans les deux régions, il est apparu que la construction de nouveaux tronçons de route nationale sera le seul moyen de supprimer les goulets d'étranglement sérieux. Aucun autre complément de réseau ni contournement de localité n'a été défini pour le moment. Sur la base des données disponibles aujourd'hui, on prévoit que 16,4 milliards de francs seront nécessaires en tout pour des mesures d'accroissement des capacités.

Figure 31

Investissement total pour l'achèvement du réseau et pour le PRODES des routes nationales (2014–2040)

(en millions de fr. / indice des prix 2014, TVA incluse)

Achèvement du réseau	5 991
Mesures d'accroissement des capacités (PRODES)	16 368
– <i>Etape de réalisation 2030</i>	6 470
– PEG-M1+2 (élimination des goulets d'étranglement, modules 1+2)	6 470
– <i>Etape de réalisation 2040</i>	9 898
– PEG-M3 (élimination des goulets d'étranglement, module 3)	7 358
– NAR-2 (autoroute du Glatttal, contournement de Morges)	2 540
Total	22 359

Les tableaux ci-après contiennent la liste détaillée des projets. A l'exception des moyens déjà approuvés, les valeurs et les estimations de coûts sont indiquées avec une précision de +/- 30 %.

Le Parlement a débloqué quelque 2,6 milliards de francs au total⁵⁵ pour les premiers projets du programme d'élimination des goulets d'étranglement (module 1), dans le cadre de plusieurs arrêtés fédéraux.

Les projets des modules 2 (3,9 milliards de francs) et 3 (7,4 milliards de francs) du programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales sont actuellement en cours d'élaboration. Ils n'ont pas encore fait l'objet de décisions définitives. Les études de planification relatives aux deux compléments de réseau que sont le contournement de Morges et l'autoroute du Glatttal sont terminées. La prochaine phase de projet, le projet général, ne pourra débuter que lorsque l'Assemblée fédérale aura intégré les deux compléments de réseau dans l'arrêté sur le réseau. Un nouveau tracé (tunnel du Rhin) a été proposé dans la région de Bâle en été 2014. Par rapport à l'option initiale (STOT 1/2), il représente un surcoût de quelque 300 millions de francs, ou 600 millions au total avec la réalisation du raccordement au réseau routier allemand. La question de savoir si ce raccordement

⁵⁵ Cette valeur correspond à l'indice des prix 2014, TVA et renchérissement inclus. Elle ne prend en compte que la période 2014 à 2040; les dépenses effectuées avant 2014 ne sont donc pas comprises.

devra être réalisé en même temps que le tunnel du Rhin ou ultérieurement sera clarifiée dans le cadre de la mise à jour du PRODES. De même, il reste à déterminer dans quelle mesure le canton de Bâle-Ville devra participer aux coûts supplémentaires que représente le tunnel du Rhin. C'est pourquoi les besoins financiers tiennent compte pour le moment du montant relatif à l'option STOT 1/2, qui est connu.

Pour supprimer tous les goulets d'étranglement du réseau des routes nationales existant, d'autres projets seraient nécessaires. Ces projets ont toutefois été écartés dans le cadre du programme d'élimination des goulets d'étranglement pour des raisons financières (projets du module 4). Ils représentent un volume d'investissements d'environ 6,4 milliards de francs.

Figure 32

**Programme de développement stratégique jusqu'en 2040
(indice des prix 2014, TVA incluse, en millions de francs)**

		Etape de réalisation 2030		Étape de réalisation 2040	Projets écartés	Indice 2005, hors TVA (montant total du projet)
		Ressources allouées jusqu'en 2014	Autres étapes d'aménagement jusqu'en 2030			
Élimination des goulets d'étranglement par l'ajout de voies de circulation						
Canton	Projet					
GE	Genève Aéroport - Le Vengeron	61				50
GE	Perly - Bernex		524			430
GE	Bernex - Genève Aéroport		749			615
GE	Le Vengeron - Coppet		201			165
GE	Coppet - Nyon			201		165
GE	Etoile-Perly				475	390
VD	Crissier, Phase 1*	190				160
VD	Crissier, Phase 2		143			120
VD	Villars-Ste-Croix - Cossonay			122		100
VD	Nyon - Morges Ouest				609	500
VD	Villars-Ste-Croix - La Croix-Montreux				1643	1350
BE	Wankdorf - Schönbühl		170			140
BE	Schönbühl - Kirchberg			237		195
BE	Wankdorf - Muri			1806		1485
BE	Weyermannshaus - Wankdorf				262	215
BE	Muri - Rubigen				146	120
BE-SO	Luterbach - Härkingen	803				660
SO-AG	Härkingen - Wiggertal	60		402		165
SO-AG	Aarau Ost - Birrfeld					330
SO-AG	Aarau West - Aarau Ost				274	225
SO-AG	Birrfeld - Wettingen inkl. 4. Röhre Baregg				609	500
ZH	Nordumfahrung Zürich	1119				940
ZH	Andelfingen - Winterthur Nord	342				285
ZH	Zürich Nord - Zürich Flughafen		24			20
ZH	Umfahrung Winterthur		451			370
ZH	Wettingen - Dietikon			262		215
ZH	Westumfahrung Zürich			134		110
ZH	Brüttsellen - Töss				609	500
ZH	Zürich Süd - Thalwil - Wädenswil				463	380
ZH	Wädenswil - Richterswil				207	170
ZH	Schindleggi - Pfäffikon SZ				122	100
SG	Kreuzbleiche - Neudorf (3. Röhre Rosenberg tunnel)		499			410
SG	St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus				134	110
BS-BL	Rheintunnel Basel **		1109			915
BS-BL	Hagnau - Liestal			493		405
LU-ZG	Blegi - Rütihof	17				135
LU-ZG	Rütihof - Buchrain			256		210
LU-ZG	Buchrain - Rotsee ("Extension Nord")			310		255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd			1784		1465
OW	Sarnen Nord - Alpnach - Lopper				189	155
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen			365		300
SH	Extension Cholfirstunnel				621	510
TI	Lugano Sud - Mendrisio			986		810
	Total	2592	3870	7358	6363	16850
	Différence entre la valeur du plan de projet et le B/PF		8			
	Total pour l'étape de réalisation 2030		6470			
Élimination des goulets d'étranglement par des compléments de réseau / de nouveaux éléments de réseau***						
VD	Contournement de Morges			1270		2800
ZH	Glattalautobahn			1270		2600
	Total des compléments de réseau			2540		5400
Résumé						
	Total pour l'étape de réalisation 2030		6470			
	Total pour l'étape de réalisation 2040		9898			
	Total		16368			

Légende du tableau:

- * Avec les besoins supplémentaires
- ** Sans les coûts supplémentaires par rapport à l'option STOT 1/2 rejetée (env. 300 millions de francs) et le raccordement au réseau routier allemand (env. 300 millions de francs); la participation du canton de Bâle-Ville doit encore être définie.
- *** Selon la planification actuelle, la réalisation de ces projets ira au-delà de 2040. Les coûts totaux s'élèveront à quelque 3,4 milliards de francs pour le contournement de Morges et à environ 3,2 milliards de francs pour l'autoroute du Glattal (indice des prix 2014 et TVA comprise dans les deux cas).

Dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant le crédit global Finfr, un crédit d'engagement de 5,5 milliards de francs (hors TVA et renchérissement) a été débloqué pour les projets d'élimination des goulets d'étranglement. C'est pourquoi l'indice des prix 2005 (hors TVA) est indiqué à côté de l'indice des prix 2014 (TVA incluse) pour ces projets. Il faut toutefois observer que ces valeurs correspondent au montant total pour chaque projet. Pour les projets pour lesquels des moyens ont déjà été débloqués, des dépenses ont parfois été faites avant 2014; elles n'apparaissent pas dans les besoins financiers 2014 – 2020. Par ailleurs, les valeurs relatives à l'indice des prix 2014 pour les projets d'élimination des goulets d'étranglement en cours sont les valeurs effectives (c.-à-d. des estimations des coûts adaptées ou des dépenses effectives). Pour ces raisons, il est possible que des différences apparaissent pour certains projets lors de la conversion de l'indice des prix 2005 (montant total) à l'indice des prix 2014.

2.4.5 Etape de réalisation 2030

L'étape de réalisation 2030 comprend des projets qui impliquent un volume d'investissements d'environ 6,5 milliards de francs. Le Conseil fédéral considère ces projets comme prioritaires sur la base des connaissances actuelles. Les moyens financiers requis pour leur réalisation sont pris en compte jusqu'en 2030 dans le plan financier.

Il s'agit des projets des modules 1 et 2 du programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales. Ils permettent la suppression de goulets d'étranglement principalement là où la situation est la plus problématique.

Figure 33

Etape de réalisation 2030
(indice des prix 2014, TVA incluse, en millions de francs)

		Etape de réalisation 2030		Indice 2005, hors TVA (montant total du projet)
		Ressources allouées jusqu'en 2014	Autres étapes d'aménagement jusqu'en 2030	
Elimination des goulets d'étranglement par l'ajout de voies de circulation				
Canton	Projet			
GE	Genève Aéroport - Le Vengeron	61		50
GE	Perly - Bernex		524	430
GE	Bernex - Genève Aéroport		749	615
GE	Le Vengeron - Coppet		201	165
VD	Crissier, phase 1*	190		160
VD	Crissier, phase 2		143	120
BE	Wankdorf - Schönbühl		170	140
BE-SO	Luterbach - Härkingen	803		660
SO-AG	Härkingen - Wiggertal	60		165
ZH	Nordumfahrung Zürich	1119		940
ZH	Andelfingen - Winterthur Nord	342		285
ZH	Zürich Nord - Zürich Flughafen		24	20
ZH	Umfahrung Winterthur		451	370
SG	Kreuzbleiche - Neudorf (3. Röhre Rosenbergtunnel)		499	410
SG	St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus			110
BS-BL	Rheintunnel Basel **		1109	915
LU-ZG	Blegi - Rütihof	17		135
	Total	2592	3870	5690
	Différence entre la valeur du plan de projet et le B/PF		8	-
	Total pour l'étape de réalisation 2030		6470	-

* Avec les besoins supplémentaires

** Sans les coûts supplémentaires par rapport à l'option STOT 1/2 rejetée (env. 300 millions de francs) et le raccordement au réseau routier allemand (env. 300 millions de francs); la participation du canton de Bâle-Ville doit encore être définie.

2.4.6 Etape de réalisation 2040 (premier aperçu)

Le contenu de l'étape de réalisation 2040 sera défini ultérieurement. Il dépendra pour l'essentiel de l'évolution des besoins et de l'avancement de la planification des divers projets. Il convient néanmoins d'exposer ici un premier aperçu des planifications ou réflexions actuelles. Au total, selon les connaissances actuelles, on estime à quelque 9,9 milliards de francs (indice des prix 2014, TVA incluse) les besoins financiers pour l'étape de réalisation 2040.

**Étape de réalisation 2040 (premier aperçu)
(indice des prix 2014, TVA incluse, en millions de francs)**

		Étape de réalisation 2040	Indice 2005, hors TVA (montant total du projet)
Élimination des goulets d'étranglement par l'ajout de voies de circulation			
Canton	Projet		
GE	Coppet - Nyon	201	165
VD	Villars-Ste-Croix - Cossonay	122	100
BE	Schönbühl - Kirchberg	237	195
BE	Wankdorf - Muri	1806	1485
SO-AG	Aarau Ost - Birrfeld	402	330
ZH	Wettingen - Dietikon	262	215
ZH	Westumfahrung Zürich	134	110
BS-BL	Hagnau - Liestal	493	405
LU-ZG	Rüthof - Buchrain	256	210
LU-ZG	Buchrain - Rotsee ("Erweiterung Nord")	310	255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd	1784	1465
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen	365	300
TI	Lugano Sud - Mendrisio	986	810
	Total	7358	6045
Élimination des goulets d'étranglement par des compléments de réseau / de nouveaux éléments de réseau***			
VD	Contournement de Morges	1270	2800
ZH	Glattalautobahn	1270	2600
	Total des compléments de réseau	2540	5400
Total pour l'étape de réalisation 2040		9898	11445

*** Selon la planification actuelle, la réalisation de ces projets ira au-delà de 2040. Les coûts totaux s'élèveront à quelque 3,4 milliards de francs pour le contournement de Morges et à environ 3,2 milliards de francs pour l'autoroute du Glattal (indice des prix 2014 et TVA comprise dans les deux cas).

Des moyens financiers pour l'étape de réalisation 2040 sont déjà prévus avant 2030. Il s'agit de permettre ainsi l'exécution des travaux de planification nécessaires et de garantir que de premiers projets prêts à être réalisés pourraient débiter vers la fin des années 2020.

2.4.7 Participation de tiers à des projets relatifs aux routes nationales

En principe, le financement des routes nationales sera entièrement assuré à l'avenir par le FORTA. Seront pris en charge les projets nécessaires d'un point de vue global vu leur ampleur et leur calendrier, et prioritaires dans le cas de l'accroissement des capacités. La participation de tiers est toutefois prévue dans le cas de projets ou de parties de projet axés spécialement sur leurs besoins.

Pour les projets du PRODES des routes nationales, la Confédération définit la solution la plus appropriée dans le cadre d'une étude préliminaire et en collaboration avec les cantons, les villes et les communes directement concernés. Elle se base à cette fin sur une procédure d'évaluation standardisée et obligatoire, qui tient compte non seulement des effets en matière de construction et de ceux sur le trafic, mais aussi d'aspects liés à l'économie (rapport coût/utilité), à l'aménagement du territoire

et à l'environnement ainsi que de différents points de vue (Confédération, utilisateurs, tiers comme les cantons ou les régions). Cette approche globale garantit que l'option retenue représente une solution applicable et que la Confédération considère de manière appropriée les intérêts des cantons, des villes et des communes directement concernés.

Si un canton exige par exemple des mesures supplémentaires, comme l'enfouissement d'un tronçon prévu en surface, un tracé différent, la construction de nouvelles jonctions ou des raccordements supplémentaires, il devra supporter les coûts supplémentaires qui en découlent. La Confédération participe exclusivement à la part de ces coûts dont l'utilité directe pour les routes nationales a été démontrée.

Dans le cas de mesures relativement modestes, comme une jonction supplémentaire, la part fédérale restera limitée à 30 % au maximum des coûts supplémentaires.

Elle pourra en revanche atteindre 60 % pour les mesures de grande envergure, telles qu'un projet de suppression des goulets d'étranglement, un complément de réseau ou la construction d'une route de contournement. Cette participation plus importante de la Confédération tient compte du fait que les mesures de ce type occasionnent généralement des dépenses considérables, que les cantons ou des tiers ne peuvent pas assumer seuls, et qu'elles présentent une utilité bien plus grande pour les routes nationales que les mesures modestes.

2.5 Projets d'agglomération

2.5.1 Les projets d'agglomération comme instruments d'une politique cohérente en matière de développement territorial et de transports

Le territoire et les transports sont fortement interdépendants. D'une part, la structure du territoire influence les choix de destinations, d'itinéraires et de moyens de transport, et donc le volume du trafic. D'autre part, le trafic est un moteur du développement urbain. Les comportements en matière de transport diffèrent considérablement entre les zones rurales et les zones urbaines (cf. ch. 1.1.3). De même, les effets de l'aménagement d'infrastructures de transport varient fortement en fonction de la zone géographique et du contexte économique. Si les infrastructures aménagées contribuent parfois au bon fonctionnement du système global des transports et à la compétitivité, elles peuvent aussi aggraver le mitage et ainsi la disparition d'espaces naturels et de terrains cultivés. En effet, elles permettent de parcourir en un même temps des distances plus grandes, ce qui sollicite outre mesure les capacités de la route ainsi que du rail et entraîne de nouveaux goulets d'étranglement. Il est possible d'éviter ces inconvénients en adoptant une politique cohérente en matière de développement territorial et de transports. Celle-ci doit permettre de satisfaire les besoins de la population et des milieux économiques en ménageant autant que possible les ressources (ressources naturelles, sol, énergie, ressources financières). Les deux orientations ci-après sont essentielles à cette fin:

- le développement urbain est concentré dans les zones déjà urbanisées et bien desservies par les transports publics;
- l'offre et les infrastructures de transport ainsi que le financement des transports sont définis sur la base du développement urbain optimal.

Il est extrêmement difficile de suivre ces orientations dans le cadre du système fédéral. Les projets d'agglomération se sont néanmoins révélés un instrument particulièrement efficace, qui complète de façon idéale des instruments éprouvés tels que les plans sectoriels de la Confédération ou les plans directeurs des cantons. Ils permettent en effet un développement coordonné de l'urbanisation, des transports et du paysage dans les agglomérations, qui sont concernées en premier lieu en tant que centres urbains et moteurs économiques de la Suisse, en vue d'une utilisation de l'ensemble du territoire. En cofinçant des infrastructures du trafic d'agglomération, la Confédération apporte une contribution à des tâches que les cantons et les communes concernés ne peuvent pas assumer seuls, tout en freinant l'augmentation du trafic sur les réseaux de transports nationaux et, partant, en allégeant la pression exercée pour la mise en œuvre de mesures d'accroissement des capacités sur le réseau des routes nationales, à la seule charge de la Confédération. Avec les projets d'agglomération, la Confédération pose une condition: une planification complète. Selon leurs besoins, les cantons et les communes concernés peuvent y traiter de tous les aspects du développement territorial durable. Toutefois, le cofinancement de la Confédération présuppose l'existence d'un concept global qui coordonne les transports et le développement de l'urbanisation, et qui tient compte de l'environnement. Les projets élaborés doivent être mis à jour et améliorés régulièrement. Tous les quatre ans, les projets d'agglomération peuvent être soumis à la Confédération pour une demande de cofinancement. Ils sont évalués sous l'angle de leur rapport coûts/utilité et de leur maturité, et un taux de subvention d'au maximum 50 % ainsi qu'une contribution maximale de la Confédération sont fixés pour leurs principales mesures d'infrastructure selon une hiérarchisation stricte. C'est sur cette base qu'un aperçu des deux phases (générations) à venir est fourni au Parlement et que des fonds fédéraux pour la prochaine phase sont demandés (cf. Figure 15). Pour bénéficier des contributions fédérales, les cantons, les villes et les communes concernés s'engagent non seulement à financer leur part des mesures cofinancées par la Confédération, mais aussi à réaliser d'autres mesures en matière de transport et d'urbanisation en particulier, plus modestes, sans l'aide de la Confédération. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) en suit la mise en œuvre au moyen d'un *controling* des projets et de l'efficacité. Les résultats obtenus sont pris en compte dans l'évaluation des générations suivantes de projets d'agglomération.

Les effets positifs des projets d'agglomération sont palpables dans plusieurs domaines:

- les projets d'agglomération répondent à un grand besoin des cantons, des villes et des communes: jusqu'à présent, 49 des 55 agglomérations et villes isolées de 23 cantons ont élaboré et soumis à la Confédération un projet d'agglomération de première et/ou deuxième génération en vue d'un cofinancement. Les contributions fédérales sont allouées non seulement aux grandes agglomérations, mais aussi aux moyennes et petites agglomérations;
- en un temps très court, la collaboration a pu être améliorée considérablement aux niveaux supra-communal, supra-cantonal et même international dans les agglomérations, ces espaces fonctionnels fortement imbriqués;
- des effets concrets se font sentir en matière de développement urbain et de développement des transports (mesures en faveur d'un développement urbain vers l'intérieur et contre le mitage ou la disparition progressive de terrains cultivés et d'espaces naturels; aménagements routiers, promotion des

transports publics et de la mobilité douce en vue de décharger les réseaux routiers qui ne peuvent être aménagés.

2.5.2 Assurer la poursuite des projets d'agglomération

Les projets d'agglomération sont devenus pour la Confédération de même que pour les cantons et les communes un instrument essentiel de la collaboration et de la planification coordonnée. Le FORTA doit permettre de consolider et d'optimiser les projets d'agglomération à titre de fondements d'un développement territorial durable de la Suisse. Concrètement, ce sont les trois piliers des projets qu'il faut renforcer:

- il convient de consolider et d'optimiser les formes de collaboration qui se sont développées, dans le respect de la répartition des compétences en vigueur dans le système fédéral. Nombreuses sont les tâches qui ne peuvent plus être assumées avec efficacité à l'échelon des communes et des cantons, notamment en matière d'aménagement du territoire et de planification des transports, car la population et les milieux économiques évoluent dans des espaces fonctionnels, tels que les agglomérations, qui dépassent largement les frontières institutionnelles;
- il importe de mettre à jour régulièrement, d'optimiser et de consolider davantage la planification coordonnée des transports et de l'urbanisation en tenant compte de l'environnement, afin de parvenir à une coordination encore plus étroite des diverses politiques sectorielles ou des moyens de transport. Tous les niveaux doivent être pris en compte, des défis à la mise en œuvre de mesures concrètes en passant par les visions et les stratégies;
- garantir dans le FORTA un cofinancement des projets par la Confédération permettra de faire face aussi à des besoins futurs et correspond à une utilisation efficace des moyens. La décision relative à un cofinancement des projets et des mesures doit continuer de relever de la compétence du Parlement.

2.6 Justification et évaluation de la solution proposée

Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

Grâce à la création du FORTA, les infrastructures routières nationales disposent sur le plan constitutionnel d'une structure de financement analogue au FIF. Une planification et un financement cohérents de la route et du rail sont ainsi possibles. Le FORTA constitue en fait une solution qui a déjà fait ses preuves dans le domaine des infrastructures ferroviaires, même si tout fonds réduit la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement en matière de politique financière. Par ailleurs, le financement des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations reste assuré par un fonds, sans limitation dans le temps.

Comblement du déficit

Le déficit prévisible sera comblé au moyen de diverses mesures et en plusieurs étapes, en particulier par le relèvement progressif de la surtaxe sur les huiles minérales et par l'affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles. Cette

dernière permet d'atténuer l'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales. En relevant cette dernière de manière progressive, il est possible de tenir compte de l'évolution effective des recettes et des dépenses, qui est par nature incertaine sur une période allant jusqu'à 2030 ou 2040. Cette approche permet aussi de concevoir des augmentations plus modestes et, partant, plus acceptables pour les automobilistes qu'une seule augmentation massive.

Par ailleurs, la procédure choisie tient compte du fait que les fonds ne doivent pas être collectés pour constituer des réserves. Les relèvements futurs de la surtaxe sur les huiles minérales seront effectués avant tout pour faire face à la diminution attendue des recettes des impôts sur les huiles minérales, due à la baisse de la consommation de carburant et au renchérissement. Ils constituent en fin de compte une mesure de compensation et entraîneront tout au plus une faible charge supplémentaire réelle pour les automobilistes.

Programme de développement stratégique des routes nationales

Les mesures d'accroissement des capacités servent à maintenir et à améliorer le fonctionnement du réseau des routes nationales. Des projets ciblés en la matière doivent permettre de garantir et d'augmenter l'attractivité de la place économique suisse. A l'avenir, le Parlement sera également impliqué dans les décisions relatives au PRODES des routes nationales, comme c'est déjà le cas pour le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire. Le PRODES des routes nationales sera mis en œuvre en plusieurs étapes d'aménagement, de manière à ce qu'il soit possible de réagir à des changements des conditions-cadre et à de nouvelles évolutions.

L'instrument que constitue le PRODES des routes nationales soutiendra par ailleurs la planification à long terme et, associé au FORTA de durée limitée, accroîtra la sécurité en matière de planification et de financement à long terme. Avec le PRODES des routes nationales, la Confédération communique sa stratégie à long terme; les différentes étapes d'aménagement en présentent la mise en œuvre concrète. Le PRODES doit en même temps renforcer une planification globale des transports coordonnée avec la planification urbaine et qui englobe tous les modes de transport.

Projets d'agglomération

Les agglomérations devront, à l'avenir également, relever des défis d'importance pour la qualité de vie de leurs habitants et pour l'attractivité du pays tout entier. Le financement des projets d'agglomération et la coordination qui en résulte dans les agglomérations et entre les modes de transport ont fait leurs preuves. Ils contribuent à améliorer la coopération par-delà les frontières communales, cantonales et même internationales dans certains cas. De ce fait, ils permettent de trouver et de mettre en œuvre des solutions effectives et efficaces. Le FORTA garantit le financement à long terme et, partant, la consolidation, l'optimisation et le développement des projets d'agglomération en fonction des besoins.

2.7 Autres propositions de solution étudiées et rejetées

2.7.1 Redevances d'utilisation

Dans le contexte suisse, il importe de distinguer entre les redevances d'ouvrage, perçues pour l'utilisation d'un ouvrage donné (par ex. un pont ou un tunnel) et les redevances de secteur, prélevées en paiement du droit de se rendre ou de circuler dans un certain périmètre (par ex. dans une agglomération) ou sur un réseau déterminé (par ex. réseau des routes nationales). L'OFROU a élaboré deux rapports sur les redevances routières, en 2012⁵⁶ et en 2014⁵⁷.

Redevances d'ouvrage/pour l'utilisation des tunnels

L'Assemblée fédérale pourrait autoriser une redevance pour l'utilisation des routes, sous la forme d'une redevance d'ouvrage pour des ouvrages précis en vertu de l'art. 82, al. 3, Cst. La perception d'une redevance pour l'utilisation de plusieurs ouvrages pourrait nécessiter une adaptation de la Constitution.

Les redevances d'ouvrage peuvent avoir différents buts, notamment la gestion de la demande et une utilisation plus efficace des infrastructures existantes ou le financement des infrastructures nécessaires par la participation des usagers de la route conformément au principe de causalité.

Dans les pays étrangers frontaliers, les redevances d'ouvrage prennent surtout la forme de redevances pour l'utilisation des tunnels. Elles servent souvent à financer des projets coûteux ou dont le financement serait difficile à assurer autrement. Les redevances d'ouvrage pourraient en principe constituer une source de moyens dans le contexte suisse, mais elles présentent cependant des inconvénients majeurs. Ainsi, percevoir une redevance seulement pour certains tunnels du réseau des routes nationales poserait la question de l'égalité (ou de l'inégalité) de traitement entre les régions. Certaines régions profiteraient du fait que leurs tronçons routiers seraient gratuits; d'autres devraient par contre payer pour des parties de l'infrastructure routière. Il faut aussi considérer que des objets déjà construits ont été financés par des moyens issus des recettes des impôts sur les huiles minérales, qui proviennent de tout le pays. Les régions concernées ont donc profité d'une compensation à l'échelle nationale. Le financement (partiel) de nouveaux ouvrages par des redevances d'ouvrage viendrait rompre l'équilibre assuré jusqu'ici, qui a également contribué à la cohésion entre les différentes parties du pays. Un autre désavantage des redevances d'ouvrage seraient les effets de transferts ou le trafic de contournement qu'elles engendreraient probablement. Le réseau des routes nationales est étroitement lié au réseau routier secondaire et absorbe une part importante du trafic.

La perception d'une redevance d'utilisation pour plusieurs ouvrages (par ex. les tunnels ou ouvrages d'art les plus grands) soulèverait par ailleurs des questions de nature juridique, comme indiqué en préambule. En outre, le système de prélèvement de la redevance serait confronté à des exigences particulières: la forte densité de

⁵⁶ OFROU, «Redevances routières – état des lieux du 19 décembre 2012» (en exécution du mandat donné lors de la séance du Conseil fédéral du 27 juin 2012); annexe au rapport explicatif relatif à la modification de la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (réfection du tunnel routier du Saint-Gothard), www.astra.admin.ch > Thèmes > Routes nationales > Tunnel du Gothard > Réfection: Études et rapports

⁵⁷ OFROU, «Études complémentaires sur les redevances pour l'utilisation des tunnels et des routes», 23 juin 2014 (en exécution du mandat de la CTT-N), www.astra.admin.ch > Thèmes > Routes nationales > Tunnel du Gothard > Réfection: Études et rapports

tunnels et d'ouvrages d'art, le volume de trafic souvent très élevé, le manque d'espace disponible sur le réseau des routes nationales ainsi que la volonté de ne pas nuire à la fluidité du trafic excluent pratiquement les postes de péage classiques (avec les possibilités de paiement manuelles). Il faudrait plutôt développer des dispositifs électroniques permettant un enregistrement systématique des véhicules et un décompte automatique. La question des redevances d'ouvrage a déjà été discutée une première fois dans le contexte de la réfection du tunnel routier du Gothard. Il avait alors été décidé qu'il ne fallait pas percevoir une redevance d'ouvrage uniquement pour ce dernier.

Péage routier / tarification de la mobilité

Dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁵⁸, le Conseil fédéral prévoit sous l'objectif 21 l'élaboration d'un rapport conceptuel sur la tarification de la mobilité. Le DETEC a été chargé de rédiger ce document à l'intention du Conseil fédéral, pour 2015. La tarification de la mobilité, en tant que «prélèvement d'une redevance liée à l'utilisation de l'infrastructure et des services dans les transports individuels et dans les transports publics afin d'influer sur la demande», doit permettre d'optimiser l'utilisation des infrastructures de transport grâce à une gestion active de la mobilité reposant sur une approche multimodale. Toutefois, un changement de système requiert d'importants travaux préparatoires et, partant, une longue phase préalable. On a donc renoncé à poursuivre cette option dans le contexte actuel.

Le rapport conceptuel devra aussi pouvoir servir de base aux discussions politiques visant à résoudre les problèmes de circulation actuels. Il n'imposera pas une future mise en œuvre de la tarification de la mobilité, mais proposera des approches envisageables dans la perspective d'une mise en œuvre de cet instrument. Les premières conditions et solutions à cet égard ont été présentées lors de la Journée des infrastructures du 24 octobre 2014⁵⁹.

Péage routier en Allemagne

L'Allemagne examine actuellement l'introduction d'un système de péage pour l'utilisation de l'infrastructure routière («péage des voitures particulières»). Cette redevance est prévue pour les détenteurs de voitures particulières et de mobile homes immatriculés en Allemagne ou à l'étranger et qui utilisent les réseaux autoroutier et secondaire allemands. Les détenteurs de voitures particulières et de mobile homes qui ne sont pas immatriculés en Allemagne en seront exemptés. La volonté d'introduire ce péage repose principalement sur le fait qu'il n'existe pas, en Allemagne, une redevance spécifique pour l'utilisation des routes comme c'est le cas par exemple en Autriche (vignette pour les motocycles, les voitures de tourisme et les véhicules automobiles jusqu'à 3,5 tonnes qui empruntent les autoroutes et les voies express) ou en Suisse (vignette obligatoire pour les véhicules jusqu'à 3,5 tonnes qui circulent sur les routes nationales de première ou deuxième classe). Le péage permettra de faire contribuer davantage les utilisateurs des routes à leur financement. Il vise en particulier les véhicules automobiles immatriculés à l'étranger, étant donné qu'il sera retranché de la taxe automobile pour les détenteurs de véhicules immatri-

⁵⁸ FF 2012 349

⁵⁹ www.uvek.admin.ch > Le DETEC > Journée des infrastructures 2014

culés en Allemagne soumis à celle-ci. Ces derniers ne devront donc pas assumer de surcoût avec l'introduction du péage.

La question de l'introduction du péage routier en Allemagne n'a pas encore été tranchée, aucune loi n'ayant encore été approuvée sur le sujet. Le débat porte aussi sur la conformité de cette redevance avec le droit de l'UE. Le Conseil fédéral examinera la question de l'introduction d'un péage similaire en Suisse si la conformité avec le droit de l'UE est confirmée. Il faut par ailleurs considérer qu'il existe déjà en Suisse une redevance pour l'utilisation des routes nationales. Les détenteurs de véhicules immatriculés à l'étranger sont donc aussi soumis à une redevance pour l'utilisation des routes nationales.

2.7.2 Partenariat public-privé (PPP)

Comme alternative à un financement purement étatique, il est en principe aussi possible de recourir à un financement privé. L'expression «partenariat public-privé» (PPP) est depuis longtemps employée pour désigner le financement ou l'exécution de tâches publiques par des privés. Le concept de PPP peut revêtir diverses formes. Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à plusieurs reprises sur un PPP pour les infrastructures de transport nationales (par ex. dans ses réponses aux interpellations 97.3604 Kofmel, 05.3603 Pfisterer, 10.3568 Reymond et 12.3121 Schneider-Schneiter, de même qu'au postulat 12.3635 Bischof). En outre, il s'est penché en détail sur la question d'un (co)financement par des tiers d'un deuxième tube au tunnel routier du Gothard dans son rapport sur la réfection de cet ouvrage⁶⁰. Le Conseil fédéral parvient à la conclusion qu'un PPP n'offre pas la solution adéquate pour le domaine des infrastructures de transport nationales. Si les modèles PPP passent généralement pour favoriser la concurrence, l'Etat n'en retire toutefois des avantages que jusqu'à la conclusion du contrat. A partir de ce moment-là, le contractant se trouve en position de force, voire en situation de monopole pendant plusieurs années. L'Etat est dès lors réduit à décider du régime de politique des transports dans le cadre du contrat conclu. Par ailleurs, en Suisse, les pouvoirs publics accèdent en règle générale à des financements plus avantageux que les bailleurs de fonds privés. En outre, l'Etat supporte en définitive toujours le risque résiduel, car des intérêts supérieurs l'obligent, en cas de défaillance de la société du PPP, à garantir l'exploitation de l'infrastructure concernée. Relevons enfin que le partenariat public-privé est particulièrement contre-indiqué lorsqu'une imbrication des responsabilités privée et publique ne peut être exclue (par ex. dans le cas du financement de certains tronçons du réseau ferroviaire et du réseau des routes nationales).

Enfin, il faut mentionner qu'une solution par voie de PPP doit aussi être financée, c'est-à-dire que l'investisseur privé doit aussi être rémunéré (par des redevances d'utilisation, des contributions des pouvoirs publics). En d'autres termes, les usagers de la route devraient aussi fournir des contributions plus élevées sur le long terme en cas de solution par PPP. Comme la Confédération dispose d'un instrument de financement approprié avec les sources de financement actuelles, un PPP est inutile. On a donc renoncé à cette approche.

⁶⁰ Réfection du tunnel routier du Gothard; rapport du Conseil fédéral du 17 décembre 2010 en réponse au postulat 09.3000 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats, du 12 janvier 2009, www.astra.admin.ch > Thèmes > Routes nationales > Tunnel du Gothard > Réfection: études et rapports.

2.7.3 Gestion des créneaux horaires

Le postulat 13.4183 demande au Conseil fédéral d'examiner la question de la gestion des créneaux horaires. Il s'agit d'inciter les PME à s'engager soit à gérer l'utilisation des véhicules de sorte à désengorger le trafic aux heures de pointe, soit à utiliser davantage le système du trafic combiné. Si les objectifs visés sont atteints, ces entreprises bénéficieront d'une réduction de la surtaxe sur les huiles minérales. Le Conseil fédéral est prié d'examiner les avantages et les inconvénients d'un tel système et de les présenter dans le cadre du projet FORTA.

Le Conseil fédéral publiera un rapport séparé sur le postulat, adopté le 20 mars 2014 par le Conseil des Etats.

2.8 Résultat de la procédure de consultation

La consultation relative au présent message a été lancée le 26 février 2014. Elle s'est terminée le 20 juin 2014. Au total, 101 avis ont été reçus.⁶¹

2.8.1 Nouvelle architecture de financement avec le FORTA

La majorité des avis exprimés est favorable, en totalité ou en partie, au principe d'une nouvelle architecture de financement fondée sur le FORTA et le FSCR_{NOUVEAU}. Certains émettent des réserves spécifiques ou réclament des adaptations précises. Celles-ci concernent l'ensemble de l'architecture de financement, en particulier les sources de financement du FORTA, les tâches à financer et l'attribution concrète des groupes de tâches aux deux structures de financement.

Une petite minorité rejette le projet tel que présenté, d'une part en raison du relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales prévu, d'autre part parce qu'elle considère le PRODES comme insuffisant. Fédérations de transport routier. Ce refus émane en particulier des fédérations de transport routier, qui souhaitent certes une nouvelle architecture de financement, mais rejettent un relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales. D'autres opposants demandent une refonte substantielle du projet, à savoir l'intégration dans le fonds de toutes les tâches à financer en lien avec la circulation routière et, donc, l'élargissement considérable de son groupe de tâches.

Les avis favorables comportent fréquemment des réserves sur deux aspects. Ainsi, le mécanisme de compensation proposé entre le FORTA et le FSCR_{NOUVEAU} (compensation par les réserves) est critiqué. Certains réclament que les dispositions légales relatives à ce mécanisme soient précisées, d'autres que celui-ci soit totalement abandonné. De même, le maintien d'un FSCR ou la coexistence du FSCR et du FORTA sont critiqués, notamment en raison d'un manque de transparence. L'intégration dans un fonds de toutes les tâches liées à la circulation routière est souvent évoquée.

⁶¹ Rapport sur les résultats de la consultation: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2014 > Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Une nette majorité soutient totalement ou largement le principe de la création du FORTA, même si des réserves de détail sont émises concernant certains éléments de sa structure.

Sources de financement du FORTA

Plus de la moitié des avis sont favorables à la majorité des sources de financement prévues.⁶² Par contre, une minorité rejette l'affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles au FORTA. De nombreux avis favorables aux sources de financement proposent d'autres sources de financement ou demandent d'en étudier d'autres.

FORTA – groupe de tâches des routes nationales

Le financement des routes nationales au moyen d'un fonds est incontesté sur le principe. Cependant, le fait que le projet ne tienne pas compte de l'arrêté sur le réseau de 2012 est l'une des principales critiques émises. Ainsi, 52 avis renvoient audit arrêté et demandent ou proposent que celui-ci (ou des parties de celui-ci, comme le contournement de Morges ou l'autoroute du Glatttal) soit intégré dans le FORTA ou que cette intégration soit étudiée. La question du financement de l'arrêté sur le réseau de 2012 reste toutefois souvent ouverte dans les avis remis.

FORTA – groupe de tâches des contributions aux mesures d'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations

L'éventail des positions relatives aux contributions aux mesures d'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations est extrêmement large, et les avis sont parfois opposés.

Une minorité de 28 avis critique qu'il soit toujours prévu de cofinancer des projets ferroviaires et plaide pour une séparation plus nette, en matière de financement, entre projets ferroviaires et projets routiers. L'argument principal avancé est que seuls les projets routiers devraient être financés par le FORTA, tandis que les projets liés au rail/chemin de fer devraient l'être par le FIF.

Par ailleurs, 30 avis exigent qu'un volume de ressources financières minimum soit affecté à cette tâche. Le minimum annuel demandé se situe dans une fourchette allant de 280 à 800 millions de francs. Parmi ses avis, 14 plaident pour une fixation du volume minimum par la loi; 8 avis considèrent que les ressources devraient être limitées à 200 millions de francs par an au maximum.

Contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques

Le maintien, pour une durée illimitée, des contributions (via le FORTA) aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques est demandé dans 17 avis. Certains avis réclament également une intégration des contributions générales aux routes principales dans le FORTA.

⁶² Souvent, les avis semblent rejeter à première vue les sources de financement, parce qu'ils sont opposés au relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales. A y regarder de plus près, on constate toutefois que les sources de financement elles-mêmes ne sont pas contestées.

2.8.2 Comblement du déficit prévisible

Relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales

Près de deux tiers des participants peuvent s'imaginer une hausse de la surtaxe sur les huiles minérales, parfois avec des réserves, ou ne la rejettent pas complètement. Il est cependant demandé que ce relèvement se fasse de manière échelonnée ou plus modérée et/ou qu'il soit associé à la réalisation de projets concrets.

28 participants sont hostiles à une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales. Plusieurs mentionnent que les ressources seraient suffisantes si elles étaient réparties convenablement (par ex. selon l'initiative vache à lait) ou la réduction du subventionnement ou financement croisé route – rail).

Affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles

72 participants sont favorables, fondamentalement ou avec des réserves, à l'affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles. 45 d'entre eux ont une préférence pour l'affectation totale envisagée conformément à l'option secondaire du projet envoyé en consultation. Ceux qui n'approuvent l'affectation qu'avec des réserves ou qui la rejettent complètement avançant notamment que le prélèvement sur les ressources générales de la Confédération, l'utilisation uniquement pour le FORTA ou la perception de l'impôt sur les véhicules automobiles comme redevance forfaitaire seraient inappropriés.

Redevance forfaitaire pour les véhicules à propulsion alternative (véhicules électriques)

Une large majorité – 83 avis – sont favorables à une redevance pour les véhicules électriques. De même, une majorité des participants est d'accord pour que les recettes ainsi générées soient affectées au FORTA. Les avis sont plus hétérogènes s'agissant de la forme concrète de cette redevance pour les véhicules électriques. Par exemple, certains demandent que la redevance ne soit pas forfaitaire, mais perçue en fonction des trajets ou des prestations, ou que le moment de son introduction soit choisi différemment. Par ailleurs, 5 avis rejettent la redevance.

Compensation du renchérissement

61 participants sont favorables à la proposition soumise à consultation, et 6 d'entre eux souhaitent certaines adaptations de détail. Sur les 30 participants qui s'opposent à la proposition, 20 critiquent le fait que la compétence pour la compensation du renchérissement soit transférée au Conseil fédéral.

Autres mesures destinées à combler le déficit prévisible

L'éventail des autres mesures proposées pour combler le déficit prévisible est très large, conformément à l'orientation (politique) des participants. Outre l'abandon de tâches, les éléments ci-après sont cités en particulier: financement des transports publics par le rail au moyen du FIF, adaptation du volume de l'affectation pour ce qui est de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base), augmentation modérée de la redevance sur les routes nationales, et utilisation de la TVA. Par ailleurs, une évolution du système vers un dispositif de péage routier et de tarification de la mobilité ou des solutions de PPP sont proposées.

2.8.3 Programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES) et étapes d'aménagement

Une majorité de 69 participants approuve, fondamentalement ou avec des réserves, le concept de base du projet envoyé en consultation. La prise en compte de l'arrêté sur le réseau de 2012 dans le PRODES est réclamée dans 39 avis. Cette demande n'est assortie d'aucune proposition concrète ou presque en matière de financement des tâches concernées. Il faut également noter que les cantons ne se prononcent pas de manière nette en faveur de cette adaptation de l'arrêté sur le réseau.

Au total, 83 participants se sont exprimés sur la question de savoir si l'accroissement futur des capacités devrait se faire par étapes. Tous sont favorables, fondamentalement ou avec des réserves, au projet envoyé en consultation. Des propositions sont faites notamment concernant l'organisation des étapes, le calendrier et la fixation des priorités. Par ailleurs, il est signalé que l'approbation de la procédure par étapes ne vaut pas comme consentement général à l'accroissement des capacités.

2.9 Mise en œuvre

2.9.1 Exécution

Le projet implique des adaptations aux niveaux de la Constitution et de la loi.

Le contenu de la première étape d'aménagement (cf. ch. 2.4.5) est défini dans le cadre d'arrêtés fédéraux distincts, dont certains ont été ou seront l'objet de décisions indépendantes du présent projet.

Au cours de la mise en œuvre qui suivra, de nouveaux arrêtés fédéraux seront nécessaires pour les diverses étapes de d'aménagement. En outre, tous les quatre ans, il faudra définir un plafond de dépenses pour l'exploitation, l'entretien et l'adaptation des routes nationales.

2.9.2 Responsabilité

Le projet n'a aucune influence sur les responsabilités et les compétences de la Confédération et des cantons.

2.10 Classement des interventions parlementaires

Le présent projet satisfait les exigences des interventions parlementaires suivantes:

- 2009 P 09.3448 Aperçu de la réalisation des projets d'infrastructures de transport (CN 25.9.09, Häberli-Koller)
- 2012 M 12.3329 Stratégie de développement de l'infrastructure routière (CN 31.5.12, Commission des transports et des télécommunications CN 12.018; CE 20.9.12)

3

Commentaire des dispositions

3.1

Arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

Constitution

Généralités

Les dispositions actuellement en vigueur de l'art. 86 Cst. ne sont pas entièrement satisfaisantes pour des raisons relevant de la systématique. Après le titre 2, qui régit les droits fondamentaux, la citoyenneté et les buts sociaux, le titre 3 de la Constitution prévoit des dispositions relatives aux rapports entre la Confédération et les cantons (chap. 1, art. 42 à 53), aux compétences de la Confédération (chap. 2, art. 54 à 125) et au régime des finances (chap. 3, art. 126 à 135). Le chapitre sur le régime des finances régit la gestion des finances et les principes de l'imposition, les compétences fédérales en matière de perception fiscale (impôt fédéral direct, taxe sur la valeur ajoutée, droit de timbre, impôt anticipé). Ce chapitre régit aussi les impôts à la consommation spéciaux perçus par la Confédération sur le tabac, les boissons distillées, la bière, les automobiles, le pétrole et les carburants. Il arrête par ailleurs que la Confédération peut percevoir un supplément d'impôt sur les carburants (la surtaxe sur les huiles minérales). Il faudrait en principe respecter cette systématique lors de modifications de la Constitution.

Les dispositions actuelles des art. 85 et 86 Cst., qui attribuent à la Confédération la compétence de percevoir des redevances, ne respectent pas cette systématique. Contrairement à ce que prévoit la systématique de la Constitution fédérale, ces dispositions régissent la compétence de la Confédération de percevoir un impôt à la consommation sur les carburants (impôt sur les huiles minérales) et une surtaxe sur les carburants, alors que cette compétence est déjà prévue dans les dispositions relatives au régime des finances à l'art. 131, al. 1, let. e, et 2, Cst. Cependant, l'art. 86, al. 4, Cst. précise que la surtaxe ne peut être perçue que si les moyens ne suffisent pas au financement des tâches et des dépenses.

A l'avenir, ces compétences ne seront plus réglementées qu'une seule fois dans la Constitution, et ce par les dispositions visant le régime des finances, conformément à la systématique. Dans le cadre de la révision totale formelle de la Constitution fédérale en 1999, des compromis ont été faits quant à la systématique dans la perspective de révisions ultérieures. L'occasion se présente aujourd'hui de mieux tenir compte de la systématique de la Constitution fédérale.

Art. 85a Redevance pour l'utilisation des routes nationales

La redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière) est actuellement réglementée à l'art. 86, al. 2. Pour des raisons de systématique, cette disposition en est retirée et fait l'objet d'un article spécifique. Il ne s'ensuit aucune modification matérielle.

Art. 86 Utilisation des redevances pour des tâches et des dépenses liées à la circulation routière

Cet article est soumis à une révision totale.

Al. 1 et 2

Le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) est créé, et ses tâches et sources de financement sont énumérées (cf. ch. 2.2). L'affectation obligatoire et l'allocation des ressources sont définies au niveau constitutionnel. Les ressources à affectation obligatoire ne pourront pas être employées à d'autres fins que celles prévues dans la Constitution. Les tâches auxquelles les ressources sont obligatoirement affectées doivent donc être déterminées exhaustivement. Tel n'est en revanche pas le cas des ressources. La réglementation de l'al. 2, let. f, laisse au législateur la marge de manœuvre nécessaire pour introduire des affectations obligatoires supplémentaires. Mais cette disposition précise avec toute la clarté voulue que les ressources liées à la circulation routière ne peuvent être allouées à de telles fins que moyennant un acte législatif soumis au référendum (à l'instar, par ex., du produit de la taxe CO₂ prélevée à titre de sanction, actuellement prévu pour le FInfr). L'al. 2, let. e, en relation avec l'art. 196, ch. 3, al. 2 et 2^{bis}, garantit que les contributions à durée limitée qui sont prélevées sur le FSCR_{NOUVEAU} et versées au FIF pour les intérêts et le remboursement des avances faites au fonds seront, une fois la limitation dans le temps échu, obligatoirement affectées au FORTA. Avec la création du FORTA et du FSCR_{NOUVEAU}, l'attribution au FIF puis, à partir de 2030 environ, la part destinée au FORTA seront financées exclusivement par l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base). L'attribution au FIF et la part allouée au FORTA sont calculées comme cela a été décidé pour l'attribution au FIF lors de la votation populaire du 9 février 2014. C'est la seule façon de garantir l'équivalence entre l'attribution au FIF et la part allouée au FORTA. Cette équivalence peut être à l'origine d'interactions. En effet, le mode de calcul en question est associé à des automatismes. En raison de ceux-ci, le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales est aussi accompagné d'une augmentation des moyens issus des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) pour le FIF ou le FORTA. Il pourrait en résulter un déficit dans le FSCR_{NOUVEAU}, qu'il faudrait compenser en particulier par des économies ou par les recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles.

Le législateur réglera en temps voulu l'indexation également prévue de la part affectée au FORTA. L'indexation devra en principe être réalisée par analogie avec l'attribution au FIF qui arrivera alors à son terme et se fonder en particulier sur l'indice des prix de la construction pour le génie civil.

Les nouvelles ressources, qui jusqu'ici n'étaient pas à la disposition de la circulation routière, sont les suivantes:

- la redevance à introduire pour les véhicules à propulsion non fossile (al. 2, let. d; cf. ch. 2.3.5.4); la loi d'exécution précisera quelles catégories de véhicules et quelles techniques de propulsion sont soumises à la redevance;
- l'impôt sur les véhicules automobiles (let. b; cf. ch. 2.3.5.3).

En principe, l'intégralité de l'impôt sur les véhicules automobiles sera obligatoirement affectée au FORTA. Une partie de l'impôt sur les véhicules automobiles pourra toutefois, dans certains cas, être utilisée pour le FSCR_{NOUVEAU} et le budget fédéral ordinaire (cf. al. 5).

Al. 3 et 4

Le financement des routes nationales et du trafic d'agglomération sera désormais assuré par le FORTA. Les autres tâches visées à l'actuel al. 3 demeurent et seront uniquement financées par une part de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de

base). L'affectation obligatoire de ces ressources doit être conservée et le FSCR est par conséquent maintenu. Le FSCR jouit d'une forte notoriété, raison pour laquelle le financement spécial est mentionné dans cette disposition.

Ces moyens doivent en outre permettre de financer la recherche et l'administration, tâches qui étaient déjà couvertes jusqu'ici par le FSCR, mais qui n'étaient mentionnées que dans la LUMin. Comme les tâches doivent être énumérées exhaustivement dans la Constitution, la recherche et l'administration sont désormais explicitement mentionnées.

Al. 5

Cette disposition constitue la base permettant de déroger au principe de l'affectation intégrale de l'impôt sur les véhicules automobiles au FORTA, dans le cas où le FSCR_{NOUVEAU} serait menacé de déficit.

Al. 6

Cette disposition jette la base qui permettra de déroger au principe de l'affectation intégrale de l'impôt sur les véhicules automobiles au FORTA dans le cadre de «programmes d'économies» ou de «programmes d'allègement budgétaire». Dans ces cas, l'Assemblée fédérale doit pouvoir allouer au budget fédéral ordinaire une part des recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles, voire la totalité en dernière extrémité, afin d'atténuer les réductions dans d'autres domaines de tâches de la Confédération. Cette possibilité ne doit toutefois pouvoir être employée que dans des cas spécifiques, lorsque les coupes nécessaires équivalent à au moins 1 % des dépenses initialement prévues. Ainsi, l'impôt sur les véhicules automobiles ne pourra de facto être alloué au budget fédéral ordinaire que s'il est nécessaire de mettre en œuvre un «programme d'économies» ou un «programme d'allègement budgétaire» proprement dit. C'est pourquoi la disposition constitutionnelle mentionne explicitement les conditions qui sont remplies lorsque ces qualificatifs sont employés.

Art. 87, titre

Cette modification ne concerne que le texte français, qui est adapté aux versions allemande et italienne.

Art. 87b Utilisation de redevances pour le trafic aérien

Les dispositions actuelles de l'art. 86, al. 3^{bis}, Cst. relatives au trafic aérien sont reprises en cet endroit. Les art. 85, 85a et 86 Cst. réglementent la circulation routière, l'art. 87a couvre les chemins de fer et l'art. 87b vise désormais le domaine aérien. Il n'en découle aucune modification matérielle. La condition supplémentaire de la perception d'une surtaxe (le manque de ressources) ne doit pas figurer dans cet article mais à l'art. 131 Cst., afin de respecter la systématique.

Art. 131, al. 2 et 2bis

L'actuel al. 2 prévoit la compétence de percevoir une surtaxe sur l'impôt à la consommation de tous les carburants. La nouvelle réglementation n'y change rien en principe, mais elle sépare les carburants d'aviation des autres carburants. Comme la perception de la surtaxe sur tous les carburants, hormis les carburants d'aviation, est

nécessaire à l'alimentation du FORTA, elle n'est plus subordonnée au manque de ressources. Parallèlement, la nouvelle réglementation reprend celle en vigueur aujourd'hui concernant la surtaxe sur les huiles minérales frappant les carburants d'aviation (perception de la surtaxe si les moyens manquent). Elle ne subit donc pas de modification.

L'al. 2, let. b, crée la compétence de percevoir une redevance sur les véhicules propulsés par des énergies alternatives (appelés ici «véhicules électriques», pour simplifier). Compte tenu du développement technologique, il y a lieu de tabler sur une part croissante de véhicules à propulsion alternative à l'avenir, en particulier de véhicules électriques. Actuellement, les véhicules électriques ne donnent pas lieu au versement de redevances équivalentes aux impôts sur les huiles minérales. De plus, ils sont pour l'heure exemptés de l'impôt sur les véhicules automobiles. Cette catégorie de véhicules ne participe pas ou que très peu au financement de l'infrastructure routière. C'est pourquoi, à partir de 2020, les véhicules électriques seront eux aussi soumis à une redevance (cf. ch. 2.3.5.4). La loi d'exécution nécessaire à cet effet contiendra les dispositions de détail; elle précisera notamment les catégories de véhicules et les types de propulsion soumis à une redevance.

Art. 196, ch. 3, titre et al. 2 et 2bis

Le contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour les transports publics», ou projet FAIF, a été accepté lors de la votation populaire du 9 février 2014. Par conséquent, la réglementation en question doit être adaptée aux nouvelles dispositions. Rien ne change sur le plan matériel quant au volume de ressources que le Conseil fédéral peut prévoir comme attribution au FIF conformément à l'art. 87a, al. 2, Cst. . Le montant des ressources correspond, comme prévu jusqu'ici, à 9 % au des moyens visés à l'art. 86, al. 2, let. c, et de la moitié du produit net de l'impôt à la consommation prélevé sur les carburants, à l'exception des carburants d'aviation, en vertu de l'art. 131, al. 1, let. e, Cst.. Par contre, l'attribution au FIF ne devra être financée que par l'impôt à la consommation, c'est-à-dire par le FSCR_{NOUVEAU}. C'est pourquoi la part de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire destinée au FORTA conformément à l'art. 86, al. 2, let. e sera créditée au FSCR_{NOUVEAU} pour toute la durée de l'attribution au FIF.

3.2 Loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

Art. 1 Fonds

Al. 1

Le fonds destiné à financer les routes nationales et le trafic d'agglomération est conçu comme un fonds sans personnalité juridique et doté d'une comptabilité propre. La loi règle le versement et le prélèvement des moyens financiers ainsi que les autres détails du FORTA. La loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance

autoroutière (LUMin)⁶³ constitue la base légale précisant les tâches à financer par le FORTA⁶⁴.

Al. 2

Cette disposition établit la relation à la LFC. En outre, la mention relative à l'application subsidiaire de cette loi garantit que le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) sera également utilisé comme norme comptable dans le FORTA, et ce sans restriction puisque la LFORTA ne contient aucune disposition contraire au NMC. Ainsi, les directives du message du 12 novembre 2014 concernant l'optimisation du modèle comptable de la Confédération (NMC)⁶⁵ sont respectées. Selon ce projet, la LFC doit être complétée comme suit:

Art. 52, nouvel al. 4: «La comptabilité des fonds spéciaux, y compris les fonds tenant une comptabilité propre selon l'art. 5, let. b, est régie selon les dispositions de la présente loi à moins qu'une loi spéciale n'en dispose autrement.»

Art. 2 But

Cette disposition trouve son origine dans la LFInfr (art. 4). Le développement de l'infrastructure ferroviaire est certes indispensable, puisque les pronostics indiquent que le trafic continuera d'augmenter, mais il faut davantage coordonner le développement des différents modes de transports et améliorer sa coordination avec le développement souhaité de l'urbanisation. L'examen d'autres options que le développement des infrastructures de transport et celui de la viabilité financière (notamment dans le contexte de la raréfaction des ressources financières) font partie de ces précautions sans lesquelles une allocation inefficace des ressources menace. Dans le cadre de l'élaboration de la LFInfr, le Parlement a prévu un article précisant le but, qui tient compte des exigences de la coordination optimale des modes de transport et de la coordination entre le développement des infrastructures de transport et celui de l'urbanisation. Le transfert de cet article dans la LFORTA préserve d'une part l'obligation de respecter ces principes, tout en exprimant d'autre part que le législateur est conscient des défis à venir.

Art. 3 Comptes du fonds

Les comptes du FORTA doivent être tenus conformément aux directives concernant le NMC. Selon les dispositions en vigueur de la LFInfr et de la LFIF, les transactions à caractère d'investissements doivent obligatoirement être comptabilisées dans le compte de résultats. Or cette pratique est contraire aux principes du NMC. Actuellement, on gonfle de la sorte les comptes de résultats du FInfr et du FIF, d'où la proposition d'introduire un compte des investissements pour le FORTA ainsi que pour le FIF, avec un projet de message spécifique⁶⁶, et pour le FInfr jusqu'à son remplacement par le FORTA. De cette manière, les postes d'investissement figurant

⁶³ RS 725.116.2

⁶⁴ Dans le cadre de la modification d'autres actes législatifs, le titre de la LUMin est modifié comme suit: loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien

⁶⁵ FF 2014 9127

⁶⁶ Message du 12 novembre 2014 concernant l'optimisation du modèle comptable de la Confédération (NMC), FF 2014 9127

jusqu'ici dans le compte de résultats seront transférés dans le compte des investissements. Les comptes du fonds continueront cependant à détailler les différentes transactions avec la même précision que celle qui était apportée jusqu'à présent dans le FInfr. L'al. 2, let. b, ch. 2, prévoit la réévaluation des routes nationales en construction et des prêts ferroviaires. Cette réévaluation s'effectue conformément aux principes du NMC. Les actifs mentionnés à l'al. 3, let. a, sont composés comme indiqué ci-après. L'actif circulant comprend les créances du FORTA vis-à-vis de la Confédération et des tiers. Les créances vis-à-vis des tiers sont liées aux régularisations de fin d'année. L'actif immobilisé comprend les routes nationales en construction et les prêts pour des projets ferroviaires dans le cadre du trafic d'agglomération.

Art. 4 Versements

Al. 1

La Constitution fédérale définit à l'art. 86, al. 2, quels moyens alimentent le FORTA. Le Conseil fédéral est compétent pour demander ces moyens dans le cadre de la planification financière de la Confédération et de l'établissement des budgets.

Al. 2

Afin qu'il soit possible de réagir immédiatement à d'éventuels déficits, cette disposition oblige le Conseil fédéral à vérifier régulièrement les moyens du fonds. Si ces derniers sont insuffisants, il faut procéder en priorité à une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales conformément à l'art. 131, al. 2, let. a, Cst.

Art. 5 Prélèvements

Al. 1

L'Assemblée fédérale fixe dans un arrêté fédéral simple les moyens financiers prélevés sur le FORTA. Cet arrêté distingue les prélèvements destinés aux routes nationales des prélèvements pour les contributions au trafic d'agglomération. Les prélèvements destinés aux routes nationales sont répartis eux-mêmes entre les domaines suivants: l'exploitation, l'entretien et l'aménagement. Il faut comprendre la notion d'aménagement d'une part au sens d'adaptations (soit la mise aux normes de l'infrastructure des routes nationales, par ex. la construction de parois antibruit pour remplir les exigences de protection acoustique ou de petits travaux de construction comme la transformation de jonctions), et d'autre part au sens d'accroissement des capacités (étapes d'aménagement), comme la construction de nouveaux tronçons ou l'élargissement de tronçons existants par des voies supplémentaires. A cela viennent s'ajouter les grands projets sur le réseau existant des routes nationales ainsi que l'achèvement du réseau des routes nationales.

Al. 2

Lorsque l'exploitation et l'entretien sont négligés, l'état de fonctionnement et la sécurité pâtissent, et les coûts subséquents sont importants. Cette disposition doit garantir que le maintien de la qualité (exploitation et entretien) du réseau actuel des routes nationales ait la priorité sur les adaptations et les étapes d'aménagement.

Al. 3

Cet alinéa a été introduit par analogie à la LFIF. Cette disposition a fait ses preuves dans le domaine de la construction ferroviaire. C'est pourquoi elle est reprise dans le contexte de la construction des routes nationales, qui fait l'objet d'incertitudes semblables et qui requiert également de ce fait une certaine flexibilité quant aux moyens disponibles.

Art. 6 Plafond des dépenses

Les plafonds de dépenses sont fixés pour quatre ans. Le Parlement arrête chaque année, sur la base des différents plafonds de dépenses, les crédits budgétaires nécessaires.

Art. 7 Crédits d'engagement

Le droit en vigueur (art. 6 et 8 LFI^{nfr}) prévoit que l'allocation des moyens nécessaires à l'élimination des goulets d'étranglement et au cofinancement des projets d'agglomération doit être demandée à l'Assemblée fédérale en règle générale tous les quatre ans. A l'avenir également, l'autorisation de disposer de ressources financières sera demandée à l'Assemblée fédérale à intervalles réguliers (généralement tous les quatre ans). Il ne s'agira toutefois plus d'«allouer» les moyens financiers d'un crédit d'engagement déjà décidé, mais d'obtenir directement un nouveau crédit d'engagement. Dorénavant, une étape d'aménagement ainsi qu'un ensemble de grands projets réalisés sur le réseau existant des routes nationales ou une phase/génération de projets d'agglomération constitueront avec le crédit d'engagement correspondant une unité délimitable. L'allocation de moyens pour les crédits d'engagement existants issus du crédit d'ensemble de l'actuel FI^{nfr} demeure réservée.

Afin de permettre la prise d'engagements financiers qui dépassent le cadre de l'année en cours, un seul crédit d'engagement est demandé d'une part pour chaque étape d'aménagement du réseau des routes nationales et chaque ensemble de grands projets réalisés sur le réseau existant, et d'autre part pour chaque phase/génération de projets d'agglomération. Contrairement aux plafonds de dépenses, les crédits d'engagement ne sont soumis à aucune limitation temporelle: ils sont liés à la durée de réalisation des projets d'une étape d'aménagement ou d'un projet. Le Parlement décide du crédit d'engagement commun pour les étapes d'aménagement du réseau des routes nationales et les grands projets réalisés sur le réseau existant, et du crédit d'engagement pour la phase ou génération concernée de projets d'agglomération.

Jusqu'à présent, l'achèvement du réseau était financé par les ressources du FI^{nfr}, tout comme l'élimination des goulets d'étranglement. De ce fait, les crédits d'engagement déjà existants pour l'achèvement du réseau seront repris par le FORTA avec le crédit d'ensemble FI^{nfr} (cf. art. 13, al. 3). Fait exception le crédit d'engagement destiné aux contributions pour le maintien de la qualité des routes nationales dans les régions de montagne et les régions périphériques, qui sera prélevé sur le financement spécial (cf. art. 13, al. 4).

Art. 8 Rapport

Conformément au droit actuellement en vigueur (art. 6 et 7 LFI^{nfr}), le Conseil fédéral a rendu compte au Parlement généralement tous les quatre ans de l'état des

projets d'élimination des goulets d'étranglement et des projets d'agglomération, de même que de l'utilisation des ressources correspondantes. Ce système sera maintenu à l'avenir et le Parlement sera informé en détail de l'utilisation des ressources du FORTA. La disposition proposée oblige le Conseil fédéral à faire régulièrement un rapport au Parlement. La transmission du rapport interviendra en même temps que celle du message sur l'approbation du plafond des dépenses et des crédits d'engagement. Le Conseil fédéral est tenu de renseigner le Parlement sur l'état et le degré d'utilisation du réseau des routes nationales de même que sur l'avancement de la mise en œuvre des étapes d'aménagement du réseau des routes nationales et du programme en faveur du trafic d'agglomération. Simultanément, il doit informer le Parlement sur les prochains projets prévus (étapes d'aménagement du réseau des routes nationales et prochaines phases/généralisations du projet d'agglomération).

Art. 9 Endettement, réserve et intérêts

Al. 1

Le fait que le FORTA ne doit pas s'endetter correspond à l'esprit et au but du nouveau système, qui doit garantir, par un seul fonds, le financement des routes nationales et le versement de contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport des villes et des agglomérations. Il y aurait endettement si les dépenses engagées pour les projets étaient supérieures au montant disponible grâce aux réserves du fonds et aux attributions. Si le FORTA pouvait s'endetter, le grand avantage que représente la création d'un fonds – l'élimination d'un risque financier pour la Confédération – serait sacrifié. Il faut également ajouter que le FORTA ne peut souscrire d'emprunts auprès de tiers ni prétendre au versement d'une avance par la Confédération.

Al. 2

Le FORTA constitue une réserve appropriée. Celle-ci représente dans ses comptes une position résiduelle, qui peut être plus ou moins étoffée selon l'évolution. Le but d'une réserve est d'absorber à court ou moyen terme les fluctuations de recettes et de dépenses, et de couvrir les pics d'investissement qui peuvent survenir en raison, par exemple, du retard de divers projets. Ainsi, la réalisation des projets ne doit pas être retardée par manque de liquidités. Selon le volume de moyens financiers requis par les projets à venir ou planifiés à court ou à moyen terme, le niveau d'une réserve appropriée peut varier. Néanmoins, le niveau de la réserve appropriée est défini en valeur absolue: on envisage un montant compris entre 500 et 800 millions de francs.

Al. 3

Les avoirs du FORTA auprès de la Confédération ne portent pas intérêt, conformément à la pratique en vigueur pour le FINFR et par analogie au FIF.

Art. 10 Approbation des comptes du fonds et prise de connaissance de la planification financière

Le Parlement approuve les comptes (al. 1). Il s'agit là de garantir que le Parlement soit informé en tout temps de l'évolution du FORTA. Cette disposition fait écho à l'al. 2, selon lequel le Conseil fédéral porte à la connaissance de l'Assemblée fédérale, en même temps que le budget, une planification financière concernant les trois années suivant le budget.

Art. 11 Abrogation d'un autre acte

Du fait de la nouvelle réglementation, la LFI_{nr} devient caduque et peut être abrogée.

Art. 12 Modification d'autres actes

Les diverses adaptations sont commentées ci-après.

Art. 13 Disposition transitoire

Al. 1

A l'exception des contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, les tâches financées jusqu'ici par le FInfr seront désormais financées par le FORTA. Par conséquent, les réserves de liquidités disponibles lors de la dissolution du FInfr seront versées au FORTA, après déduction de la part destinée à financer les contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, sous forme d'une première attribution (cf. explications ad al. 2). Pour les tâches financées à l'avenir par le FORTA, celui-ci recevra à titre de première attribution une part proportionnelle des provisions disponibles du FSCR. Les tâches à financer sont celles qui concernent les routes nationales, y compris l'achèvement du réseau, l'élimination des goulets d'étranglement et les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport des villes et des agglomérations, financés jusqu'ici via les attributions au FInfr. Le montant à transférer du FSCR au FORTA se calcule en fonction de la proportion moyenne des dépenses liées aux tâches précitées dans l'ensemble des dépenses du FSCR pendant les cinq derniers exercices comptables.

Al. 2

Au moment de son entrée en vigueur, le FInfr a été crédité d'un premier versement de 2,6 milliards de francs prélevé sur le FSCR. En vertu de l'art. 2, al. 2, LFI_{nr}, cette somme ne peut être utilisée que pour l'achèvement du réseau des routes nationales, l'élimination des goulets d'étranglement et les contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Une part proportionnelle de ce premier versement, soit au total 400 millions de francs (20 millions par an), a été affectée aux contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, qui prendront fin en 2027. Cette disposition garantit que le transfert de ces contributions aux routes principales du FInfr au FSCR_{NOUVEAU} inclura le premier versement au FInfr lié auxdites contributions. Au moment de la dissolution du FInfr, le solde de ce premier versement devrait s'élever en principe à 200 millions de francs (correspond à la durée résiduelle prévisible de 10 ans pour le versement de ces contributions, en supposant qu'un changement de système interviendra en 2018).

Al. 3

Cette disposition arrête que le FORTA pourra continuer de disposer des crédits d'engagement déjà approuvés par l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le

crédit global pour le FInfr⁶⁷ qui n'auront pas encore été utilisés au moment de la liquidation du FInfr. Il convient de souligner qu'en vertu de l'art. 6 de l'arrêté fédéral, le Conseil fédéral pourra continuer de relever les crédits d'engagement en fonction du renchérissement effectif et de la taxe sur la valeur ajoutée.

Al. 4

Par le biais de l'arrêté fédéral concernant le crédit global FInfr, le Parlement a déjà approuvé un crédit d'engagement de plus de 800 millions de francs pour le versement de contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Cette disposition transitoire prévoit qu'il sera possible de continuer à utiliser ces moyens jusqu'à l'épuisement du crédit et que les dépenses devront grever le FSCR. Par la suite, les ressources devront être demandées chaque année dans le cadre du budget, conformément aux art. 4 et 14 LUMin.

Art. 14 Référendum et entrée en vigueur

Al. 1

La loi est sujette au référendum.

Al. 2 et 3

La loi est directement liée à la modification de la Constitution fédérale également proposée dans le présent projet, raison pour laquelle elle entre en vigueur en même temps que celle-ci.

Al. 4

La surtaxe sur les huiles minérales ne sera augmentée qu'en cas de nécessité, c'est-à-dire si le budget et le plan financier laissent présager une diminution des réserves du fonds en-deçà de 500 millions de francs l'année suivante (let. a). D'après les simulations réalisées sur la base du budget et du plan financier actuels, tel sera le cas en 2019. On estime donc aujourd'hui que la surtaxe sur les huiles minérales devrait être augmentée en 2018. Ce raisonnement étant par nature incertain, la date effective du premier relèvement dépendra de l'évolution effective des réserves du fonds. De plus, le Conseil fédéral souhaite utiliser la possibilité de compenser le renchérissement au plus tôt au moment du deuxième relèvement (du point de vue actuel) de la surtaxe sur les huiles minérales. Pour cette raison, l'entrée en vigueur de la disposition correspondante dans la Limpmin est fixée en conséquence (let. b)..

Modification de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)⁶⁸

Art. 12, al. 2

La surtaxe sur les huiles minérales est relevée de 300 francs actuellement à 360 francs par 1000 litres à 15 °C.

⁶⁷ FF 2007 8019

⁶⁸ RS 641.61

Art. 12d Compensation du renchérissement

Tandis que les dépenses sont soumises à l'évolution continue du renchérissement, les tarifs de l'impôt sur les huiles minérales sont fixés dans la loi sous forme de montants en francs. Ils restent donc inchangés quelle que soit l'évolution du renchérissement. Cette disposition permet au Conseil fédéral de procéder par voie d'ordonnance à une compensation du renchérissement après consultation des commissions parlementaires compétentes (cf. ch. 2.3.5.2). La compensation du renchérissement peut être réalisée aussi bien sur les tarifs de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) que sur ceux de la surtaxe sur les huiles minérales. Elle ne doit toutefois pas être effectuée en même temps sur ces deux groupes. L'année de référence déterminante (point de départ) pour le calcul du renchérissement est celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Grâce à cette mesure, il est possible de corriger la baisse des recettes en termes réels due au renchérissement; il est en outre possible d'empêcher qu'une révision de la loi ne soit à chaque fois nécessaire en raison du renchérissement. Cependant, toute adaptation réelle des tarifs de l'impôt en vigueur devra comme par le passé faire l'objet d'une procédure législative de l'Assemblée fédérale.

La compensation du renchérissement pour les tarifs de l'impôt est soumise à certaines conditions. Ainsi, l'indice de renchérissement doit avoir augmenté d'au moins 3 % depuis l'année de référence ou la dernière adaptation de tarif ou compensation du renchérissement. De plus, le besoin de ressources financières doit nécessiter une telle mesure. Pour évaluer ce besoin, le Conseil fédéral se référera en particulier à la planification financière des quatre à cinq années à venir. L'entrée en vigueur de la disposition correspondante dans la Limpmin est liée au deuxième relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales (cf. art. 14, al. 4, let. b, LFORTA).

L'indice déterminant pour l'évaluation du renchérissement est celui des prix de la construction en matière de génie civil, qui est calculé par l'OFS pour les mois d'avril et d'octobre. Afin de laisser suffisamment de temps au Conseil fédéral pour adapter les tarifs, le présent rapport se fonde sur l'indice d'avril, de sorte qu'une éventuelle compensation du renchérissement puisse entrer en vigueur au cours du premier trimestre de l'année suivante.

Modification de la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL)⁶⁹

Art. 19, titre

Complétée par le nouvel art. 19a, cette disposition n'est plus le seul article de la section 5. En raison des directives de technique législative édictées par la Confédération, l'art. 19 doit être pourvu d'un titre médian.

⁶⁹ RS 641.81

Art. 19a Utilisation des moyens issus de l'augmentation de la redevance depuis 2008

Cette disposition provient de la LFIInfr (art. 14), à l'exception de l'al. 3, qui a été repris dans la LUMin pour des raisons de systématique. Les ressources supplémentaires dont disposent les cantons depuis 2008 à la suite du relèvement de la RPLP sont d'ores et déjà utilisées pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Comme ces infrastructures routières ne seront pas financées à l'avenir par le FORTA, il n'est pas possible de reprendre dans la LFORTA la disposition inscrite jusqu'ici dans la LFIInfr. Etant donné que les moyens financiers sont étroitement liés en l'occurrence à la RPLP, il tombe sous le sens, pour des raisons de systématique, de l'inscrire dans la LRPL.

Modification de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN)⁷⁰

Titre précédant l'art. 9

Le titre est complété à la suite de l'introduction du programme de développement stratégique. Il est en outre adapté à la version allemande («plan directeur» est remplacé par «planification»).

Art. 9 et 10

La teneur des dispositions est adaptée à la version allemande («plan directeur» est remplacé par «planification»).

Art. 11a Programme de développement stratégique

Al. 1

A l'instar de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, l'aménagement du réseau des routes nationales doit se déployer dans le cadre d'un programme de développement stratégique et s'échelonner par étapes d'aménagement.

Al. 2

Le Parlement sera régulièrement informé de l'avancement, d'un éventuel besoin d'adaptation et des futures étapes de mise en œuvre du programme.

Art. 11b Etapes d'aménagement du réseau des routes nationales

Al. 1

Le Parlement décide, sous la forme d'un arrêté fédéral sujet à référendum, des diverses étapes d'aménagement du réseau des routes nationales. Par «étapes d'aménagement», il faut entendre la création de capacités nouvelles. Cette notion englobe par exemple l'ajout de voies de circulation sur des tronçons de routes nationales d'une longueur supérieure à deux kilomètres ou la construction de nouveaux tronçons.

⁷⁰ RS 725.11

Al. 2

Cette disposition vise à garantir que les coûts subséquents, qui sont importants, reçoivent l'attention voulue dans le cadre des messages.

Modification de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)⁷¹

Titre

Outre l'impôt sur les huiles minérales et la redevance pour l'utilisation des routes nationales, la nouvelle solution de financement prévoit également d'affecter d'autres moyens au financement de la circulation routière et du trafic aérien. Pour une meilleure lisibilité, le titre de la LUMin est adapté en conséquence.

Préambule

Le préambule doit être complété par les nouveaux art. 85a et 87b Cst.

Art. 1

Al. 1

L'art. 1 énumère expressément les moyens prévus par la Constitution fédérale pour le financement des tâches et des dépenses liées à la circulation routière. Outre les moyens mentionnés jusque-là dans cette disposition (impôt à la consommation sur les carburants - à l'exception des carburants d'aviation désormais- [let. a] et redevance pour l'utilisation des routes nationales [let. c]), il s'agit des produits de la surtaxe sur les carburants (let. b), de l'impôt sur les véhicules automobiles, pour autant que celui-ci ne soit pas utilisé pour le FSCR ou pour alléger le budget fédéral dans le cadre de mesures d'économies conformément à l'art. 86, al. 5 et 6, Cst. (let. d), de la redevance perçue pour l'utilisation d'autres moyens de propulsion que les carburants prévus à la let. a (let. e), et de la sanction prévue à l'art. 13 de la loi sur le CO₂ (let. f).

Al. 2

L'al. 2 règle de manière similaire l'utilisation des moyens obligatoirement affectés au trafic aérien.

Al. 3

Cette disposition définit la notion de produit net. Demeurent réservées d'autres dispositions contenues dans les lois spéciales déterminantes pour le prélèvement des taxes.

⁷¹ RS 725.116.2

Art. 2

Cette disposition fait l'objet d'une adaptation linguistique en raison des moyens supplémentaires mentionnés à l'art. 1, al. 1, pour le financement de la circulation routière.

Titre précédant l'art. 3

Le titre 2 est harmonisé avec le titre de l'art. 86 Cst.

Art. 3

L'art. 3 actuel est abrogé. Les tâches et les dépenses liées à la circulation routière pour lesquelles les moyens visés à l'art. 1, al. 1, doivent être utilisés font déjà l'objet d'une énumération exhaustive dans la Constitution. Il n'est donc pas nécessaire de les mentionner à nouveau dans la loi. Le principe selon lequel les dépenses de la Confédération pour l'exécution de la loi doivent être déduites de ces moyens est désormais inscrit à l'art. 38, al. 2.

Art. 4 Répartition entre les différents secteurs d'activité

L'art. 4 actuel est totalement révisé, étant donné qu'il a largement perdu sa signification avec la nouvelle solution de création d'un fonds.

Al. 1

L'al. 1 a été repris pour l'essentiel et complété par le renvoi à la disposition constitutionnelle déterminante.

Al. 2

Actuellement, les cantons reçoivent au moins 10 % des recettes à affectation obligatoire destinées à la circulation routière sous forme de contributions aux financements de mesures autres que techniques. En supposant que les tarifs de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales restent inchangés pour les carburants et compte tenu de la redevance actuellement en vigueur pour l'utilisation des routes nationales, les contributions au financement de mesures autres que techniques devraient atteindre en moyenne quelque 340 millions de francs par an entre 2018 et 2030.

Comme les contributions au financement de mesures autres que techniques seront exclusivement financées à l'avenir par le FSCR_{NOUVEAU}, il est nécessaire d'en adapter la base de calcul et la part. La base de calcul déterminante est la moitié du produit net de l'impôt à la consommation prélevé sur les carburants, à l'exception des carburants d'aviation, selon l'art. 131, al. 1, let. e, Cst. La part de 27 % a été fixée de manière à ce qu'il soit possible de maintenir le niveau de contribution prévisible selon le droit actuel. Le taux a été calculé sur la base de l'évolution probable des recettes à l'avenir.

Al. 3

Afin d'absorber à court ou moyen terme une éventuelle perte de recettes ou un excédent de dépenses, le FSCR_{NOUVEAU} peut constituer des provisions. Un montant d'environ 300 à 400 millions de francs semble approprié. La disposition prévoit aussi que le FSCR_{NOUVEAU} ne doit pas s'endetter.

Art. 8, al. 3 et 4

A l'avenir, le financement des routes nationales sera en principe assuré entièrement par le FORTA. On ne saurait toutefois empêcher les cantons et d'autres tiers de prendre en charge les frais supplémentaires, y compris les éventuels intérêts, pour des projets ou des parties de projets spécialement axés sur leurs besoins. Pour les projets du PRODES des routes nationales, la Confédération aura ainsi la possibilité de participer aux frais supplémentaires, par rapport à la solution la plus adéquate (option de base), des options ou des projets/parties de projets spécialement axés sur les besoins des cantons ou de tiers; la participation de la Confédération équivaldra toutefois au maximum à 60 % desdits frais.

Art. 9, al. 2

Cette disposition a été modifiée sur le plan rédactionnel (cf. art. 5, al. 1, LFORTA). D'autre part, les travaux effectués pour adapter les routes à de nouvelles exigences légales sont considérés en règle générale comme des aménagements (par ex. parois anti-bruit ou mesures destinées à améliorer la sécurité dans les tunnels).

Art. 13, al. 3

Le complément proposé, qui provient de la LFINfr (art. 14, al. 3), a été inscrit dans la LUMin pour des raisons de systématique. Il s'agit d'une instruction aux autorités pour le calcul des contributions globales.

Art. 14 Contributions forfaitaires aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques

Cette disposition a été reprise par analogie de la LFINfr (art. 8). Compte tenu des résultats de la consultation, on a renoncé à fixer une limite temporelle (d'aujourd'hui à 2027) pour le versement de ces contributions.

Art. 17a

Al. 2

L'actuel art. 17a, al. 2, LUMin est complété de manière à ce que les contributions pour le trafic d'agglomération provenant du FORTA ne puissent être fournies que si ces ressources induisent une amélioration du trafic d'agglomération. Ce principe, jusqu'ici inscrit dans la LFINfr (art. 7, al. 5), doit être transféré dans la LUMin comme complément de l'art. 17a. Sont de ce fait cofinancées les infrastructures des routes, de la mobilité douce et du rail à l'intérieur du périmètre d'une ville ou d'une agglomération ou les mesures sectorielles dont la mise en œuvre intervient entièrement ou partiellement hors d'une ville ou d'une agglomération, pour autant que le bénéficiaire revienne essentiellement à l'agglomération ou aux agglomérations adjacentes (art. 19, al. 2, OUMin). Ces mesures doivent manifestement contribuer à l'amélioration des systèmes de transport dans l'espace visé. En outre, un financement par le FORTA n'est possible que si les diverses mesures d'infrastructure ne peuvent être financées par d'autres moyens fédéraux. Cette réglementation concerne par exemple, dans le contexte des transports ferroviaires, les infrastructures des chemins de fer dans les agglomérations (par ex. RER). A l'avenir, les projets ferroviaires inscrits dans les projets d'agglomération et qui ne seront pas déjà décidés

conformément à l'ancien droit devront être financés, selon l'arrêté fédéral FAIF, par le FIF, et non pas par le FORTA (cf. message FAIF⁷²). Ainsi, l'aménagement d'une infrastructure ferroviaire dont la construction ou l'exploitation doit être financée par la Confédération sera financé lui aussi par le FIF. Par conséquent, les actuels al. 6 et 7 de l'art. 7 LFinfr, qui concernent de tels projets, ne sont plus repris dans la LUMin. En revanche, les contributions à d'autres projets ferroviaires au sein des agglomérations (par ex. trams, métros ou RER) peuvent être financées par le FORTA, comme c'était le cas jusqu'ici avec la LFinfr.

Al. 2bis

Il est possible que, dans certains cas, l'utilisation de matériel roulant neuf pour la desserte capillaire permette d'économiser des coûts d'infrastructure. Il est conforme à l'exigence d'allocation efficace des ressources de permettre en de tels cas un cofinancement par le FORTA.

Art. 17b, al. 2, 2^e phrase

L'OFS a modifié la définition statistique des espaces urbains et des agglomérations de l'année 2000, et ce pour deux raisons: d'une part pour tenir compte de l'évolution des méthodologies en la matière, et d'autre part pour se fonder sur les données les plus récentes. Cette définition est actualisée en règle générale tous les dix ans. Sa vocation est avant tout statistique. Il appartient aux départements ou aux domaines politiques concernés de déterminer dans quelle mesure elle peut être utilisée à d'autres fins.

La formulation proposée remplace la disposition obligeant à s'en tenir strictement à la définition de l'agglomération de l'OFS pour examiner l'appartenance d'une commune à une agglomération dans le cadre des projets d'agglomération. Cela permettra de trouver de meilleures solutions pour le trafic d'agglomération.

Art. 17e Taux de contribution et montants maximums

Al. 1

Ni l'actuel LFinfr ni la LUMin ne règle le rapport entre les contributions maximales pour les projets d'agglomération et leurs diverses mesures donnant droit aux contributions. Le complément proposé doit inscrire la pratique actuelle dans la loi. L'arrêté fédéral ne mentionne pour chaque projet d'agglomération cofinancé que le montant maximum et le taux de contribution de la Confédération pour l'ensemble du projet. Ce taux s'applique à toute mesure cofinancée. La contribution maximale d'un projet d'agglomération ne correspond pas à une contribution forfaitaire, mais à la somme des contributions maximales aux mesures qui donnent droit à une contribution.

Al. 2

Dans le cadre de l'élaboration de la LFinfr, il était initialement prévu que les paiements de contributions seraient suspendus si l'exécution des projets de construction ne commençait pas avant la fin de la période de quatre ans ajustée à une phase/génération du projet d'agglomération (2011–2014, 2015–2018, etc.). Eu égard

⁷² FF 2012 1421 s

aux problèmes de liquidités du FInfr, la Confédération a renoncé à cette exigence dans le cadre de la première phase/génération du projet d'agglomération⁷³. Une introduction n'est pas non plus prévue pour les prochaines phases/génération. L'exécution efficace des projets d'agglomération commande de fixer un cadre temporel à la réalisation des divers projets. Le présent alinéa donne la compétence au DETEC de fixer des délais et de sanctionner le non-respect de ces exigences en supprimant les contributions.

Art. 37, al. 2

Cette disposition créée à l'intention du DETEC une norme de compétence lui permettant d'édicter une ordonnance visant à réglementer la procédure en lien avec des projets de recherche dans le domaine routier. L'actuelle ordonnance du DETEC du 23 février 2012 sur l'encouragement de la recherche en matière de routes⁷⁴ s'appuie sur l'art. 16, al. 5, de la loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation⁷⁵. Cette disposition se borne à stipuler en termes généraux que les départements peuvent participer au financement des coûts de projets de recherche pour les tâches d'intérêt public. Il manquait donc jusqu'ici une norme de compétence proprement dite permettant d'édicter cette ordonnance.

Art. 37a, al. 1, phrase introductive

La phrase introductive fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle à l'art. 1, al. 2.

Art. 38, al. 2

Cette disposition prévoit que les dépenses de la Confédération liées à l'exécution de la loi doivent être déduites des moyens obligatoirement affectés au financement de la circulation routière et du trafic aérien.

3.3 Arrêté sur le réseau du 10 décembre 2012

Le 10 décembre 2012, l'Assemblée fédérale a adapté l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales⁷⁶, adopté en 1960, aux réalités actuelles et futures de la circulation routière (cf. message du 18 janvier 2012 concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement⁷⁷). Grâce à l'intégration de tronçons supplémentaires, le réseau des routes nationales existant devait gagner environ 400 kilomètres. Les coûts supplémentaires ainsi occasionnés auraient été financés notamment par l'augmentation du prix de la vignette autoroutière (modification du 22 mars 2013 de la loi sur la vignette autoroutière⁷⁸) et par une adaptation de l'arrêté fédéral concernant le crédit global FInfr.

Dans l'arrêté du 10 décembre 2012, l'Assemblée fédérale a également décidé d'intégrer dans le réseau des routes nationales deux compléments de réseau visant à

73 FF 2009 7509

74 RS 427.72

75 RO 1984 28

76 RS 725.113.11

77 FF 2012 593

78 RS 741.71

éliminer les goulets d'étranglement: l'autoroute du Glatttal et le contournement de Morges.

Les actes législatifs étaient juridiquement liés de telle sorte que l'arrêté sur le réseau 2012 et l'arrêté concernant le crédit global n'auraient pu entrer en vigueur qu'avec l'augmentation du prix de la vignette autoroutière. Or cette augmentation a été rejetée par le peuple lors de la votation référendaire du 24 novembre 2013. Par voie de conséquence, l'arrêté sur le réseau édicté le 10 décembre 2012 par l'Assemblée fédérale existe bien, mais ne peut pas entrer en vigueur, et l'arrêté fédéral de 1960 sur le réseau des routes nationales reste valable.

Les deux compléments de réseau qui n'ont pas encore été réalisés constituent encore une priorité pour éliminer les goulets d'étranglement sur le réseau actuel des routes nationales. Ils doivent donc être intégrés dans l'arrêté sur le réseau. L'arrêté du 10 décembre 2012 est adapté en conséquence. Il comprend une nouvelle annexe qui ne prévoit plus l'intégration des 400 kilomètres supplémentaires. Cette modification ne devrait toutefois pouvoir entrer en vigueur qu'après l'adoption du FORTA.

3.4 Arrêté fédéral concernant le crédit global pour les fonds d'infrastructure

Comme mentionné précédemment, le crédit d'ensemble FInfr a lui aussi été adapté, dans la mesure où les contributions fédérales aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques ont été diminuées du montant correspondant aux routes principales cantonales à reclasser dans la catégorie des routes nationales, conformément à la LFInfr. Au même titre que l'arrêté sur le réseau 2012, cette modification du crédit d'ensemble FInfr ne peut pas entrer en vigueur et doit donc être annulée.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Les mesures prévues génèrent des gains d'efficacité, des économies, des ajournements et des étalements de mesures dans le temps ainsi que des recettes supplémentaires. Au total, le déficit prévisible du FSCR, du FSCR_{NOUVEAU} et du FORTA pourra être comblé à moyen terme.

Relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales

Le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales génère d'une part les recettes supplémentaires nécessaires, mais induit d'autre part une baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base). Sous l'angle financier, cet effet secondaire négatif a plusieurs causes (cf. ch. 2.3.5.1).

En cas de relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de 6 centimes par litre, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales diminueront d'environ 40 millions de francs par an (moyenne pour 2018–2030), selon les modélisations pour le scénario «PCF sensibilité». Cette perte de recettes se répartit à raison de 20 millions de francs

sur les finances générales de la Confédération et de 20 millions de francs sur le FSCR_{NOUVEAU}.

Si la surtaxe sur les huiles minérales augmente de 6 centimes par litre, les recettes de la TVA pour la Confédération augmenteront d'environ 15 millions de francs par an. Au final, il faut considérer que les apports au budget général de la Confédération diminueront d'environ 5 millions de francs par an.

Affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles

L'affectation obligatoire qui est prévue pour l'impôt sur les véhicules automobiles soustrait des moyens financiers au budget général de la Confédération. Rétrospectivement, pour les cinq dernières années, la perte annuelle se chiffrait à 375 millions de francs en moyenne, un montant équivalant à un peu plus de 1 % des dépenses de 2013 influençables à court terme. Il faudra tenir compte de cette diminution de ressources lors de l'établissement du plan financier 2017–2019. D'après les prévisions les plus récentes (état en février 2015), le budget de la Confédération présentera en 2018 un déficit structurel de plusieurs centaines de millions de francs, qu'il conviendra de supprimer par des mesures appropriées dans le cadre de la révision du plan financier de la législature. Ces estimations ne tiennent pas compte des effets de l'abandon du taux plancher du franc suisse par rapport à l'euro.

4.1.2 Conséquences sur le personnel

Le projet n'entraîne pas de conséquences sur le personnel.

L'introduction d'une redevance sur les véhicules électriques ne peut intervenir que par la voie d'une loi d'exécution. Au moment où il soumettra le projet de loi, le Conseil fédéral indiquera également quelles mesures organisationnelles sont nécessaires pour prélever la taxe et quelles sont les conséquences en termes de personnel.

4.1.3 Autres conséquences

La création du FORTA accroît à long terme la fiabilité au niveau de la planification et de la réalisation tout en améliorant la transparence. Le financement de la route et du rail est ainsi plus cohérent. Un programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES des routes nationales) donnera à l'avenir au Parlement la possibilité de s'impliquer dans le processus décisionnel concernant l'accroissement des capacités. Tant le financement que la planification en la matière deviendront ainsi plus cohérents pour la route et pour le rail.

4.2 Conséquences pour les cantons, les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons, les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne bénéficient d'infrastructures de transport sûres, disponibles, compatibles et praticables. Dans un contexte de concurrence mondiale, des infrastructures performantes apportent une contribution essentielle pour maintenir et améliorer l'attractivité de la Suisse et de ses régions.

De plus, les cantons, les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne reçoivent diverses contributions directes ou indirectes provenant des recettes à affectation obligatoire du FSCR, du FORTA et du FSCR_{NOUVEAU}. La garantie du financement de toutes les tâches et les dépenses du FSCR, du FORTA et du FSCR_{NOUVEAU} permet de garantir aussi ces contributions (il s'agit en l'occurrence de relever surtout les contributions à l'amélioration des infrastructures de transport des villes et des agglomérations).

Les cantons reçoivent actuellement 10 % des recettes à affectation obligatoire du FSCR à titre de contributions au financement de mesures autres que techniques. Avec la nouvelle solution, seules les recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) sont déterminantes pour la fixation des contributions au financement de mesures autres que techniques, étant entendu que le nouveau taux de contribution a été fixé de manière à permettre le maintien du niveau de contribution prévisible dans le cadre juridique actuellement applicable. Financièrement, les cantons ne seront donc pas désavantagés par la nouvelle réglementation. Vu l'importance des routes nationales, notamment pour les systèmes de transport (routiers) des cantons, ceux-ci profitent directement des moyens financiers investis dans l'exploitation, l'entretien, l'adaptation et l'accroissement des capacités des routes nationales. En outre, une participation financière de la Confédération est possible pour les frais supplémentaires, y compris d'éventuels intérêts, induits par des projets ou des parties de projet spécialement axés sur les besoins des cantons ou d'autres tiers. Il faut donc considérer que les mesures prévues pour combler le déficit permettent des investissements dans l'infrastructure des routes nationales et des contributions supplémentaires au financement des infrastructures de transport des villes et des agglomérations, ce dont les cantons et les communes bénéficient en définitive. A moyen terme, les autres contributions versées aux cantons peuvent être maintenues à leur niveau actuel grâce aux mesures proposées.

La hausse du prix de vente des carburants peut influencer le tourisme à la pompe. Une diminution de ce dernier affecterait surtout les communes et les villes proches de la frontière. Elle entraînerait aussi probablement un recul du chiffre d'affaires dans le commerce de détail des produits suisses de qualité et du tabac. Cette hypothèse est valable si, à l'avenir, la Suisse est le seul pays à relever l'impôt sur les huiles minérales et que le niveau des prix et des taxes applicables aux carburants reste durablement inchangé dans les pays voisins.

4.3 Conséquences pour l'économie et la société

D'une part, les mesures proposées ici feront profiter à l'avenir l'économie et la société d'infrastructures de transport sûres, disponibles, compatibles et praticables (cf. ch. 1.1). D'autre part, le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales constitue une charge financière plus lourde pour l'économie et les ménages privés.

En s'appuyant sur les modélisations des «Perspectives énergétiques 2050», on peut estimer que les recettes de l'impôt sur les huiles minérales sont générées pour environ les trois quarts par le trafic routier des voyageurs et pour près d'un cinquième par le trafic routier des marchandises. Le reste provient du domaine hors route

(par ex. les machines de chantier ou les engins mobiles)⁷⁹. On admet en l'occurrence que la charge financière accrue due au relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales se répartit à proportions égales entre le trafic des marchandises et le trafic des voyageurs.

Trafic des marchandises

La part des coûts de transport par la route et le rail dans l'ensemble des coûts de production brute est assez faible⁸⁰. Pour chacune des 49 branches étudiées, la part des coûts de transport était inférieure à 4 % du coût de production brute.

Les coûts de transport liés au trafic routier se situent entre 2 et 4 % pour sept branches seulement (par ex. production de papier/carton, construction, commerce de gros). Les autres branches enregistrent des coûts de transport liés au trafic routier inférieurs à 2 %. Il faut en outre noter que les dépenses pour les carburants ne représentent qu'un élément des coûts de transport liés au trafic routier. De ce fait, un relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales dans le cadre prévu ne devrait avoir qu'un faible impact sur les coûts de production brute dans les diverses branches.

Deux exemples permettent d'illustrer les conséquences d'un relèvement de 6 centimes par litre de la surtaxe sur les huiles minérales pour le trafic routier des marchandises sur le tronçon Berne – Zurich (env. 120 km). 85 % des véhicules de transport de marchandises immatriculés en Suisse sont des voitures de livraison dont le poids total autorisé est de 3,5 tonnes au maximum; 12 % des véhicules de transport de marchandises sont des camions (ceux dont la charge utile est comprise entre 5 et 10 tonnes constituant le principal groupe de camions)⁸¹. En prenant pour référence des valeurs de consommation de carburant moyenne, le relèvement de 6 centimes par litre de la surtaxe sur les huiles minérales fait s'accroître les recettes de l'impôt sur les huiles minérales pour le trajet Berne – Zurich ou par tonne de charge utile comme suit:

- voitures de livraison⁸²: 0,70 franc pour l'ensemble du trajet, respectivement environ 0,60 franc par tonne de charge utile;
- camions⁸³: 2,30 francs pour l'ensemble du trajet, respectivement environ 0,30 franc par tonne de charge utile.

Il convient de noter que cette estimation repose sur des valeurs de consommation actuelles. A l'avenir, la charge fiscale supplémentaire est appelée à diminuer, puisque la consommation spécifique de carburant doit baisser.

⁷⁹ OFEN, Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, 2012, scénario PPA ou PCF. Cette approche n'a pas pris en considération les recettes liées au tourisme à la pompe, car elles baissent avec le relèvement de la taxe.

⁸⁰ INFRAS, IRE; Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum, 2006

⁸¹ OFS, Mobilité et transports 2013, page 34, www.bfs.dmin.ch > Thèmes > 11 – Mobilité et transports > A consulter > Publications (dossier complémentaire électronique)

⁸² Poids total: 3,5 tonnes, charge utile: 1,15 tonne, consommation de carburant pour 100 km: 9,2 litres

⁸³ Poids total: 18 tonnes; charge utile: 7,94 tonnes; consommation de carburant pour 100 km: 31,1 litres

Trafic des voyageurs; ménages

Environ 79 % de tous les ménages privés de Suisse disposaient au moins d'une voiture particulière entre 2009 et 2011, selon l'enquête sur le budget des ménages⁸⁴. Les ménages possédant au moins une voiture dépensaient en moyenne quelque 1068 francs par mois pour la mobilité, soit environ 10 % du revenu brut moyen. Ces dépenses pour la mobilité comprennent également les achats de carburant, qui se chiffraient à environ 183 francs par mois. En moyenne, un ménage possédant au moins une voiture consommait 111 litres de carburant par mois (cf. annexe 6).

Si la surtaxe sur les huiles minérales est relevée de 6 centimes par litre de carburant, comme le veut le Conseil fédéral, et si l'on considère qu'un tel relèvement entraîne une hausse du montant de la TVA à payer, on constate ce qui suit (en se fondant sur la quantité moyenne de carburant consommée, qui s'élève à 111 litres par mois).

La charge fiscale d'un ménage moyen possédant au moins une voiture augmente, pour le même véhicule et le même comportement, d'environ 7 francs par mois. De ce fait, les dépenses pour la mobilité augmentent de 0,7 %.

Il faut noter au sujet de ces calculs que la quantité de carburant consommée par ménage a été laissée inchangée. Il faut pourtant partir de l'idée qu'une hausse des prix se traduira du côté des ménages par une légère réduction de la demande. De plus, la tendance vers des véhicules toujours moins gourmands entraînera à long terme une baisse de la charge fiscale supplémentaire par rapport au résultat de la présente estimation.

Globalement, l'évolution vers des véhicules toujours moins gourmands génère une tendance à la baisse de la charge fiscale exercée par l'impôt et la surtaxe sur les huiles minérales si les distances parcourues restent les mêmes et si les tarifs de l'impôt ne changent pas. En 2003, la consommation moyenne de carburant selon les normes était de 8,17 litres aux 100 kilomètres (cf. annexe 2) pour les voitures de tourisme nouvellement mises en circulation. En supposant que la distance parcourue par année soit de 15 000 kilomètres⁸⁵, la charge fiscale serait d'environ 896 francs. La durée d'utilisation moyenne d'un véhicule est de dix ans environ. En 2013, soit dix ans plus tard, la consommation moyenne de carburant selon les normes pour les voitures de tourisme nouvellement mises en circulation n'était plus que de 6,24 litres aux 100 kilomètres. En supposant toujours que la distance parcourue par année soit de 15 000 kilomètres, la charge fiscale serait d'environ 684 francs. Durant la période en question, la charge fiscale a donc baissé de 212 francs par an pour le même kilométrage, en raison du choix d'un véhicule à plus faible consommation: l'augmentation de la charge fiscale liée au relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales est compensée par des véhicules toujours moins gourmands.

⁸⁴ OFS, analyses spéciales de l'Office fédéral de la statistique, juillet 2013, enquête sur le budget des ménages 2009–2011

⁸⁵ OFS, La mobilité en Suisse. Résultats du micro-recensement mobilité et transports 2010, 2012, www.bfs.dmin.ch > Thèmes > 11 - Mobilité et transports > A consulter > Publications. En 2010, la distance moyenne parcourue par voiture de tourisme en un an était d'environ 12 000 kilomètres. Comme, selon l'enquête, les ménages possédaient en moyenne 1,17 voiture, le nombre de kilomètres parcourus en moyenne était d'environ 14 000 kilomètres. Les calculs de coûts de déplacement théoriques supposent souvent une distance parcourue de 15 000 kilomètres par an. C'est pourquoi une distance annuelle de 15 000 kilomètres est appliquée dans le présent exemple.

4.4 Conséquences pour l'environnement

En raison de la tendance à long terme vers des véhicules à plus faible consommation, les émissions issues des carburants fossiles tendent à diminuer. La hausse du prix du carburant entraînée par le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales induira une baisse supplémentaire de la demande en carburant. Le relèvement prévu de la surtaxe sur les huiles minérales soutient donc directement la réalisation des objectifs de politique environnementale et énergétique de la Confédération, à savoir la réduction des émissions de CO₂ et de la consommation énergétique.

Le comblement du déficit concourt à préserver et à améliorer les infrastructures de transport existantes et partiellement aussi à en développer de nouvelles. Les conséquences pour l'environnement peuvent être diverses. D'une part, l'élimination de goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales permet de réduire les embouteillages dommageables pour l'environnement. D'autre part, l'accroissement des capacités entraîne une consommation supplémentaire du sol, des atteintes au paysage, éventuellement une augmentation du trafic et partant des émissions supplémentaires dommageables pour l'environnement.

5 Rapport au programme de législation et aux stratégies nationales du Conseil fédéral

5.1 Rapport au programme de législation

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012⁸⁶ sur le programme de la législation 2011 à 2015 ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012⁸⁷ sur le programme de la législation 2011 à 2015.

Cependant, les modifications constitutionnelles et légales proposées pour éliminer les défauts de l'actuelle architecture de financement, pour combler le déficit et pour mettre en œuvre le programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES des routes nationales) sont indiquées, afin que le FSCR, ainsi que le FSCR_{NOUVEAU} et le FORTA continuent à l'avenir de disposer de ressources financières suffisantes.

5.2 Rapport aux stratégies nationales du Conseil fédéral

Les routes nationales font partie des infrastructures (de transport) nationales. Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé plusieurs fois quant à l'avenir, l'objectif et la fonction de ces infrastructures (de transport) nationales. Dans son rapport du 17 septembre 2010 intitulé «L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse»⁸⁸, il relève notamment que les infrastructures jouent un rôle crucial pour le potentiel économique et le bien-être d'un pays et qu'elles représentent un facteur clé

⁸⁶ FF 2012 349

⁸⁷ FF 2012 6667

⁸⁸ L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse, rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010, www.uvek.admin.ch > Le DETEC > Stratégie > Stratégie de la Confédération en matière d'infrastructures > Rapport

pour sa compétitivité internationale. Le «Plan sectoriel des transports»⁸⁹ définit des objectifs pour les infrastructures de transport (cf. annexe 5). Dans le message FAIF et dans le message du 18 janvier 2012 concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement⁹⁰, le Conseil fédéral note que le financement futur des infrastructures routières nationales place la Confédération devant des défis aussi importants que celui des infrastructures ferroviaires et que par conséquent, pour assurer l'égalité de traitement de la route et du rail, il entend examiner si un fonds ne serait pas aussi la solution la plus adéquate pour financer les routes. Les modifications constitutionnelles et légales proposées correspondent aux orientations formulées et contribuent à la réalisation des objectifs fixés.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le présent projet propose deux nouveaux articles constitutionnels (art. 85a et 87b Cst.) et l'adaptation d'autres dispositions constitutionnelles (art. 86, 131 et 196, ch. 3, Cst.). Toutes ces modifications se situent dans une relation d'étroite connexité (financement des infrastructures de transport). L'unité de la matière est donc respectée.

La nouvelle LFORTA repose sur les nouvelles dispositions proposées à l'art. 86, al. 1, Cst. Les autres modifications demandées dans le cadre de la modification du droit existant reposent sur les dispositions constitutionnelles citées dans le préambule des lois visées.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est conforme à toutes les obligations internationales de la Suisse.

Les obligations internationales dans le domaine routier découlent surtout de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres)⁹¹. Cet accord n'est pas touché par l'institution du FORTA. Les carburants concernés par le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales sont soumis aux dispositions de l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre-échange, ALE)⁹². En vertu de l'art. 18, al. 1, ALE, les parties contractantes s'abstiennent de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits d'une partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre partie contractante. Une mesure fiscale avantageant les carburants indigènes contreviendrait donc aux dispositions de l'ALE. Comme le relèvement proposé de la surtaxe sur les huiles minérales s'applique aussi bien aux carbu-

⁸⁹ DETEC, 2006, Plan sectoriel des transports, partie Programme (approuvé par le Conseil fédéral le 26 avril 2006), www.are.admin.ch > Actualités > Publications > Transports

⁹⁰ FF 2012 593

⁹¹ RS 0.740.72

⁹² RS 0.632.401

rants produits sur le territoire national qu'à ceux produits à l'étranger, il ne constitue pas de discrimination au sens des dispositions précitées, raison pour laquelle l'adaptation prévue du taux d'imposition est compatible avec l'ALE.

D'autres points de contact avec le droit international ou des accords internationaux n'apparaissent pas.

6.3 Forme de l'acte législatif

En vertu de l'art. 140, al. 1, let. a, Cst., les modifications de la Constitution sont soumises au référendum obligatoire, autrement dit au vote du peuple et des cantons.

D'après l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, notamment celles qui restreignent les droits constitutionnels, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'adaptation proposée de la Constitution est soumise au référendum obligatoire (art. 140, al. 1, let. a, Cst.). La loi fédérale proposée et la modification d'autres actes législatifs qui l'accompagne sont sujettes à référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.). Le projet de loi ne peut entrer en vigueur que si la modification constitutionnelle proposée est acceptée par le peuple et les cantons (cf. art. 14 du projet de loi). Compte tenu du lien étroit entre le projet constitutionnel et le droit d'exécution du projet de loi, le projet constitutionnel ne devrait lui non plus pas entrer en vigueur immédiatement comme le prévoit l'art. 195 Cst. Les deux projets devraient plutôt entrer en vigueur en même temps. Il appartient au Conseil fédéral de fixer la date de l'entrée en vigueur du projet constitutionnel (cf. ch. II de l'arrêté fédéral). Afin de ne pas compromettre un possible référendum sur la loi proposée, celle-ci ne sera publiée dans la feuille fédérale que lorsque le projet constitutionnel aura été accepté par le peuple et les cantons. C'est seulement à partir de ce moment-là que le délai référendaire commencera à courir.

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil est requise pour 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. En l'occurrence, ces conditions sont réunies, puisque le plafond de dépenses et les crédits d'engagement génèrent régulièrement, conformément aux art. 5 et 6 LFORTA, de nouvelles dépenses uniques supérieures à 20 millions de francs.

6.5 Respect des principes de la législation relative aux subventions

Les principes de la législation relative aux subventions sont respectés en l'occurrence s'agissant des contributions au trafic d'agglomération. Les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁹³ sont applicables à titre subsidiaire.

⁹³ RS 616.1

6.6 Délégation de compétences législatives

Le projet ne contient pas de délégation de compétences législatives supplémentaires.

6.7 Protection des données

Le projet ne comporte aucune référence à la protection des données.

Le FSCR dans le détail pour l'exercice 2013

(indications en millions de francs)

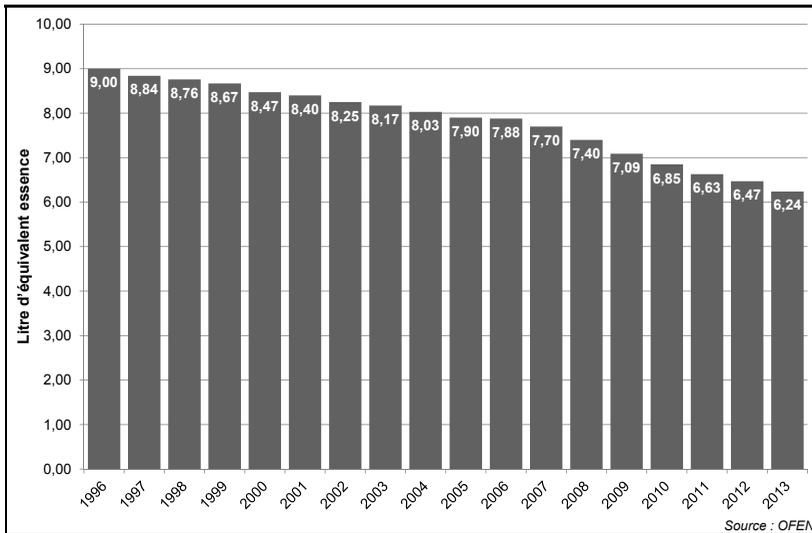
Recettes	3786
Indemn. pr percep. redevance pour l'utilisation des routes nationales	-32
Autres charges d'exploitation ; redevance pour l'utilisation des routes nationales, vente et contrôle	-2
Impôt sur les huiles minérales grevant les carburants	1474
Surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants	1967
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	356
Remboursement de prêts destinés aux terminaux ferroviaires	7
Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	9
Vente d'immobilisations corporelles et incorporelles (enveloppe budgétaire) ; recettes parcelles résiduelles routes	7
Remboursement de prêts, places de parc près des gares	0
Dépenses	3821
Routes nationales (sans le fonds d'infrastructure)	1461
Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) ; exploitation	353
Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (enveloppe budgétaire) ; entretien/aménagement	1108
Fonds d'infrastructure	1026
Apport annuel au fonds d'infrastructure	1026
Apport extraordinaire au fonds d'infrastructure	-
Routes principales	172
Routes principales	172
Autres contributions au financement des mesures techniques	477
Indemnisation du trafic combiné à travers les Alpes	166
Chargement des automobiles	3
Indemnisation du trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes	15
Séparation des courants de trafic	2
Voies de raccordement	12
Fonds pour les grands projets ferroviaires	277
Terminaux ferroviaires	1
Contributions au financement de mesures autres que techniques	374
Contributions routières générales	367
Cantons sans routes nationales	7
Recherche et administration	148
Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	147
Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (enveloppe budgétaire)	1
Protection de l'environnement	108
Mobilité douce, chemins piétons et randonnée pédestre	1
Forêts	50
Protection contre les dangers naturels	20
Protection contre le bruit	37
Protection du patrimoine et du paysage	15
Protection du paysage et conservation monuments historiques	11
Voies de communication historiques	2
Nature et paysage	2
Protection des autres routes contre les forces naturelles	41
Protection contre les crues	41
Solde	-35
Réévaluation de l'indemnisation du trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes (2012)	-6
Etat du financement spécial à la fin de l'année	2036

Consommation moyenne de carburant des voitures de tourisme mises en circulation pour la première fois

Alors qu'au début de l'enquête⁹⁴ en 1996, une voiture de tourisme nouvellement mise en circulation consommait encore en moyenne 9 litres de carburant (équivalent essence) aux 100 kilomètres, ce chiffre n'était plus que de 6,24 litres aux 100 kilomètres en 2013. La consommation moyenne de carburant s'est donc réduite en 17 ans de 2,76 litres aux 100 kilomètres, soit de près de 31 %.

Figure 35

Consommation moyenne de carburant des voitures neuves en litres d'équivalent essence aux 100 km



⁹⁴ Source des données: OFEN, Energieverbrauch und Energieeffizienz der neuen Personenkraftwagen 2013 (en allemand avec résumé en français), www.bfe.dmin.ch > Thèmes > Efficacité énergétique > Etiquette-énergie > Voitures > Documents sur ce thème > Rapports et brochures

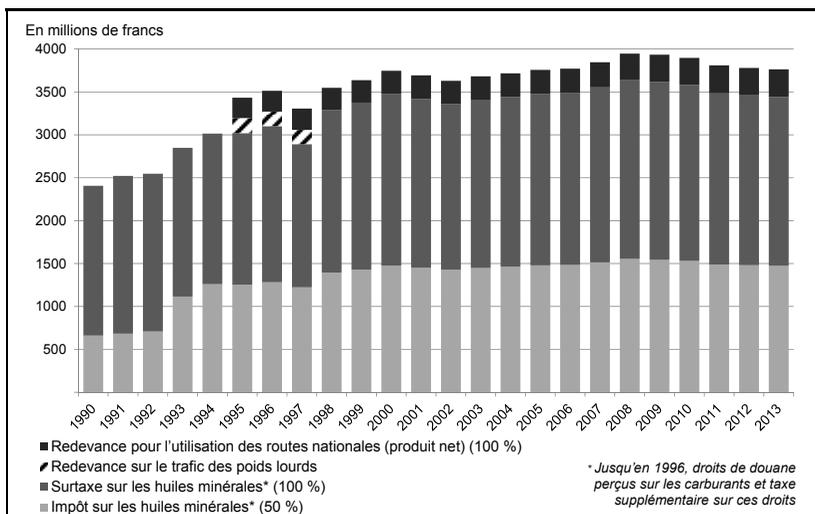
Evolution des recettes du FSCR

En 2013, les recettes à affectation obligatoire ont généré 3,763 milliards de francs pour le FSCR⁹⁵ (impôt sur les huiles minérales, surtaxe sur les huiles minérales, redevance pour l'utilisation des routes nationales). Cela représente 183 millions de francs de moins qu'en 2008, où l'on enregistrait le niveau de recettes le plus élevé à ce jour.

Bien que le produit intérieur brut réel ait progressé de près de 24 % depuis 2000, la population résidente moyenne d'à peine 11 % (valeur pour 2012), le nombre de véhicules automobiles de 24 % et les prestations kilométriques (véhicules-kilomètres) dans la circulation routière privée de 15 % (valeur pour 2012), les recettes provenant des sources principales n'ont augmenté que de 0,4 %.

Figure 36

Principales sources de recettes du financement spécial pour la circulation routière sur la période 1990–2013 (recettes à affectation obligatoire)



En 1993, les tarifs de l'impôt sur les huiles minérales ont été relevés. La redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière) est perçue depuis 1985, mais ses recettes n'ont été créditées au FSCR en tant que recettes à affectation obligatoire qu'à partir de 1995. En 1997, la révision de la loi sur l'imposition des huiles minérales est entrée en vigueur, ce qui s'est accompagné d'un changement de l'imposition, non plus rapportée à la masse (kilogramme), mais désormais au volume (litres).

⁹⁵ En outre, diverses recettes d'un montant de 23 millions de francs ont été générées en 2013, de sorte que le FSCR a enregistré au total 3786 millions de francs en 2013. Dans un souci de lisibilité, les diverses recettes ne sont pas représentées dans le graphique.

Calcul de la redevance pour les véhicules électriques

Le présent calcul est présenté à titre d'illustration. Les détails de la redevance seront fixés dans le cadre du processus législatif et les calculs effectifs seront effectués sur cette base.

Equivalent des impôts sur les huiles minérales

Le scénario PCF élaboré dans le cadre de la stratégie énergétique 2050 prévoit des directives plus strictes pour les valeurs-limites d'émissions de CO₂ des parcs automobiles. Les émissions moyennes doivent être réduites à 95 g/km d'ici à la fin 2020 et à 35 g/km d'ici à la fin 2050. Ces émissions correspondent à une consommation d'essence respective de 4,1 et 1,5 litre(s) aux 100 kilomètres.⁹⁶ Les calculs présentés ici se fondent sur ces valeurs. Avec un abaissement progressif et linéaire entre 2020 et 2040, un véhicule consommera environ 3,6 litres d'essence aux 100 km durant la période 2020–2030 et environ 2,7 litres durant la période 2031–2040.

Par ailleurs, ces calculs prennent en considération le fait que les véhicules électriques présentent une prestation kilométrique annuelle moindre que les véhicules traditionnels. On estime que la distance annuelle moyenne parcourue s'élèvera à 8061 kilomètres pour les années 2020–2030 et à 8314 kilomètres pour les années 2031–2040. Compte tenu des valeurs de consommation d'essence indiquées précédemment, les impôts sur les huiles minérales atteindraient respectivement 231 et 180 francs par an au total.

Equivalent de l'impôt sur les véhicules automobiles

En tant que base de calcul pour les redevances moyennes annuelles pour les véhicules électriques, l'impôt sur les véhicules automobiles, qui est normalement unique et s'élève à 4 % du prix d'achat d'un véhicule électrique moyen (35 000 francs⁹⁷), est réparti sur une durée d'exploitation supposée de dix ans, soit un montant de 140 francs par an. Une autre solution serait de supprimer l'exonération fiscale.

⁹⁶ 1 litre d'essence en combustion produit 2340 g de CO₂

⁹⁷ Correspond à peu près à la valeur médiane pour les véhicules électriques. Voir à ce sujet le rapport «Aperçu des véhicules efficients en énergie, 2014» unter www.suisseenergie.ch
> Mobilité > Véhicules > Voitures de tourisme.

Calcul des redevances moyennes pour les véhicules électriques

	2020–2030	2031–2040
Nombre de véhicules et prestation kilométrique		
Ø Nombre d'véhicules électriques (pour 1000 véhicules)*	298,6	1029,3
Ø Prestation kilométrique des véhicules électriques (en milliards de km/véh.)*	2,4	8,6
Ø Prestation kilométrique annuelle par automobile électrique (en km)*/**	8061	8314
Equivalent des impôts sur les huiles minérales (par véhicule)		
Ø Consommation d'essence aux 100 km (en l)***	3,6	2,7
Ø Consommation annuelle d'essence (en l)	293	227
Ø Impôt sur les huiles minérales en CHF (pour 43,12 cts/l)	126	98
Ø Surtaxe sur les huiles minérales en CHF (pour 36 cts/l)	105	82
Ø Total de la charge due aux impôts sur les carburants en CHF	231	180
Equivalent de l'impôt sur les véhicules automobiles (4 % sur 35 000 francs) en CHF	140	140
Ø Redevance par véhicule électrique	371	320
* Chiffres conformes aux «Perspectives énergétiques 2050» pour le scénario PCF ou «PCF sensibilité».		
** En raison de la capacité encore très limitée des batteries de voiture à l'heure actuelle, les véhicules électriques sont principalement utilisés sur de courtes distances pour l'instant. Le scénario PCF de la stratégie énergétique 2050 table toutefois sur une amélioration rapide de la capacité des batteries d'ici à 2020. Le nombre de véhicules-kilomètres parcourus annuellement par les véhicules électriques augmentera donc lui aussi: établi à environ 7300 kilomètres aujourd'hui, il passera à 7900 km en 2020. Cette progression ralentira ensuite jusqu'en 2030 environ, puis repartira en flèche pour atteindre un chiffre de 8500 km par an en 2040.		
*** Consommation de carburant conformément aux directives du scénario PCF en matière d'émissions de CO ₂		

Plan sectoriel des transports

Le Plan sectoriel des transports définit pour les infrastructures de transport les objectifs suivants:

- conserver la fonctionnalité des infrastructures de transport pour la société et l'économie;
- améliorer la qualité des liaisons entre les agglomérations et les centres;
- garantir l'accessibilité des espaces ruraux et des régions de tourisme ainsi qu'assurer l'approvisionnement de base;
- encourager le développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti et accroître la qualité des zones urbanisées;
- rendre le trafic sûr;
- diminuer les atteintes à l'environnement et préserver les ressources naturelles;
- créer un rapport coût-utilité avantageux et rendre supportables les dépenses du secteur public.

Conformément au Plan sectoriel des transports, les infrastructures de transport d'importance nationale remplissent les fonctions suivantes:

- assurer le passage du trafic international de transit;
- relier les grandes agglomérations suisses à l'étranger;
- relier entre elles les grandes et moyennes agglomérations urbaines;
- desservir les installations de transport d'importance nationale;
- desservir les chefs-lieux de cantons;
- garantir la sécurité du réseau sur les axes principaux (redondance);
- desservir les grandes régions touristiques alpines;
- assurer la desserte de base des régions périphériques.

Budget des ménages et dépenses de mobilité

Les ménages possédant au moins une voiture dépensent en moyenne 1068 francs par mois pour la mobilité, ce qui représente environ 10 % du revenu brut. Les dépenses pour le carburant s'élèvent à 183 francs par mois. C'est ce que révèle une analyse spéciale de l'enquête sur le budget des ménages pour les années 2009–2011 réalisée par l'Office fédéral de la statistique⁹⁸.

Entre 2009 et 2011, près de 79 % de tous les ménages de Suisse disposaient d'au moins une voiture particulière. Le revenu brut moyen des *ménages ayant au moins une voiture* s'élève à 10 303 francs par mois sur la période 2009–2011. Pour ces ménages, les dépenses moyennes pour le transport se montent à 882 francs par mois (soit 8,6 % du revenu brut). Sur ce montant, 748 francs sont dus à l'achat et à l'utilisation de voitures de tourisme et 134 francs à la consommation de services de transport (TP, taxi, etc.). Si l'on tient compte des dépenses liées aux assurances et aux impôts à acquitter pour les véhicules, d'un montant de 186 francs, les dépenses mensuelles de ces ménages consacrées à la mobilité atteignent 1068 francs (soit 10,4 % du revenu brut).

Les dépenses pour le carburant / les lubrifiants s'élèvent à 183 francs (soit 1,8 % du revenu brut ou 17 % des dépenses de mobilité). Dans les années 2006–2008, ces dépenses étaient encore en moyenne de 201 francs par mois, selon les enquêtes sur le budget des ménages. En moyenne, un ménage possédant au moins une voiture consommait 111 litres de carburant par mois (2009–2011).

Les ménages avec ou sans voiture présentent quelques différences structurelles: les ménages sans voiture comptent en moyenne 1,53 personne, mais ceux ayant au moins une voiture comptent au moins 2,4 personnes. La part des personnes seules est de 66 % pour les ménages sans voiture, contre 24 % pour les ménages ayant au moins une voiture. 42 % des ménages sans voiture sont des ménages de retraités; parmi les ménages ayant au moins une voiture, on ne compte que 21 % de ménages de retraités.

Si, comme le Conseil fédéral en a l'intention, la surtaxe sur les huiles minérales est relevée de 6 centimes par litre de carburant et si l'on tient compte du fait qu'une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales augmente également le montant de la taxe sur la valeur ajoutée à acquitter, on aboutit au tableau suivant (en prenant 111 litres comme quantité moyenne de carburant consommée par mois):

La charge fiscale d'un ménage moyen possédant au moins une voiture augmente de l'ordre de 7 francs par mois, sans changement de véhicule ni de comportement. Les dépenses pour la mobilité augmentent en conséquence de 0,7 % (cf. ch. 4.3).

⁹⁸ Source des données: OFS, analyses spéciales de l'Office fédéral de la statistique, juillet 2013, enquête sur le budget des ménages 2009–2011

Figure 38

Enquête sur le budget des ménages 2009–2011: dépenses consacrées à la mobilité

Indications en francs par mois et par ménage (valeurs moyennes)¹

	Tous les ménages	Ménages sans voiture	Ménages ayant au moins une voiture
Revenu brut	9 530	6 639	10 303
Revenu disponible²	6 741	4 797	7 261
Dépenses consacrées à la mobilité	898	262	1 068
Dépenses consacrées au transport	750	255	882
– Achat et utilisation de voitures de tourisme ³	605	69	748
(<i>dont carburant, lubrifiants</i>)	(148)	(17)	(183)
(<i>dont vignette autoroutière suisse</i>)	(3.29)	(0.20)	(4.12)
– Services de transport	145	186	134
Dépenses à acquitter pour les assurances et les impôts sur les véhicules	148	7	186
– Primes d'assurance des véhicules	110	5	138
– Impôts sur les véhicules	38	2	48

¹ En raison de différences d'arrondi, les sommes de valeurs peuvent différer légèrement des totaux.

² Revenu brut moins les dépenses de transfert obligatoires (cotisations aux assurances sociales, impôts, primes d'assurance maladie pour l'assurance de base)

³ Cela inclut également les motos, de sorte que les ménages sans voiture peuvent quand même justifier de dépenses pour des véhicules motorisés.

Figure 39

Enquête sur le budget des ménages 2009–2011: quantités consommées

Valeurs moyennes par mois	Tous les ménages	Ménages sans voiture	Ménages ayant au moins 1 voiture
Revenu brut (en francs par mois)	9 530	6 639	10 303
Carburant (en litres par mois)	90	10	111

Glossaire

Achèvement du réseau	Achèvement du réseau des routes nationales arrêté avant 2008
Aménagement au sens d'accroissement des capacités	Construction de nouvelles voies de circulation ou de nouvelles routes nationales (mesures d'accroissement des capacités) → programme de développement stratégique des RN, étape d'aménagement
Aménagement au sens d'adaptations	Aménagement au sens d'adaptations de routes nationales existantes aux nouvelles prescriptions, normes et directives juridiques (par ex. construction de parois antibruit, mesures visant à accroître la sécurité dans les tunnels). Dans le FSCR, ces adaptations font partie de l'aménagement.
Conservation	Notion générique désignant les projets qui contiennent aussi bien des mesures d'entretien que des mesures d'aménagement au sens d'adaptations (par ex. projet «tangente de Berne»)
Entretien	Gros entretien des routes nationales existantes (par ex. remise en état et conservation du réseau)
Exploitation	Entretien courant, travaux (mineurs) du gros entretien ne faisant pas l'objet d'un projet, gestion du trafic et services de secours et d'intervention pour les routes nationales existantes
«PCF sensibilité»	Scénario pour le calcul des futures recettes, qui se distingue du scénario «Mesures politiques du Conseil fédéral (PCF)» de la stratégie énergétique 2050 quant à l'année de référence et aux hypothèses sur le tourisme à la pompe et les carburants biogènes
Personnes-kilomètres (pkm)	Unité de mesure des prestations de transport dans le domaine du transport des personnes, qui correspond à un kilomètre parcouru par une personne
«PPA sensibilité»	Scénario pour le calcul des recettes futures, qui se distingue du scénario «Poursuite de la politique énergétique actuelle» (PPA) de la stratégie énergétique 2050 quant à l'année de référence et aux hypothèses sur le tourisme à la pompe
Prestation de transport	Total de toutes les distances parcourues par voie terrestre en une année (mesurées en personnes-kilomètres ou en tonnes-kilomètres)
Prestation kilométrique	Kilomètres parcourus par des véhicules en un certain laps de temps
Répartition modale	Répartition des prestations de transport, des temps de déplacement ou du nombre de trajets sur divers modes ou moyens de transport

