



Rapport explicatif pour la consultation

Projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), de comblement du déficit prévisible et de mise en œuvre du programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES)

du 26 février 2014

Synthèse

Le financement spécial pour la circulation routière présente aujourd'hui des lacunes structurelles. Afin d'y remédier, un nouveau fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération sera inscrit 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 qui concernera toutes les tâches et les dépenses liées à la circulation routière. Pour combler ce déficit, des mesures sont proposées tant du côté des dépenses que du côté des recettes.

Enfin, la motion 12.3329 du 19 mars 2012 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national exige la création d'un programme de développement stratégique de l'infrastructure routière sur le modèle du programme qui existe pour l'infrastructure ferroviaire. Comme pour les projets ferroviaires, le Parlement doit pouvoir se prononcer sur les travaux d'extension et l'accroissement des capacités des routes nationales dans le cadre d'un programme de développement stratégique. Dans le même temps, ce dernier doit permettre de renforcer une planification globale des transports coordonnée avec la planification du milieu bâti et incluant tous les modes de transport.

Situation initiale

L'existence d'infrastructures de transport performantes est essentielle pour l'économie suisse. Les transports connaissent depuis longtemps déjà une forte augmentation. D'après les modélisations, il faut s'attendre à ce que le trafic sur route augmente 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 aménagements nécessiteront plus de moyens financiers. Outre l'achèvement du réseau, qui comprend des tronçons coûteux et difficiles à réaliser, il faudra (également) financer des travaux d'extension et 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 aussi dans ces secteurs que la nécessité d'agir est la plus criante.

Afin de financer les tâches et les dépenses liées à la circulation routière, des fonds à affectation obligatoire leur sont réservés dans le financement spécial pour la circulation routière. Entrent dans cette catégorie 50 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales ainsi que la totalité des 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. Le fonds sert également à verser

par exemple des contributions aux mesures destinées à promouvoir le trafic combiné et le transport de véhicules routiers accompagnés, des contributions aux mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations ainsi que des contributions aux coûts liés aux routes principales ou à des mesures de protection de l'environnement et du paysage.

Ce mécanisme de financement a fait ses preuves pour l'essentiel au cours des dernières décennies. Définie par la Constitution, l'affectation obligatoire des recettes garantit qu'une grande partie des taxes perçues au titre de la circulation routière alimente l'infrastructure routière. 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 que les provisions du financement spécial pour la circulation routière seront quasiment épuisées d'ici à fin 2017. Dès cette date, les ressources financières ne suffiront plus à l'accomplissement des tâches. Ce déficit est dû à plusieurs facteurs concomitants :

- Inchangés respectivement depuis 1993 et 1974, l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) et la surtaxe sur les huiles minérales ne suffisent plus à compenser le renchérissement affectant les dépenses.*
- Par le passé, les besoins financiers pour les tâches et les dépenses liées à la circulation routière ont aussi augmenté en valeurs réelles/après correction du renchérissement.*
- L'importance croissante des véhicules moins gourmands en énergie ou à propulsion alternative – évolution souhaitée et encouragée au niveau politique – a pour effet de faire diminuer les recettes tirées de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales.*

Depuis la création du fonds d'infrastructure le 1^{er} janvier 2008, le financement des routes nationales repose sur deux structures. Cette solution s'avère 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 pour les routes nationales ni des mesures d'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations.

Par arrêté fédéral du 20 juin 2013¹ portant règlement du financement de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, l'Assemblée fédérale a instauré un nouveau système de financement pour l'exploitation, le maintien et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Ce système est basé sur un fonds d'infrastructure ferroviaire à durée illimitée auquel sont affectées des recettes d'origines diverses. Pour l'infrastructure routière nationale, il manque actuellement un équivalent au fonds d'infrastructure ferroviaire.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral est conscient qu'une infrastructure de transport alliant sécurité, qualité, 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

¹ Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont accepté le projet FAIF.

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.

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 illimité dans le temps. A l'instar du fonds d'infrastructure ferroviaire, 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 le 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 pour assurer le financement futur des tâches et des dépenses. En outre, il est prévu d'instaurer l'affectation obligatoire des recettes tirées de l'impôt sur les véhicules automobiles au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Deux options sont proposées pour la conjugaison de ces mesures :

- option principale : augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales de 15 centimes par litre pour la porter à 45 centimes par litre et attribution des deux tiers de l'impôt sur les véhicules automobiles au maximum ;
- option secondaire : augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales de 12 centimes par litre pour la porter à 42 centimes par litre et attribution de l'intégralité ou d'une partie de l'impôt sur les véhicules automobiles.

Autre mesure qui devrait prendre effet à partir de 2020 au plus tôt : une redevance forfaitaire au titre de contribution au financement de l'infrastructure routière applicable aux véhicules dotés d'une technologie de propulsion alternative, lesquels sont toujours plus nombreux. 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.

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. Les travaux d'extension et les accroissements de capacité nécessaires à cet effet entrent 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 des travaux d'extension et des accroissements de capacité des routes nationales.

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. L'apport financier obtenu grâce au fonds est essentiel à l'existence d'un système de transport optimisé, qui intègre les routes nationales et les infrastructures ferroviaires. Le FORTA offre la garantie que les ressources nécessaires seront encore disponibles à l'avenir.

Table des matières

1 Contexte	12
1.1 Evolution du trafic	12
1.1.1 Généralités	12
1.1.2 Evolution du trafic sur les routes nationales	14
1.1.3 Evolution du trafic dans les villes et les agglomérations	16
1.2 Vue d'ensemble du financement des infrastructures de transport	17
1.2.1 Aperçu général	17
1.2.2 Financement des infrastructures routières	19
1.2.3 Financement des transports publics	20
1.3 Financement spécial pour la circulation routière et fonds d'infrastructure	21
1.3.1 Fonctionnement du financement spécial pour la circulation routière	21
1.3.2 Fonds d'infrastructure	23
1.3.3 Sources des recettes du financement spécial pour la circulation routière	24
1.3.4 Tâches et dépenses du financement spécial pour la circulation routière	26
1.3.4.1 Tâches relatives aux routes nationales	26
1.3.4.2 Mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (FInfr)	32
1.3.4.3 Autres tâches couvertes par le financement spécial pour la circulation routière	33
1.3.5 Evolution du financement spécial pour la circulation routière et du fonds d'infrastructure	34
1.4 Evolution financière : déficit prévisible à partir de fin 2017 / début 2018	35
1.5 Carences de l'architecture de financement actuelle	36
1.6 Conclusions et mesures requises	38
2 Grandes lignes du projet	38
2.1 Projet en bref	38
2.2 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)	39
2.2.1 Aperçu	39
2.2.2 Le FORTA en détail	39
2.3 Comblement du déficit prévisible	44
2.3.1 Estimation de l'évolution future des recettes	44
2.3.2 Estimation de l'évolution future des dépenses	46
2.3.2.1 Routes nationales	46
2.3.2.2 Besoins financiers pour améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations	52
2.3.2.3 Besoins financiers pour les « autres tâches »	53
2.3.3 Estimation de l'évolution du financement spécial pour la circulation routière 2012-2030 et 2031-2040	53
2.3.4 Mesures concernant les dépenses et visant à combler le déficit prévisible	55
2.3.4.1 Routes nationales	55
2.3.4.2 Contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations	56

2.3.4.3	Contributions au financement de mesures autres que techniques	56
2.3.5	Mesures concernant les recettes et visant à combler le déficit	57
2.3.5.1	Relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales	57
2.3.5.2	Indexation	58
2.3.5.3	Affectation obligatoire de l'impôt à la consommation spécial sur les automobiles et leurs composantes	59
2.3.5.4	Introduction d'une redevance forfaitaire pour les automobiles à propulsion alternative	60
2.3.5.5	Résumé des mesures concernant les dépenses et les recettes pour l'option principale	61
2.3.5.6	Résumé des mesures pour l'option secondaire	65
2.4	Programme de développement stratégique des routes nationales	70
2.4.1	Situation initiale	70
2.4.2	Vision à long terme à la base du programme de développement stratégique	70
2.4.3	Concept global sur les travaux d'extension et l'accroissement des capacités	72
2.4.4	Ampleur du PRODES des routes nationales	74
2.4.5	Etape de réalisation 2030	77
2.4.6	Etape de réalisation 2040 (premier aperçu)	78
2.5	Projets d'agglomération	79
2.5.1	Les projets d'agglomération comme instruments d'une politique cohérente en matière de développement territorial et de transports	79
2.5.2	Assurer la poursuite des projets d'agglomération	81
2.6	Justification et évaluation de la solution proposée	82
2.7	Autres propositions de solution étudiées et rejetées	83
2.7.1	Suppression du FSCR / poursuite de la simplification du système de financement	83
2.7.2	Renonciation à d'autres recettes supplémentaires associée à de nouvelles coupes dans les dépenses	85
2.7.3	Redevances d'utilisation	87
2.7.4	Partenariat public-privé (PPP)	87
2.8	Mise en œuvre	88
2.8.1	Exécution	88
2.8.2	Responsabilité	89
2.9	Classement des interventions parlementaires	89
3	Explications article par article	89
3.1	Arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	89
3.2	Loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	93
3.3	Modification d'autres actes	99
3.3.1	Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière	99

3.3.2	Loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds	102
3.3.3	Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales	102
3.3.4	Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales	103
4	Conséquences	104
4.1	Conséquences pour la Confédération	104
4.1.1	Conséquences financières	104
4.1.2	Conséquences sur le personnel	105
4.1.3	Autres conséquences	105
4.2	Conséquences pour les cantons, les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne	105
4.3	Conséquences pour l'économie et la société	106
4.4	Conséquences pour l'environnement	108
5	Rapport au programme de législature et aux stratégies nationales du Conseil fédéral	109
5.1	Rapport au programme de législature	109
5.2	Rapport aux stratégies nationales du Conseil fédéral	109
6	Aspects juridiques	110
6.1	Constitutionnalité et légalité	110
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	110
6.3	Forme de l'acte législatif	110
6.4	Frein aux dépenses	111
6.5	Respect des principes de la législation relative aux subventions	111
6.6	Délégation de compétences législatives	111
6.7	Protection des données	111
	Annexe I : Le FSCR dans le détail pour l'exercice 2012	112
	Annexe II : Evolution des routes nationales	114
	Annexe III : Consommation normalisée de carburant des voitures de tourisme mises en service pour la première fois	116
	Annexe IV : Evolution des recettes du FSCR	117
	Annexe V : Détails concernant les mesures prises au niveau des recettes pour combler le déficit	118
	Annexe VI : Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF	119
	Annexe VII : Plan sectoriel des transports	121
	Annexe VIII : Budget des ménages et dépenses de mobilité	123
	Annexe IX : Proposition rejetée - Suppression du FSCR / poursuite de la simplification du système de financement	125
	Annexe X : Glossaire	128

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)
2 ^e message relatif au PEG	Message prévu du relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et à l'allocation des moyens financiers nécessaires (consultation réalisée entre le 10 avril et le 7 août 2013)
AFD	Administration fédérale des douanes
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 FI	Arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure (FF 2007 8019)
Arrêté fédéral 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 ») Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont accepté le projet FAIF.
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
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 après la mise en œuvre de la nouvelle architecture de financement (financement des tâches restantes, sans les routes nationales et les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations)
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20)
LFC	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LFInfr	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (RS 725.13)

LFORTA	Loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
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 fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (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) <i>Remarque</i> : le 24 novembre 2013, les citoyens suisses ont rejeté l'idée d'une augmentation de 40 à 100 francs de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière), de même que l'introduction d'une vignette valable deux mois au tarif de 40 francs, tirant ainsi un trait sur la reprise de quelque 400 kilomètres de tronçons existants dans le réseau des routes nationales ainsi que sur l'intégration de deux nouveaux éléments de réseau. Le présent rapport de consultation ne tient donc pas compte des recettes tirées de l'augmentation du prix de la vignette ni des dépenses liées à l'extension du réseau et à l'intégration des deux nouveaux éléments de réseau.
Normes SIA	Normes de la Société suisse des ingénieurs et des architectes
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OPAM	Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (RS 814.012)
OPB	Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (RS 814.41)
ORN	Ordonnance fédérale 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)
« PPA sens. »	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
PPP	Partenariat public-privé
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
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
TERN	Réseau routier transeuropéen (Trans-European Road Network)
TIM	Trafic individuel motorisé
TP	Transports publics

Rapport explicatif

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.

Les routes nationales, en particulier, revêtent une importance macroéconomique considérable pour la Suisse. Elles permettent d'absorber une partie déterminante du trafic des voyageurs et des marchandises. Leur capacité actuelle et future, qui est une condition nécessaire à la prospérité économique et sociale, constitue un important facteur dans la concurrence internationale entre les places économiques. Le réseau suisse des routes nationales est raccordé en plusieurs points au réseau routier trans-européen (Trans-European Road Network TERN), qui relie les principaux espaces économiques du continent.

Il faut également tenir compte du fait que plus de 80 % de la performance économique est concentrée dans un périmètre relativement étroit, à savoir dans les agglomérations. Ces dernières verront leur fonction de pôle démographique et de moteur de l'économie se renforcer à l'avenir. Le seul moyen de faire face à cette évolution est d'instaurer une politique en matière d'infrastructures qui soit coordonnée avec les différents modes de transport et adaptée à la planification du milieu bâti.

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 de nouveaux défis en matière de financement. La prestation de transport pour le trafic des voyageurs a globalement doublé depuis 1970. Les infrastructures routières absorbent aujourd'hui en Suisse près de 84 % du trafic des voyageurs.

Répartition modale du trafic des voyageurs en 2011²

Catégories voyageurs-kilomètres	Proportion en % (arrondi)
Trafic individuel motorisé (TIM)	74
Chemins de fer et transports à câble	16
Mobilité douce	7
Transports publics routiers	3

Les prestations de transport pour le trafic des voyageurs en Suisse ont atteint en 2011 quelque 121,6 milliards de voyageurs-kilomètres³.

De 1980 à 2011, les prestations de transport pour le trafic des marchandises ont progressé de 90 % au total. Tant le trafic routier que le trafic ferroviaire ont augmenté. Depuis 1980, les prestations de transport des marchandises se sont accrues de 155 % par la route et de 31 % 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 37 % en 2011.

Les modélisations⁴ conjecturent que les prestations de transport 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. Si l'on considère la répartition modale, les TP gagnent quatre points de pourcentage entre 2010 et 2030 pour atteindre 25 %. Le TIM croît de manière disproportionnée sur les routes nationales. Selon les modélisations, les prestations de transport en tonnes-kilomètres du trafic des marchandises augmentent, elles aussi, d'environ 45 % entre 2010 et 2030, le transport des marchandises par le rail progressant plus que proportionnellement, de sorte que la répartition modale se déplace en faveur du trafic ferroviaire des marchandises.

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.

² OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport 2012.

³ OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport 2012.

⁴ ARE, Complément aux Perspectives d'évolution du trafic en Suisse jusqu'en 2030, 2012

1.1.2 Evolution du trafic sur les routes nationales

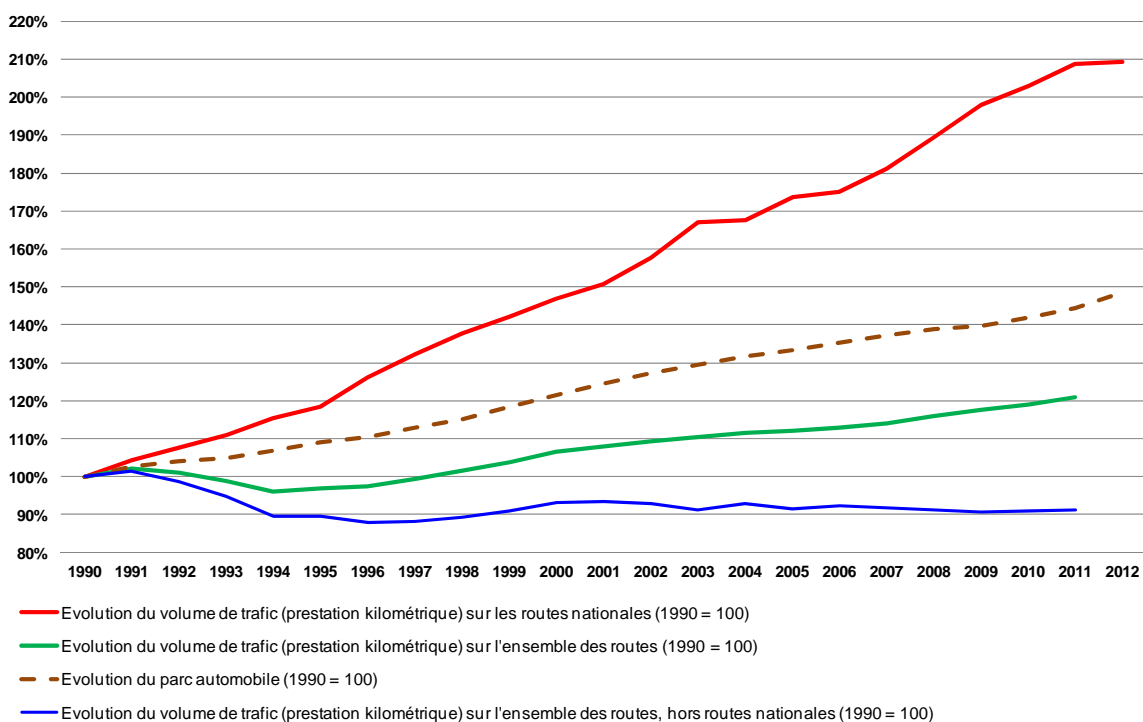
Importance des routes nationales⁵

Les routes nationales sont devenues une composante importante du système suisse des transports (route et rail). Bien que leur part dans la longueur totale du réseau routier ne soit que de 2,5 % environ, les routes nationales ont absorbé en 2011, sur l'ensemble du trafic routier motorisé, au moins 43 % du trafic des voyageurs et 67 % du trafic lourd des 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 le trafic sur l'ensemble du réseau routier, il apparaît que la croissance du trafic 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 le trafic a progressé de plus de 20 % sur l'ensemble des routes entre 1990 et 2011, il a plus que doublé sur les routes nationales pendant la même période (croissance d'env. 109 %).

Figure 2

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 de la politique des transports routiers poursuivie fructueusement jusqu'ici. 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 protec-

⁵ OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport 2012.

⁶ OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport 2012.

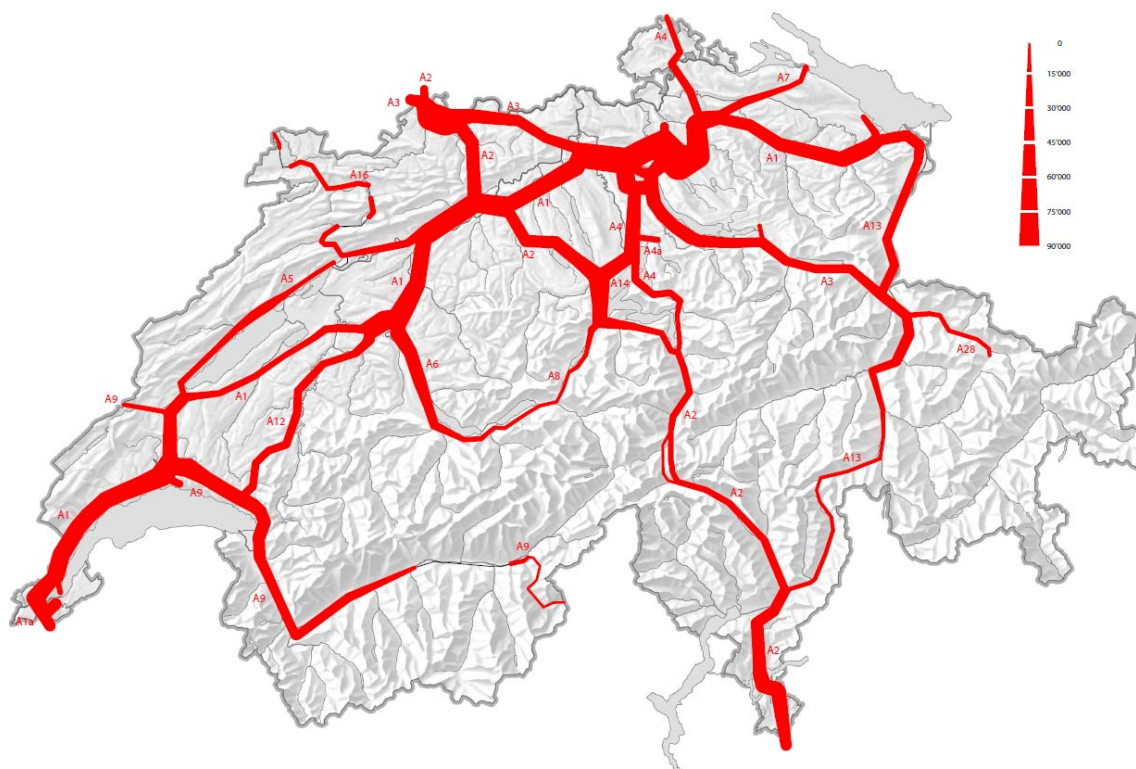
tion de l'air et de sécurité routière. Pourtant, l'engorgement actuel des routes nationales montre que cette politique des transports routiers sera étroitement corsetée à l'avenir si l'on ne prend pas des mesures efficaces pour éliminer les goulets d'étranglement afin de décongestionner les villes et les agglomérations.

Importance des routes nationales pour les villes et les agglomérations

Les trois quarts environ de la population suisse vivent actuellement 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). Les routes nationales absorbent actuellement 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 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 2012 – trafic journalier moyen (total du trafic dans les deux sens en 24 heures)⁷.



⁷ OFROU, Trafic et disponibilité des routes nationales. Rapport 2012.

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 l'adaptation des routes nationales, de même que pour les travaux nécessaires d'extension et l'accroissement des capacités.

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 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. A l'instar des perturbations survenant sur le réseau de routes nationales, qui 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 zones urbaines afficheront des taux de croissance économique et démographique supérieurs à la moyenne. Les nouveaux scénarios de l'OFS⁸ 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 engendrent de fortes interactions, en particulier en cas de perturbations.

⁸ Office fédéral de la statistique (OFS), Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2010 à 2035, 2011.

1.2 Vue d'ensemble du financement des infrastructures de transport

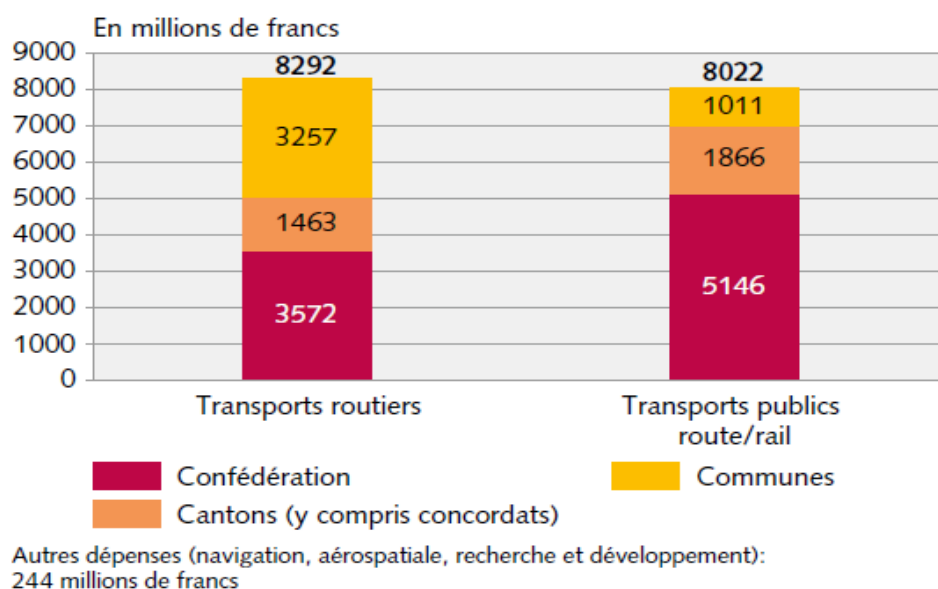
1.2.1 Aperçu général

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 financier, en regard des 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 16,6 milliards de francs en 2010, soit 11 % des dépenses publiques totales. 8,3 milliards de francs ont été versés au trafic routier privé, qui représente un réseau d'environ 71 000 kilomètres⁹, tandis que 8 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 kilomètres¹⁰.

Figure 4

Dépenses des pouvoirs publics pour les transports, 2010¹¹



Source: AFF

© OFS

Financement au niveau fédéral

Le financement des infrastructures de transport est devenu une organisation complexe pour des raisons historiques. On y observe des enchevêtrements dans les recettes et les dépenses, de même qu'aux trois niveaux étatiques. Nous présentons ci-après une vue d'ensemble du financement des transports au niveau fédéral.

Le fonds pour les grands projets ferroviaires (Fonds FTP) sert à financer quatre projets : la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), Rail 2000, le raccordement de la Suisse orientale et de la Suisse occidentale au réseau ferroviaire

⁹ Dont 1800 km de routes nationales, 18 000 km de routes cantonales et 51 000 km de routes communales.

¹⁰ OFS, Mobilité et transports 2013, 2013.

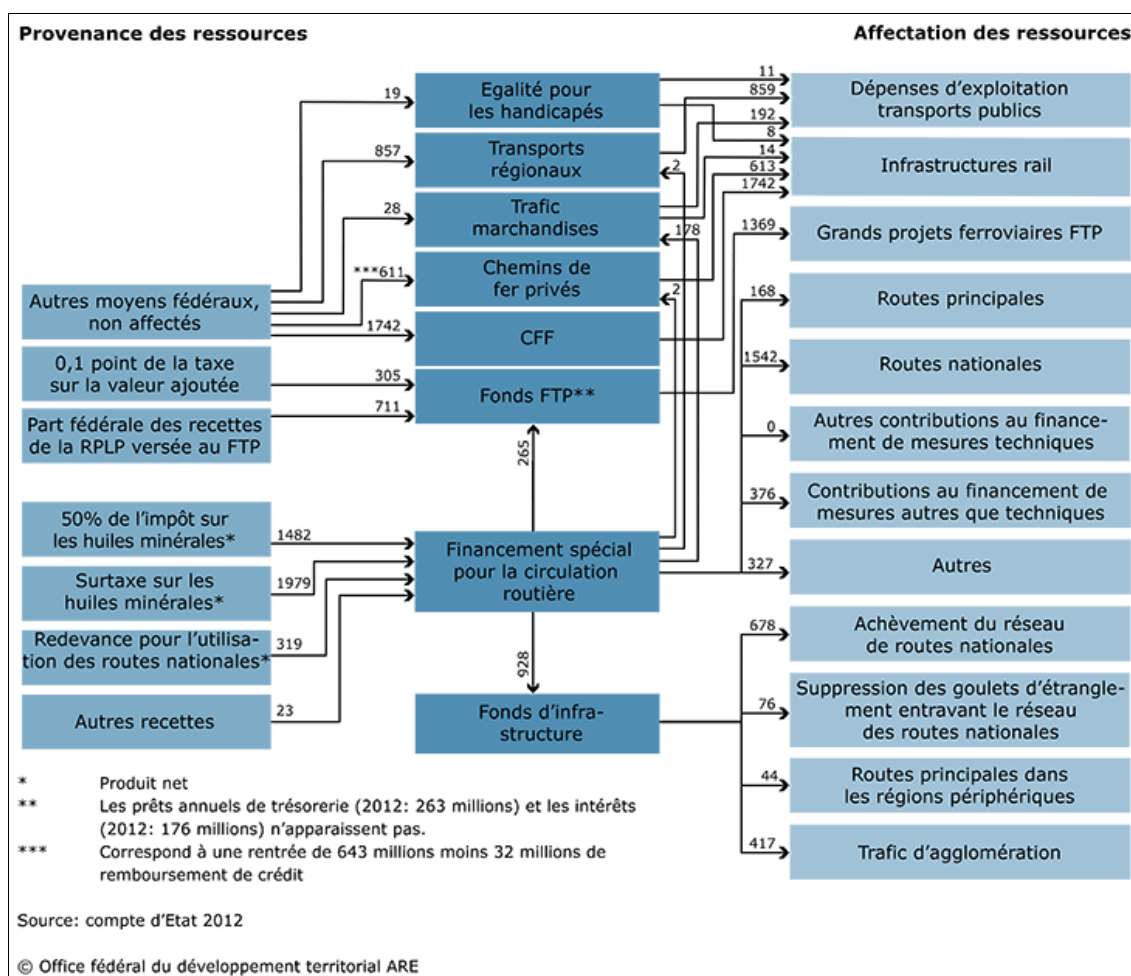
¹¹ OFS, Mobilité et transports 2013, 2013.

européen à grande vitesse (raccordements LGV) et l'assainissement du bruit des chemins de fer. L'exploitation, la maintenance et les petits travaux d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sont financés par le budget ordinaire de la Confédération. Conformément à l'arrêté de l'Assemblée fédérale de juin 2013¹² et la Votation populaire du 9 février 2014, le financement de l'infrastructure ferroviaire reposera désormais sur une nouvelle base, puisque le fonds FTP sera remplacé par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), de sorte que l'exploitation, la maintenance et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire seront désormais financés par une seule structure.

En ce qui concerne le trafic routier, la Confédération dispose des deux structures de financement que sont le « financement spécial pour la circulation routière (FSCR) et le « fonds d'infrastructure » (FInfr)», lesquelles font l'objet du présent rapport et sont expliquées de manière plus détaillée ci-après (cf. ch. 1.3).

Figure 5

Vue d'ensemble du financement des transports au niveau fédéral (en millions de francs pour 2012)¹³



¹² 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.

¹³ www.are.admin.ch.

1.2.2

Financement des infrastructures routières

Au niveau fédéral, le financement des tâches et des dépenses liées à la circulation routière passe par le « financement spécial pour la circulation routière » (FSCR). Le « fonds d'infrastructure » (FInfr), en tant qu'outil de financement indépendant des comptes de la Confédération, est lié au FSCR dans la mesure où ses attributions sont portées au débit du FSCR (cf. ch. 1.3).

Le financement des infrastructures routières cantonales est organisé différemment. Divers cantons disposent, à l'instar de la Confédération, de leurs propres fonds ou de financements spéciaux pour les infrastructures routières qui sont alimentés par des recettes à affectation obligatoire. Les ressources destinées à financer les infrastructures routières cantonales proviennent intégralement ou partiellement de l'impôt cantonal sur les véhicules automobiles, des contributions de la Confédération issues du FSCR ou du FInfr, des parts de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) revenant aux cantons ou de moyens généraux inscrits au budget cantonal.

Les communes financent leurs infrastructures routières principalement avec leurs propres moyens budgétaires généraux. Elles reçoivent des contributions cantonales dans certains cas. La Confédération leur alloue des contributions, issues du FInfr, pour améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations.

Compte routier et compte des transports

Le compte routier¹⁴ met en regard, sous forme statistique, les recettes imputables que les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) tirent du trafic des véhicules automobiles et les frais engendrés par ce dernier. Il renseigne sur le taux de couverture des coûts des infrastructures routières. Il constitue donc principalement un compte d'infrastructure et ne considère qu'une partie du produit de la RPLP. Le compte routier ne comprend pas les coûts externes (par ex. les dommages à l'environnement et à la santé) ni les coûts d'exploitation des véhicules. Les dépenses imputables aux infrastructures routières et à leur exploitation sont couvertes à concurrence de 115 % par les recettes provenant du trafic des véhicules automobiles. Au total, le compte routier 2010 présente des recettes imputables chiffrées à 8,4 milliards de francs et des dépenses imputables de 7,3 milliards de francs, soit un excédent de 1,1 milliard de francs. Il ne précise également pas dans quelle mesure les recettes sont effectivement employées pour financer les dépenses routières. Ainsi, à titre d'exemple, l'ensemble des recettes tirées de l'impôt sur les huiles minérales sont comptabilisées dans le compte routier, alors que la Constitution fédérale prévoit que seule la moitié du produit de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) est affectable aux tâches en rapport avec la circulation routière.

Le compte des transports¹⁵ inclut également les coûts externes dus aux accidents et aux atteintes à l'environnement. Ceux-ci se chiffraient en 2005 à 7,5 milliards de

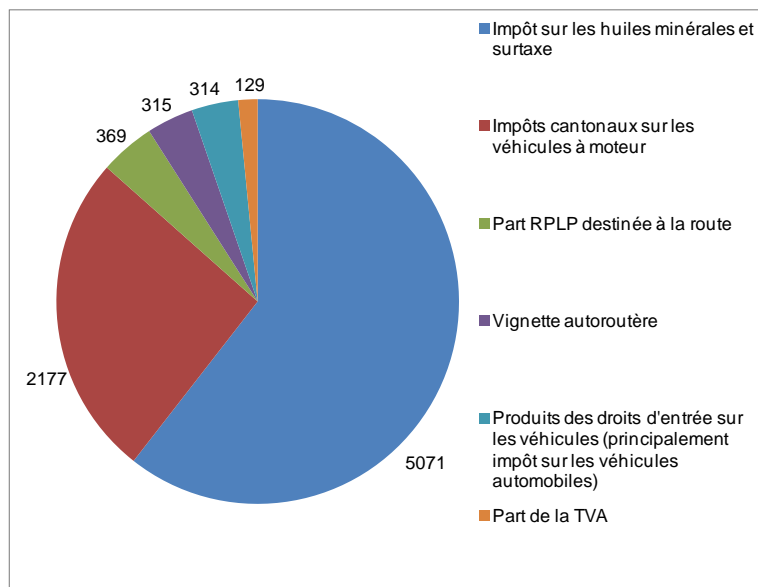
¹⁴ OFS, Compte routier suisse 2010, 2012. Cf. également l'art. 36, al. 1, de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin ; RS 725.116.2).

¹⁵ OFS, Le compte des transports. Année 2005, 2009 (on ne dispose pas de données plus récentes).

francs pour le trafic routier. Les coûts externes non couverts retombent à 6,6 milliards de francs si l'on prend en compte la part de la RPLP non affectée aux infrastructures routières. Néanmoins, même en tenant compte des coûts externes, la route présente un taux de couverture des coûts d'environ 90 %.

Figure 6

Recettes provenant de la circulation routière selon le compte routier (en millions de francs pour 2010)



1.2.3 Financement des transports publics

Les dépenses assumées par les pouvoirs publics pour cofinancer les TP sont couvertes principalement par les ressources budgétaires générales de la Confédération, des cantons et des communes, par la part fédérale aux recettes de la RPLP ainsi que par une part provenant du FSCR.

Compte ferroviaire

Le compte ferroviaire¹⁶ présente, par analogie avec le compte routier, les produits et les charges des entreprises de chemin de fer. Son compte d'exploitation (comptes des entreprises de transport) indique un taux de couverture de 103 % pour 2010 ; il recense aussi les contributions des pouvoirs publics. Son compte économique (qui ne comptabilise pas les contributions des pouvoirs publics, mais inclut les charges d'intérêts pour les déficits cumulés¹⁷) signale un degré de couverture de 39,5 %. Le compte ferroviaire ne tient pas non plus compte des coûts externes.

Le compte des transports¹⁸ englobe en revanche aussi les coûts externes. Si l'on considère également ces derniers et les prestations de service public, le trafic ferroviaire présente un taux de couverture d'environ 93 %. Ce taux baisse à 66 % si l'on exclut les prestations de service public.

¹⁶ OFS, Le compte ferroviaire suisse 2010, 2011.

¹⁷ Pour les déficits cumulés et les financements spéciaux (fonds pour les grands projets ferroviaires [fonds FTP], refinancement de la caisse de pensions CFF).

¹⁸ OFS, Le compte des transports. Année 2005, 2009 (on ne dispose pas de données plus récentes).

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 fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances publiques (LFP)¹⁹ ni d'un fonds spécial doté de sa propre comptabilité au sens de l'art. 52 LFP.

Sont réputées recettes à affectation obligatoire, en vertu de l'art. 86, al. 3, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.) :

- 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 ;
- b^{bis} 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 ;
- 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.

¹⁹ RS 611.0.

De plus, conformément à l'art. 86, al. 3, let. b, Cst. et à l'art. 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 »).

Ainsi, le FSCR ne finance pas que les routes nationales relevant de la compétence de la Confédération, il finance aussi d'autres tâches et dépenses liées à la circulation routière²⁰.

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 qu'une grande partie des taxes perçues au titre de la circulation routière est allouée 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 que les infrastructures des routes nationales sont actuellement entièrement autofinancées au moment de leur réalisation. Ainsi, le budget de la Confédération n'est pas grevé par des investissements qui, déjà effectués mais financés par des tiers, impliquent le paiement d'intérêts et d'amortissements²¹. Ce mode de financement distingue la Suisse des autres pays où les infrastructures font souvent l'objet d'un financement initial par des fonds externes avant d'être financées pendant l'exploitation.

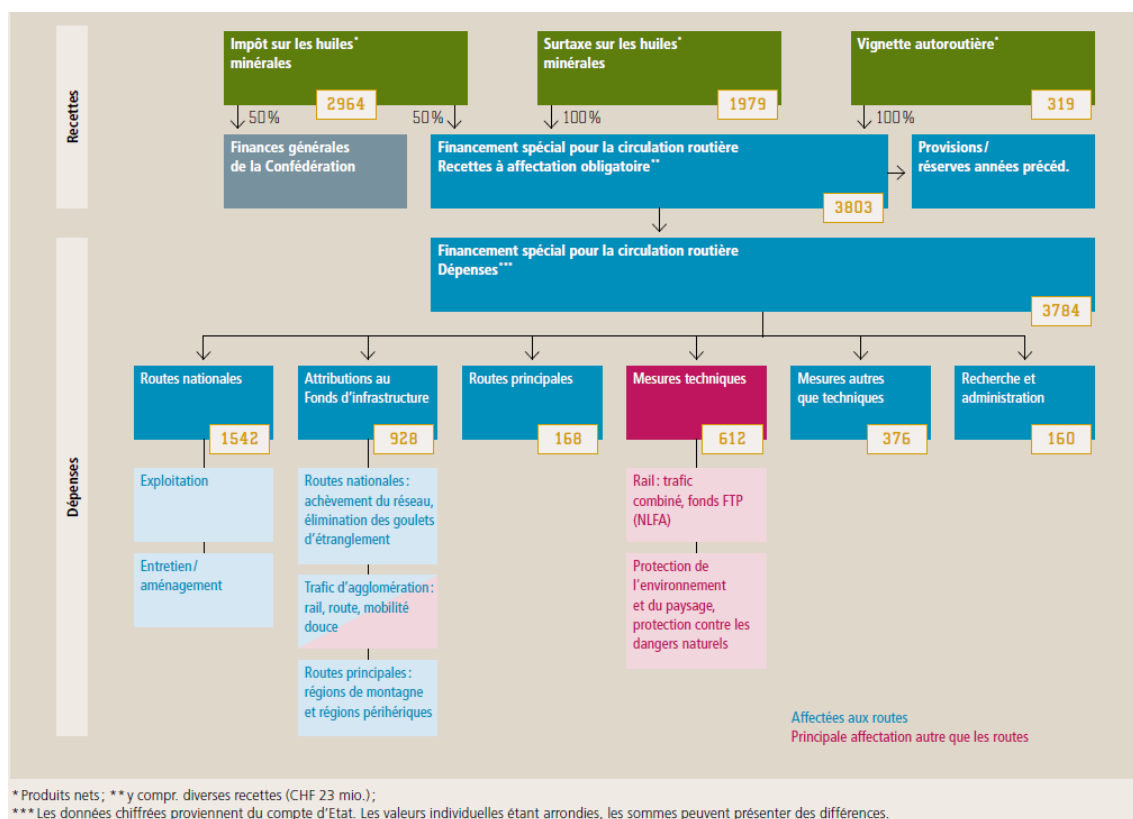
Mais à moyen ou à long terme, ce mécanisme de financement achoppera à ses limites en raison des objets imposés (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales perçus sur les carburants). En raison de la baisse de la consommation spécifique de carburant du parc de véhicules et de la 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. 1.5).

²⁰ A l'origine, les ressources à affectation obligatoire étaient 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 de tâches à financer par les recettes à affectation obligatoire a été progressivement élargi (cf. message FAIF, annexe 1, tableau 14).

²¹ Cette remarque vaut indépendamment du fait que les modèles de calcul prévoient dans certains cas une inscription à l'actif et un amortissement ultérieur.

Flux financiers en 2012 (en millions de francs)



En 2012, les dépenses du FSCR se chiffraient à 3784 millions de francs, c'est-à-dire qu'elles étaient encore légèrement inférieures à ses recettes, dont le montant était de 3803 millions de francs. Les provisions du FSCR ont donc augmenté de 19 millions de francs cette année-là. Fin 2012, les provisions atteignaient 2078 millions de francs (pour les détails, cf. annexe I).

1.3.2 Fonds d'infrastructure

Le FInfr est entré en vigueur en 2008 avec la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (LFIInfr)²². Le FInfr 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'infrastructure²³ (AF 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) ;

²² RS 725.13.

²³ FF 2007 8019.

- élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales (5,5 milliards de francs) ;
- 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 portés 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, LFIInfr).

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. Annexe III et annexe IV).

Les barèmes d'imposition sont régis par la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)²⁴. L'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) par litre d'essence et de diesel est actuellement de 43,12 ct., respectivement de 45,87 ct. 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 ct., 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 continuels 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.

²⁴ RS 641.61.

Figure 8

Charge fiscale imposée sur l'essence et le diesel au 30 juin 2013²⁵

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	13,185	13,926
Autres taxes/contributions (Carbura ²⁶)	0,415	1,515
Charge totale des impôts et des taxes	86,720	91,311
<i>Prix de vente moyen, TVA comprise (juin 2013)</i>	<i>178,000</i>	<i>188,00</i>
<i>Part de la charge fiscale totale dans le prix de vente moyen (en %)</i>	<i>48,7</i>	<i>48,6</i>

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

Figure 9

Comparaison des taux d'imposition actuels avec des taux incluant le renchérissement (situation au 30 juin 2013)

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	49,994	6,874
Impôt sur les huiles minérales (diesel)	45,870	53,183	7,313
Surtaxe sur les huiles minérales	30,000	65,684	35,684

Depuis le dernier relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, en 1974, les prix à la consommation généraux²⁷ ont progressé d'environ 118,9 %. 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 quelque 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 1^{re} et de 2^e classes par les véhicules à moteur et leurs remorques jusqu'à 3,5 tonnes de poids total par véhicule²⁸ (art. 86, al. 2, Cst.). Depuis lors, l'achat d'une vignette autocollante donne au conducteur le droit de circuler pendant une année sur les routes nationales soumises à la redevance. 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, tirant ainsi un trait sur la reprise de quelque

²⁵ Administration fédérale des douanes (AFD).

²⁶ Taxe destinée à financer la gestion des réserves obligatoires.

²⁷ Indice national des prix à la consommation (IPC)

²⁸ 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).

400 kilomètres de tronçons existants dans le réseau des routes nationales ainsi que sur l'intégration de deux nouveaux éléments de réseau.

1.3.4 Tâches et dépenses du financement spécial pour la circulation routière

Garantir à long terme le bon fonctionnement, la sécurité, la disponibilité et la compatibilité des routes nationales est une tâche extrêmement complexe et aux multiples facettes. Le seul moyen de continuer à accomplir cette tâche à l'avenir est de mettre à disposition les moyens financiers nécessaires. Pour des informations détaillées, en particulier concernant les besoins de financement, nous renvoyons au ch. 2.3.2.

1.3.4.1 Tâches relatives aux routes nationales

Les routes nationales comprennent, outre la chaussée, toutes les installations nécessaires à l'aménagement rationnel des routes, notamment les ouvrages d'art (par ex. les ponts), les jonctions, les aires de repos, les signaux, ainsi que les installations pour l'utilisation et l'entretien des routes (art. 6 LRN). Parmi les éléments constitutifs des routes nationales figurent notamment les dispositifs de contrôle des poids et autres éléments du trafic ainsi que les installations de surveillance du trafic et de relevé de l'état de la route et des données météorologiques, y compris les banques de données nécessaires, les équipements de guidage, de relevé et d'influence sur le trafic et les installations de gestion du trafic telles que les centrales prévues à cet effet, les systèmes d'analyse et les systèmes de gestion opérationnelle du trafic, y compris les banques de données nécessaires. Ces éléments sont énumérés en détail à l'art. 2 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN)²⁹. L'annexe II offre une vue d'ensemble de l'évolution des routes nationales jusqu'à aujourd'hui.

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*.

L'*entretien courant* comprend les mesures visant à garantir la sécurité de l'exploitation des routes nationales, par exemple le service hivernal, le nettoyage des routes et l'entretien des installations techniques. Les *travaux (mineurs) du gros entretien ne faisant pas l'objet d'un projet* englobent les mesures et les travaux de conservation du réseau (réparations) qui peuvent être exécutés sans planification importante et avec des ressources financières limitées.

La *gestion du trafic* inclut les mesures et les travaux nécessaires à la sécurité et à la fluidité du trafic, notamment la gestion du réseau, la gestion opérationnelle et la

²⁹ RS 725.111.

régulation du trafic, y compris la gestion du trafic lourd et la mise à disposition d'informations routières. Enfin, les *services de protection* recouvrent les mesures et les travaux tels que la lutte contre le feu, les fuites de produits toxiques ou d'hydrocarbures et contre les émanations radioactives, qui sont nécessaires à la sécurité du trafic et à la protection des personnes et de l'environnement. L'entretien courant et, partant, l'essentiel des dépenses d'exploitation consenties sur les routes nationales, est assuré ou consommé sur mandat de la Confédération par onze unités territoriales³⁰ qui exploitent 45 centres d'entretien le long des routes nationales.

Entretien

L'objectif du gros 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.

Le réseau des routes nationales prend continuellement de l'âge et le capital investi croît d'année en année. Une grande partie des infrastructures sur les routes nationales a aujourd'hui entre 40 et 50 ans et à peine 96 % du réseau des routes nationales tel qu'il a été imaginé est achevé. Simultanément, le volume de trafic ne cesse d'augmenter, surtout autour des agglomérations. Enfin, les routes nationales deviennent de plus en plus complexes, principalement en raison de la multiplication des installations électromécaniques.

Le simple fait que le réseau des routes nationales soit constamment étendu et que la moyenne d'âge de ses infrastructures augmente entraîne une hausse des dépenses pour le gros entretien. A cela s'ajoute également que ces dépenses enflent en raison de la sollicitation accrue du réseau due à l'augmentation du trafic. Enfin, la complexité croissante conduit à une augmentation des dépenses de gros entretien, notamment parce que les éléments des installations électromécaniques ont généralement une durée de vie plus courte. Les mesures prises dans le cadre de l'adaptation du réseau des routes nationales et décrites ci-après entraînent également une augmentation des coûts d'entretien, dans la mesure où davantage de parois antibruit, d'installations de traitement des eaux usées ou d'ouvrages de protection (notamment contre les avalanches, les chutes de pierres ou les crues) doivent être entretenus. C'est pourquoi le besoin de travaux d'entretien continuera de croître à l'avenir.

Le gros entretien comprend toutes les mesures de construction qui, inscrites dans un projet, visent à conserver le réseau et la valeur des installations existantes des routes nationales. En font par exemple partie la réfection du tracé ou la remise en état de ponts et de tunnels. A cet égard, les réfections particulièrement onéreuses de tunnels et de ponts pèsent lourd sur la balance.

Les durées de vie des installations des routes nationales diffèrent. Les installations de faible longévité, comme les équipements électromécaniques et les revêtements, ont une durée de vie moyenne de 15 ans, alors que les éléments porteurs des ponts

³⁰ La plupart des unités territoriales font partie intégrante des directions cantonales des travaux publics et veillent à ce que la disponibilité du réseau et la sécurité sur celui-ci soient garanties 24h/24.

atteignent facilement une durée de vie deux fois plus longue. 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, afin que la durée de vie résiduelle attendue ne soit pas réduite inutilement. 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 indique comment planifier, coordonner et exécuter ces travaux.³¹.

Adaptations

L'objectif des adaptations est de satisfaire les exigences posées par les lois, les directives et les normes. Actuellement, les dépenses liées aux adaptations sont portées à la rubrique « Aménagement » des comptes de la Confédération. Afin de mieux distinguer les objets, notamment parce que les adaptations visées ne concernent pas des accroissements de capacité, le présent rapport apporte les précisions voulues. Les adaptations constituent un élément déterminant tant sous l'angle des investissements en termes de projet et de construction que sous celui des coûts financiers. Une grande partie des dépenses inscrites à la rubrique « Aménagement » est imputable à des adaptations de ce type. Celles-ci comprennent notamment les éléments suivants.

Protection contre le bruit : mise en œuvre des dispositions prévues par l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)³². Conformément à ces dispositions, les mesures nécessaires de protection contre le bruit, comme les parois antibruit, les couvertures et les semi-couvertures, doivent être en place d'ici mars 2015.

Accidents majeurs / protection des eaux : mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM)³³ et des dispositions de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)³⁴. Dans le cadre de l'OPAM, la Confédération est tenue, en sa qualité de propriétaire des routes nationales, de prendre des mesures de réduction des risques. En vertu de la LEaux, selon le degré de pollution des eaux de chaussée, il faut construire des installations de traitement spéciales.

Sécurité des tunnels : la sécurité routière et la sécurité dans les tunnels sont hautement prioritaires. En vertu de l'art. 50 ORN, la Confédération est tenue de maintenir et d'accroître la sécurité dans les tunnels tant par des mesures concernant l'infrastructure que par des mesures organisationnelles.

Architecture système uniforme et standardisée (SA-CH) : SA-CH doit permettre de fixer les conditions-cadre concernant les équipements d'exploitation et de sécurité (EES), y compris les installations de gestion du trafic. A l'avenir, des dispositions

³¹ www.autobahnschweiz.ch > Utile à savoir > Planification de l'entretien

³² RS 814.41.

³³ RS 814.012.

³⁴ RS 814.20.

uniformes et standardisées régiront les EES, ce qui contribuera à une meilleure efficacité.

Réaffectation de la bande d'arrêt d'urgence : la réaffectation temporaire ou permanente de la bande d'arrêt d'urgence doit permettre de pallier les perturbations quotidiennes considérables du trafic, en particulier aux heures de pointe.

Mesures de transformation mineures : le fonctionnement du réseau des routes nationales peut être amélioré sensiblement par des mesures ciblées aux jonctions et voies d'accès de même que par l'ajout de voies de circulation de moins de deux kilomètres. Un premier tri approximatif des mesures à prendre aux jonctions³⁵ indique qu'il faut prendre des mesures d'urgence pour 52 des quelque 360 jonctions et des mesures à moyen terme pour 156 autres jonctions.

On envisage d'autres adaptations comme les passages à faune, les installations utiles à la gestion du trafic (par ex. les caméras et compteurs du trafic ou les dispositifs liés à l'intensification des contrôles de poids lourds).

Achèvement du réseau des routes nationales (FInfr)

L'objectif de l'achèvement du réseau des routes nationales³⁶ 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. L'achèvement du réseau constitue une tâche commune de la Confédération et des cantons. Une partie considérable des tronçons prévus et non encore réalisés sont des tunnels. Si la réalisation du réseau des routes nationales a rapidement progressé dans sa phase initiale, la planification et l'approbation des projets requièrent désormais plus de temps. Cette situation s'explique notamment par des exigences plus élevées de la société quant à la compatibilité des infrastructures : l'élaboration de solutions consensuelles aussi économiques que possible prend toujours plus de temps.

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 pour le fonds d'infrastructure, a été débloqué à cet effet (cf. ch. 1.3.2)³⁷.

Travaux d'extension et 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, des travaux d'extension et un accroissement des capacités sont nécessaires (cf. ch. 2.3.4). Le fonctionnement de l'ensemble du réseau ne peut être garanti que si les routes nationales sont étendues et aménagées en fonction des besoins.

Les travaux d'extension et l'accroissement des capacités comprennent les éléments suivants.

Elimination des goulets d'étranglement (FInfr) : dimensionner les réseaux routiers en fonction du volume de trafic aux heures de pointe serait inefficace et entraînerait une importante consommation de terrain et des coûts considérables. C'est pourquoi

³⁵ Etat 2010 / 2011.

³⁶ 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, de la Cst. (RS 101; RO 2007 5770) .

³⁷ FF 2007, 8019.

il n'est pas possible d'éviter complètement toutes les surcharges de trafic et tous les embouteillages. Des surcharges saisonnières sur certains tronçons ou, régulièrement en certains endroits, d'importants volumes de trafic à certaines heures font partie du système de transport actuel.

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 menacent à bref délai le fonctionnement de l'ensemble du réseau des routes nationales et ils induiront de graves problèmes de circulation. Il est donc nécessaire de traiter ces pénuries chroniques de capacité.

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 nécessaires³⁸ (premier 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 concernant l'élimination des goulets d'étranglement, mis en consultation en 2013, actualise le programme précédent. Les éléments essentiels du deuxième message seront l'analyse actualisée des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, la présentation des mesures visant à éliminer ces goulets d'étranglement et la mise à jour de la hiérarchisation des projets correspondants.

Nouvel arrêté sur le réseau (NAR) : le 24 novembre 2013, les citoyens suisses ont rejeté l'idée d'un relèvement du prix de la vignette autoroutière (de 40 à 100 francs) et de l'introduction d'une vignette valable deux mois au tarif de 40 francs, tirant ainsi un trait sur la reprise de quelque 400 kilomètres de tronçons existants dans le réseau des routes nationales ainsi que sur l'intégration de deux nouveaux éléments de réseau. Par conséquent, ni les recettes tirées de l'augmentation du prix de la vignette ni les dépenses liées aux mesures d'extension et à l'intégration des deux nouveaux éléments de réseau n'ont été pris en compte dans le présent rapport de consultation.

Nouveaux éléments du 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. Afin d'éliminer les pénuries de capacité existantes, le Conseil fédéral a proposé deux nouveaux éléments de réseau dans le message NAR. Il s'agit de l'autoroute du Glattal (« Glattalautobahn ») et du « contournement de Morges ». A la suite de la votation populaire du 24 novembre 2013, ces deux éléments de réseau ne sont pas pris en compte dans le présent rapport de consultation.

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 ».

³⁸ FF 2009, 7591.

Les travaux d'extension et l'accroissement des capacités entraînent toujours également des besoins supplémentaires quant à l'exploitation, l'entretien et les adaptations. De plus, ils sont généralement combinés à des mesures d'entretien³⁹.

Evolution des dépenses pour les routes nationales depuis 1998

Depuis 1998⁴⁰, 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 2012, les prix dans le génie civil ont augmenté au total de 34 %⁴¹, 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 2,3 milliards de francs en 1998 à 1,7 milliard de francs en 2012.

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 en 2012. Pendant la même période, la part de l'exploitation et de l'entretien est passée d'un peu plus 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 réalisé, 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.

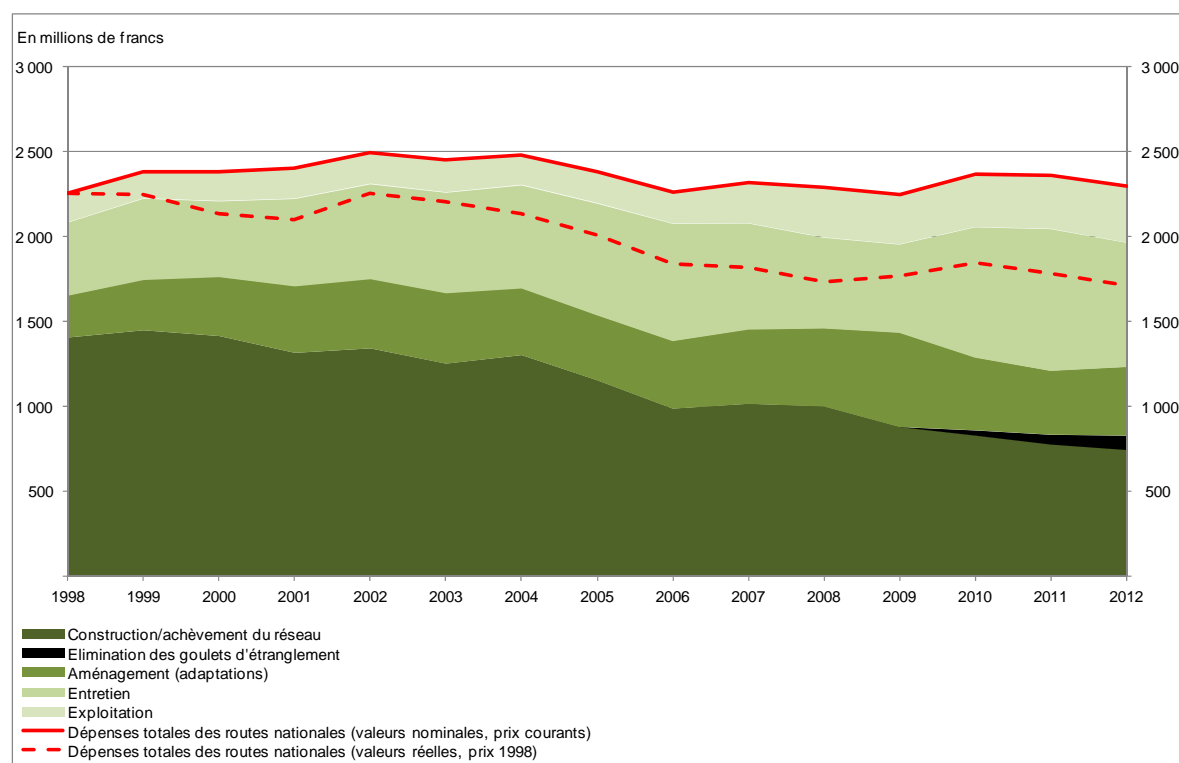
Les besoins en capacités de transport ont augmenté en raison de la croissance démographique et économique, de l'augmentation du parc de véhicules automobiles liée à cette croissance et du kilométrage parcouru toujours plus important. A l'avenir, les accroissements de capacité (élimination des goulets d'étranglement, nouveaux éléments de réseau) requerront une nouvelle fois des moyens nettement supérieurs à ceux des années précédentes. Dans la mesure où les dépenses pour l'exploitation, l'entretien et les aménagements au sens d'adaptations vont continuer d'augmenter dans le même temps, il y a lieu de penser que les besoins financiers pour les années à venir vont sensiblement augmenter par rapport aux années précédentes.

³⁹ Simultanément à l'élargissement à six voies du tronçon Härkingen-Wiggertal visant à éliminer le goulet d'étranglement, le tracé et les ouvrages d'art ont fait l'objet d'une réfection, la protection contre le bruit a été améliorée, l'évacuation des eaux de la route a été repensée et des mesures écologiques de compensation et de substitution ont été réalisées.

⁴⁰ 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 2012.

⁴¹ Indice d'octobre.

Dépenses de la Confédération et des cantons pour les routes nationales (vue complète)⁴²



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 pour le fonds d'infrastructure un crédit d'engagement de 6 milliards de francs (indice des prix 2005, hors renchérissement et TVA), soit 300 millions de francs par an en moyenne⁴³. 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

⁴² La présente 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, indépendante des structures de financement, et considère aussi bien les dépenses de la Confédération que celles des cantons.

⁴³ Lorsque les dispositions constitutionnelles ont été édictées dans le cadre de la RPT, il était prévu que la Confédération affecte au moins 30 à 40 millions de francs par an au financement du trafic d'agglomération. En extrapolant à partir de la réglementation prévue initialement, on disposerait donc d'environ 50 millions de francs par an au terme de la durée de vie du fonds d'infrastructure (indice des prix 2008, hors renchérissement et TVA).

l'efficacité et en fixant des critères obligatoires⁴⁴, on parvient à une efficacité élevée des coûts.

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 pour une urbanisation et des transports coordonnés et ajustés l'un 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 autres 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, l'allocation des ressources aux cantons ne prenait pas la forme de contributions globales, elle se faisait 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. En outre, des ressources sont allouées pour les lignes de base de la NLFA à concurrence de 25 % des coûts totaux (« part NLFA ») et pour la construction de voies de raccordement et de terminaux privés. A l'avenir, la « part NLFA » sera remplacée par des attributions au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) (cf. annexe VI).

Contributions au FIF : Selon la votation populaire du 9 février 2014, des dispositions constitutionnelles régiront les sources de financement de la Confédération pour les infrastructures ferroviaires ou le FIF qui doit être créé. Il est prévu que le Conseil fédéral puisse transférer du FSCR au FIF 9 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (y compris la surtaxe sur les huiles minérales), dans la limite de 310 millions de francs par an⁴⁵, jusqu'à la fin du remboursement des avances ver-

⁴⁴ Les objectifs d'efficacité suivants sont prioritaires et ancrés dans la LFIInfr et dans la LU-Min : 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.

⁴⁵ Ce montant maximal est indexé, il augmente donc au fur et à mesure du renchérissement.

sées à l'actuel fonds FTP (soit environ en 2030). Le FIF entrera probablement en vigueur en 2016. Compte tenu des modélisations actuelles et des barèmes d'imposition des huiles minérales en vigueur, les contributions du FSCR au FIF totaliseront quelque 4,2 milliards de francs entre 2016 et 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, les lieux historiques et les sites, 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.

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 verse 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.

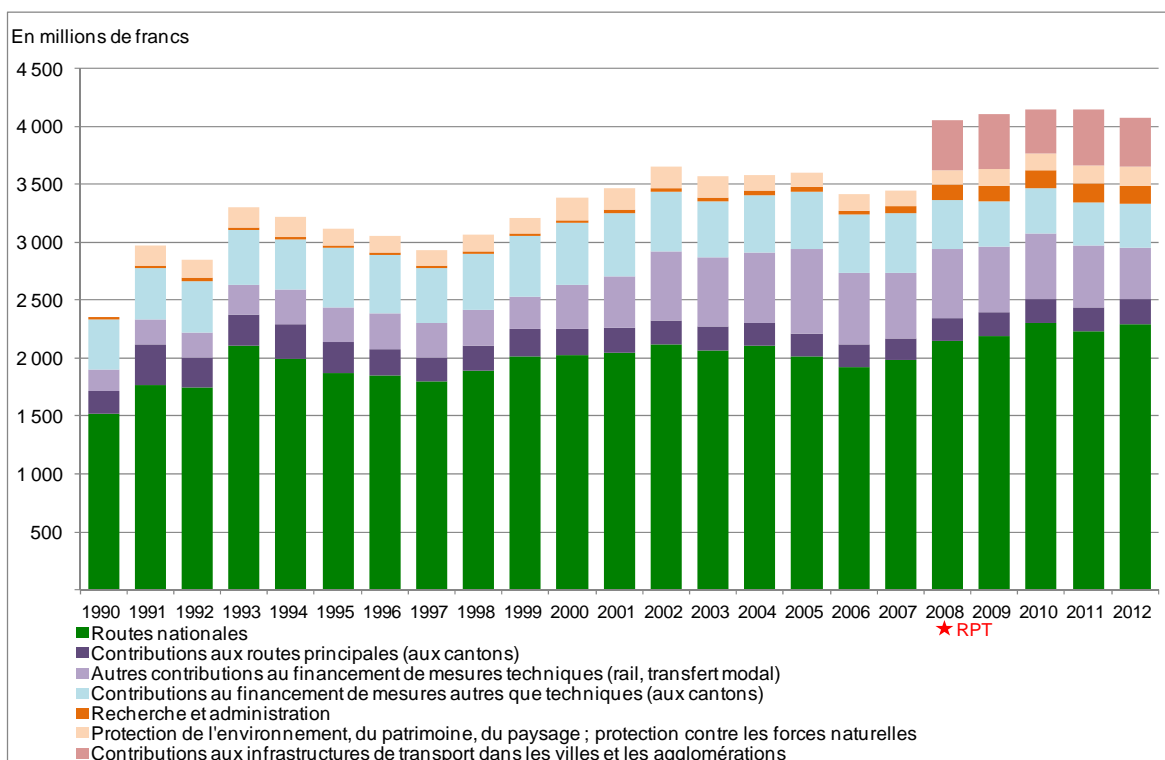
1.3.5 Evolution du financement spécial pour la circulation routière et du fonds d'infrastructure

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 56 % en 2012. En moyenne, la Confédération a affecté quelque deux milliards de francs par an aux routes nationales entre 1990 et 2012⁴⁶. Le montant versé était quelque peu inférieur pendant les années qui ont précédé l'entrée en vigueur, en 2008, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), alors qu'il était d'environ 2,2 milliards de francs par an à partir de 2008 (au sujet de la RPT, cf. annexe II).

Figure 11

Aperçu complet de l'évolution des dépenses fédérales liées à la circulation routière de 1990 à 2012⁴⁷.



1.4 Evolution financière : déficit prévisible à partir de fin 2017 / début 2018

Les provisions du FSCR ont culminé en 2007 à quelque 4,6 milliards de francs. Depuis lors, elles ont progressivement diminué. Selon les budgets et les plans financiers adaptés aux résultats de la votation populaire du 24 novembre 2013, les provisions devraient être ramenées à un montant d'environ 140 millions de francs d'ici à fin 2017. Les planifications subséquentes des dépenses et les estimations de l'évolution des recettes révèlent que l'absence de mesures correctives conduira à un déficit moyen (solde des recettes et des dépenses) d'environ 1,2 milliard de francs par an.

⁴⁶ Les valeurs sont calculées en fonction des prix de l'année correspondante, si bien qu'elles sont également soumises à l'évolution du renchérissement.

⁴⁷ L'illustration présente un aperçu complet, 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.

Figure 12

Financement spécial pour la circulation routière 2013–2017 (état après le référendum du 24 novembre 2013)

FSCR (en millions de francs)*	2013 Budget	2014 Budget	2015 Plan financier	2016 Plan financier	2017 Plan financier
Recettes (à affectation obligatoire)	3768	3769	3755	3735	3729
Impôt sur les huiles minérales perçu sur les carburants	1469	1467	1461	1451	1448
Surtaxe sur l'huile minérale perçue sur les carburants	1956	1957	1946	1935	1930
Revenu net de la redevance sur l'utilisation des routes nationales	333	325	326	328	331
Autres recettes (1)	10	21	21	21	21
Dépenses	4120	4106	4069	4149	4254
Routes nationales (2)	1644	1635	1563	1614	1634
Attributions au fonds d'infrastructure (3)	1026	1049	1094	1111	1198
Contributions aux cantons pour les routes principales	171	174	176	179	181
Autres contributions au financement de mesures techniques (4)	561	535	527	532	527
Contributions aux cantons pour le financement de mesures non techniques	374	373	372	371	371
Recherche et administration	170	161	163	163	164
Protection de l'environnement	108	110	109	110	112
Protection du patrimoine et des paysages	15	15	15	15	16
Protection contre les forces naturelles	52	53	51	52	52
Solde	-352	-338	-315	-413	-524
Etat du FSCR (provision / réserves)	1725	1388	1073	660	136

*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 fonds d'infrastructure (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 du trafic combiné, ferroutage, voies de raccordement ferroviaires, terminaux, fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP), futur fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).

1.5 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 comptes ou 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 diverses 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 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 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 mettre les ressources nécessaires supplémentaires à disposition en temps utile 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 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 circula-

tion 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.

1.6 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. Ainsi, aussi bien le financement que la planification des travaux d'extension et de l'accroissement des capacités de la route et du rail deviendront 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 les travaux d'extension et 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 doit permettre aux Chambres fédérales de se prononcer périodiquement sur les travaux d'extension et l'accroissement des capacités (cf. ch. 2.4).

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

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, un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (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 du FInfr actuel. 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 et la transparence de ces deux groupes de tâches en éliminant les enchevêtrements et les interdépendances actuelles, qui entravent le pilotage des projets. 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 qui se dessine.

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

Structure

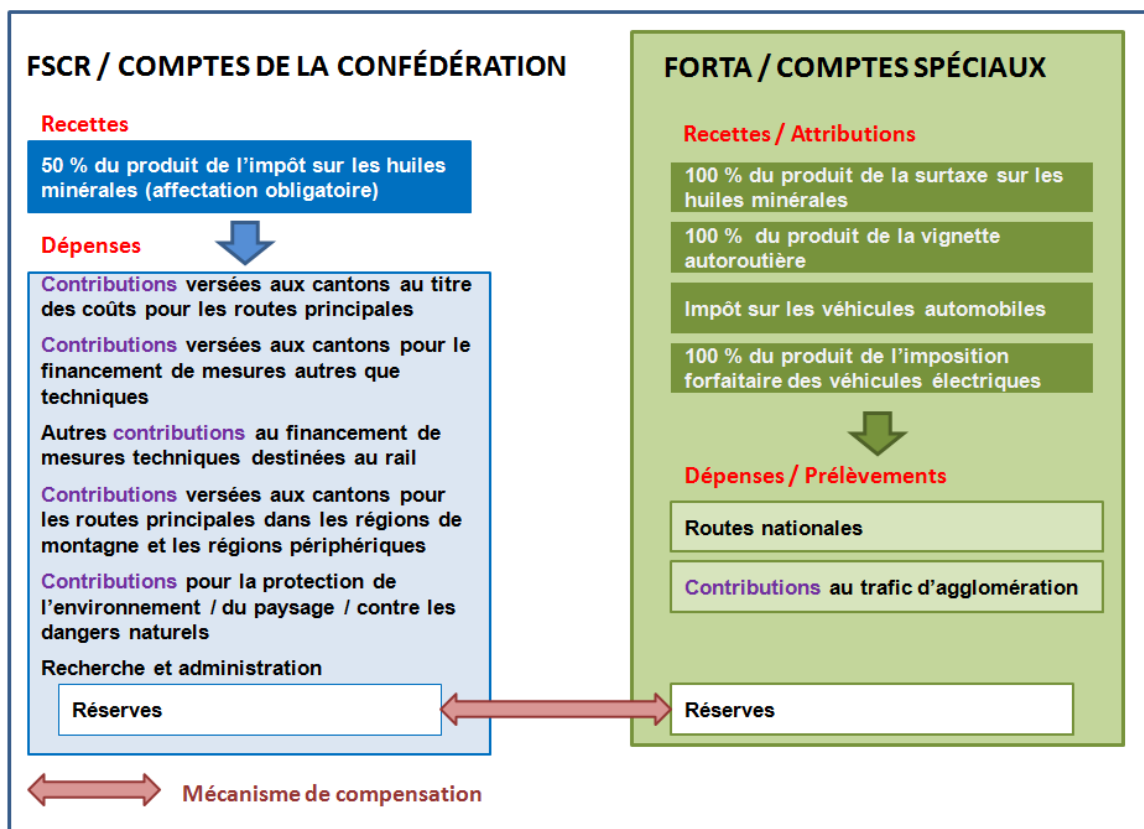
L'actuel FInfr sera étendu et transformé, de manière à ce que désormais toutes les tâches liées aux routes nationales soient de nouveau financées par une seule structure. Les contributions au financement de mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, qui s'insèrent actuellement dans le FInfr, resteront dans le fonds. La limitation dans le temps qui prévaut actuellement avec le FInfr est supprimée. Ainsi, rien ne change par rapport à aujourd'hui dans la mise en œuvre et la gestion des contributions au financement de mesures

visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. A l'avenir, le FORTA sera alimenté dans le cadre d'une affectation des ressources clairement définie, tel que cela est aussi prévu pour le FIF dans la Constitution fédérale.

Avec le FORTA qui est proposé, deux fonds resteront affectés aux transports. En intégrant les contributions au trafic d'agglomération dans le FORTA, on veut empêcher qu'un troisième fonds distinct, outre le futur FIF et le FORTA, ne doive être créé pour les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations.

Figure 13

Financement spécial pour la circulation routière et fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)⁴⁸



Objet 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 fonds d'infrastructure).

⁴⁸ Pour faciliter la compréhension et les comparaisons, les diverses positions financières sont désignées selon le statu quo.

Attributions au fonds / recettes

Les attributions au FORTA seront versées directement via les Comptes de la Confédération. Deux options sont actuellement en discussion : une option principale et une option secondaire. Il est prévu d'attribuer au FORTA, sur le plan constitutionnel, les recettes suivantes :

- 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 actuelles),
- Option principale : au maximum les deux tiers du produit net de l'impôt sur les véhicules automobiles (recettes existantes, désormais assorties d'une affectation obligatoire),
- Option secondaire : le produit net de l'impôt sur les véhicules automobiles ou une part de celui-ci (recettes existantes, désormais assorties d'une affectation obligatoire),
- 100 % du produit net de la redevance forfaitaire sur les véhicules à propulsion alternative (nouvelles recettes),
- Autres recettes à affectation obligatoire définies par le législateur (par ex. la sanction CO₂, actuellement prévue pour le FInfr par la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂)⁴⁹,
- Eventuelle compensation provenant des réserves ou des provisions du FSCR_{NOUVEAU}⁵⁰.

Selon l'option principale, deux tiers au plus de l'impôt sur les véhicules automobiles seront donc versés au FORTA et la surtaxe sur les huiles minérales sera relevée de 15 centimes par litre. L'option secondaire prévoit que l'impôt sur les véhicules automobiles puisse être versé à concurrence de 100 % au FORTA et que le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales soit de 12 centimes par litre.

La disposition prévoyant que les deux tiers de l'impôt sur les véhicules automobiles au maximum (option principale) ou qu'une partie ou l'intégralité de cet impôt (option secondaire) soient alloués au FORTA ménage une marge de manœuvre à la politique budgétaire, à l'instar de ce qui prévaut pour le FIF. En effet, le Parlement décide également chaque année de la part du produit de la RPLP à allouer au FIF (au maximum les deux tiers).

De plus, le FORTA recevra une première attribution provenant des réserves / provisions existantes du FSCR et du FInfr (cf. ch. 3.2).

En outre, un « filet de sécurité » a été prévu dans le cas où le législateur affecterait, par voie légale, des ressources supplémentaires pour le FORTA (cf. ch. 3.2).

⁴⁹ RS 641.719.

⁵⁰ L'ajout « NOUVEAU » souligne qu'il s'agit du financement spécial après le changement de système, c'est-à-dire sans les tâches liées aux routes nationales, mais avec la rubrique actuellement comprise dans le FInfr « Contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques ».

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 et mécanisme de compensation

Le FORTA constitue une réserve appropriée. Elle 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 800 millions à 1 milliard de francs. Ainsi, sur la base des estimations actuelles des recettes et des dépenses, il serait possible d'absorber pendant quatre à cinq ans une perte de recettes, ou un excédent de dépenses (par rapport aux valeurs prévues) de 3 % par année. Afin de garantir une certaine flexibilité et une solidarité entre le FSCR_{NOUVEAU} et le FORTA, il faut en outre créer un mécanisme de compensation de la réserve entre les deux structures (cf. ch. 3.2). Si le montant de la réserve appropriée du fonds ou du FSCR_{NOUVEAU} est dépassé, il est possible de compenser les réserves, si nécessaire.

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 :

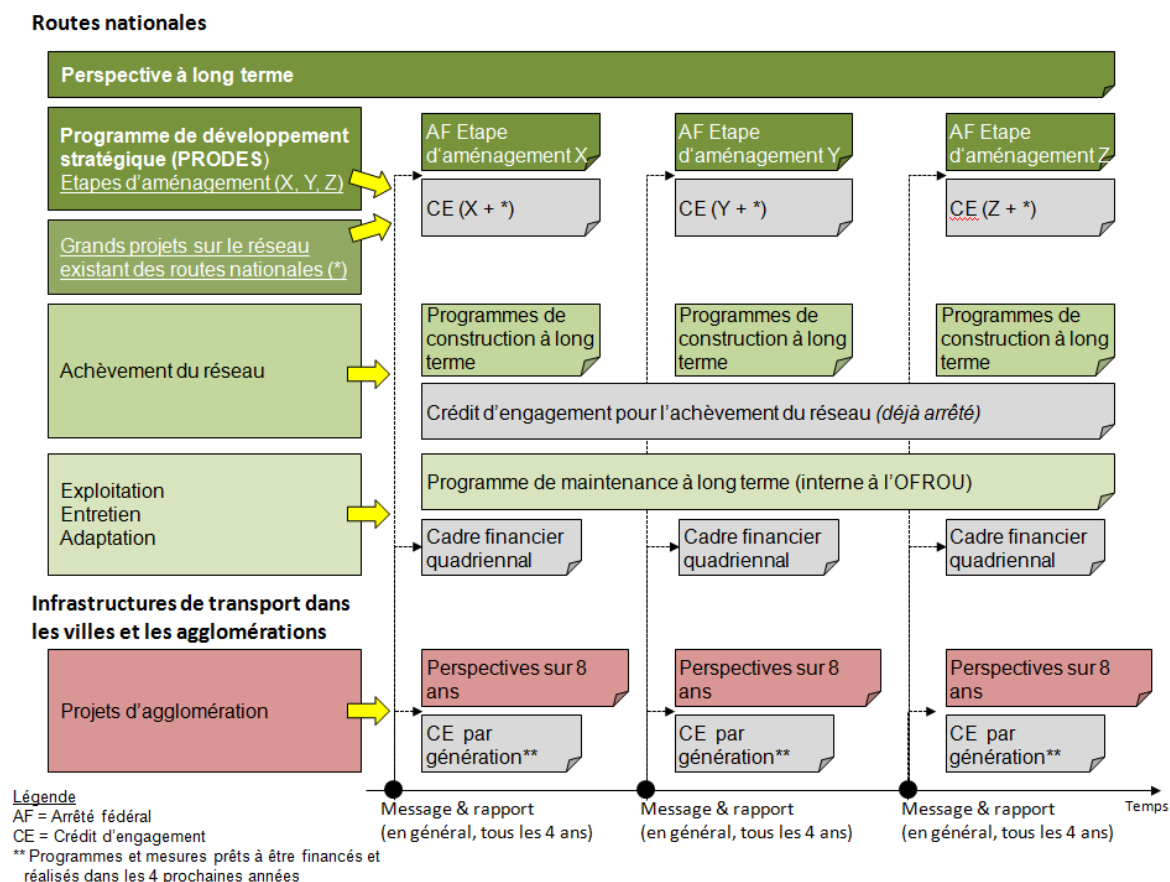
- perspective à long terme et programme de développement stratégique des routes nationales (en réponse à la motion 12.3329 de la CTT-N),
- crédit d'engagement pour les travaux d'extension et l'accroissement des capacités des routes nationales (étapes d'aménagement), ainsi que pour les grands projets sur le réseau existant des routes nationales⁵¹,
- plafonds des dépenses quadriennaux pour l'exploitation, l'entretien et l'adaptation des routes nationales,
- perspectives portant sur deux périodes quadriennales du financement fédéral pour le trafic d'agglomération et crédit d'engagement pour la génération suivante des projets d'agglomération,

⁵¹ Crédit d'engagement commun pour les travaux d'extension et l'accroissement des capacités des routes nationales (étapes d'aménagement), ainsi que pour les grands projets sur le réseau existant des routes nationales

- 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.

Figure 14

Vue d'ensemble des instruments de pilotage



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 contributions aux frais des voies de raccordement ferroviaires de nature privée (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.

Elles 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. 3 LUMin et 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
- 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. Si le montant de la provision appropriée du FSCR_{NOUVEAU} ou si la réserve du fonds est dépassée, il sera possible d'équilibrer les réserves si besoin est.

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 en moyenne d'ici fin 2015. En outre, la loi fédérale révisée du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂)⁵² prévoit que le Conseil fédéral soumette en temps utile aux Chambres fédérales des propositions en faveur d'une nouvelle réduction des émissions de CO₂ après 2019 tout en tenant compte des dispositions de l'Union européenne (UE). L'UE, pour sa part, a fixé dans son

⁵² RS 641.71.

règlement sur le CO₂ n° 443/2009 du 23 avril 2009 une valeur cible moyenne de 95 g de CO₂ par kilomètre à partir de 2020 pour les voitures de tourisme neuves⁵³.

En raison de la demande croissante d'énergie à l'échelle mondiale, il faut prévoir 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 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 « Energieperspektiven für die Schweiz 2050 »⁵⁴, 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 rapport, 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 PPA du rapport de base⁵⁵. Le choix s'est porté sur le scénario PPA, parce qu'il repose sur les bases juridiques en vigueur et que les incertitudes liées aux hypothèses sont ainsi réduites.

Afin d'estimer également, dans un deuxième temps, les effets à long terme des variations tarifaires de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales sur les volumes de carburant vendus, le scénario PPA a dû être adapté :

- précision des chiffres, notamment sous l'angle du tourisme à la pompe⁵⁶ ;
- actualisation de l'année de référence.

Il en a résulté, par rapport à l'évolution des ventes de carburant selon les hypothèses du rapport sur les perspectives énergétiques 2050, une légère augmentation des volumes de carburant écoulés. C'est pourquoi, afin de le distinguer, le scénario sous-jacent à la présente analyse sera désigné par « PPA sensibilité » (PPA sens.). 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 minérales⁵⁷ contient les données détaillées correspondantes des hypothèses, des chiffres et des modélisations.

La figure ci-après présente l'évolution future estimée, selon le scénario PPA sens., 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 FSCR_{NOUVEAU}, et pour le FORTA.

⁵³ RÈGLEMENT (CE) no 443/2009 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers.

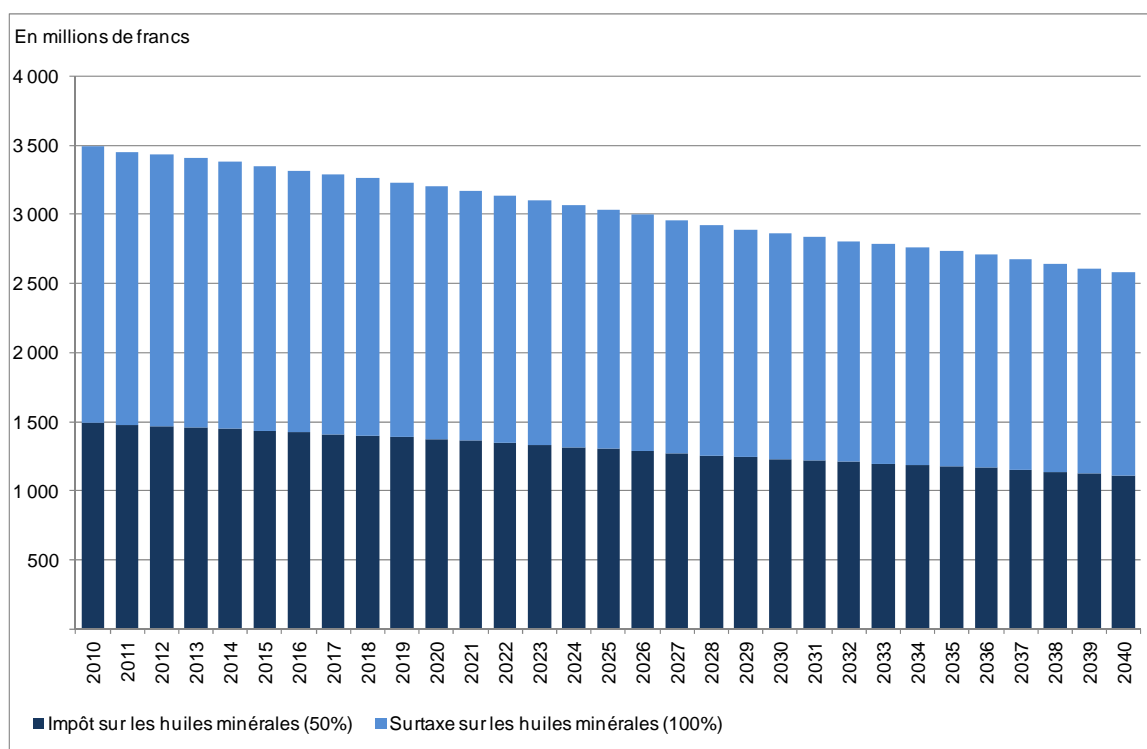
⁵⁴ www.bfe.admin.ch.

⁵⁵ Pour le dire en simplifiant : les données de la consommation énergétique présentées dans le rapport de base ont été converties en francs.

⁵⁶ Ravitaillement du véhicule dans le pays étranger voisin en raison de la différence de prix.

⁵⁷ www.astra.admin.ch

Evolution des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales selon le scénario PPA sens. (net⁵⁸).



En admettant que les barèmes d'imposition restent inchangés, la modélisation pour le scénario PPA sens. débouche sur un recul, année après année, des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales. Les recettes annuelles, de qui atteignent actuellement à peine 3,5 milliards de francs, s'abaissent à 3,2 milliards de francs en 2020 et à 2,9 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.

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.

⁵⁸ Les recettes sont présentées au net, c'est-à-dire après déduction des remboursements et des coûts de prélèvement.

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).

Compte tenu des connaissances actuelles et de l'état présent de la planification, les besoins financiers moyens entre 2012 et 2030 s'élèvent à environ 2,6 milliards de francs par an (valeurs réelles, indice des prix 2012, TVA comprise). Les deux figures ci-après présentent en détail la répartition et la distribution dans le temps.

Figure 16

Besoins financiers pour les routes nationales (valeur réelles).

(millions de francs / indice des prix 2012)*	Moyenne par an (2012–2030)	en %	Moyenne par an (2031–2040)	en %
Exploitation/entretien/adaptations**	1726	67,2 %	1813	76,2 %
– Exploitation	382	14,9 %	441	18,5 %
<i>dont coûts subséquents</i>	2		9	
– Entretien	874	34,0 %	1177	49,5 %
<i>dont coûts subséquents</i>	20		121	
– Adaptations	470	18,3 %	196	8,2 %
Achèvement du réseau	411	16,0 %	2	0,1 %
Travaux d'extension/accroissement des capacités***	433	16,8 %	563	23,7 %
– PEG-M1+2 (modules 1+2)	330	12,8 %	35	1,5 %
– PEG-M3 (module 3)	103	4,0 %	528	22,2 %
Total	2570	100 %	2378	100 %

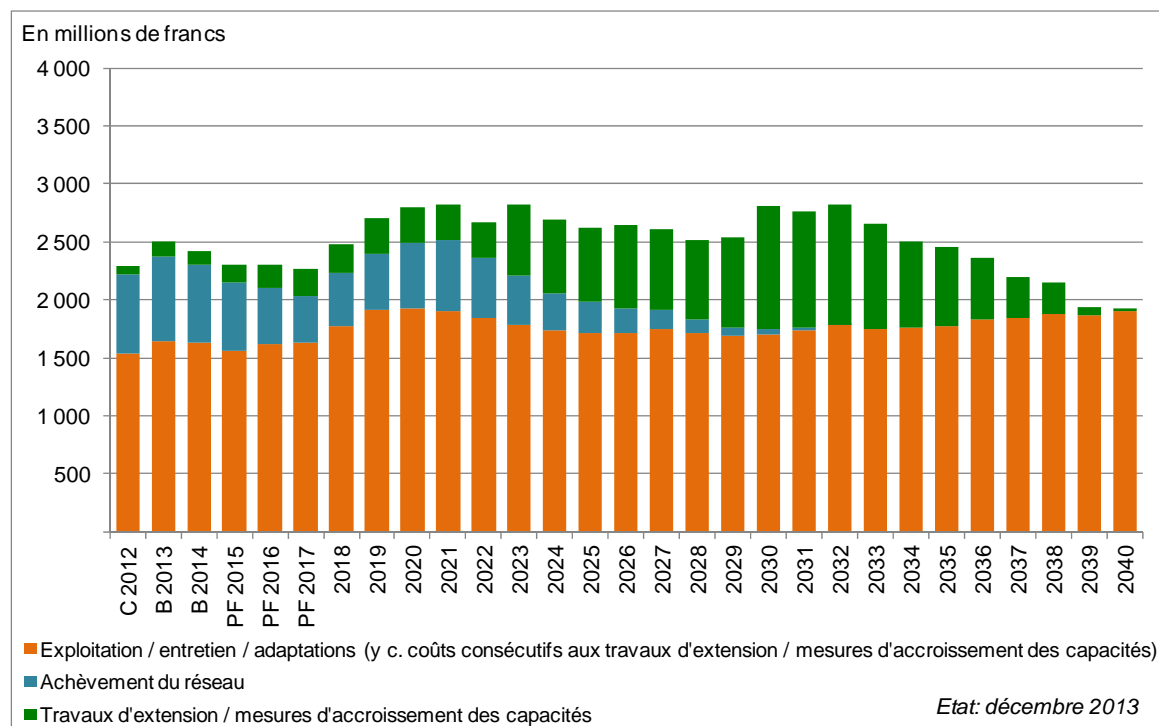
*En raison de différences d'arrondi, les sommes de valeurs peuvent différer légèrement des totaux (intermédiaires).

**Y compris les coûts subséquents résultant des travaux d'extension et de l'accroissement des capacités

*** A l'image des contournements de localités, des projets et des volumes d'investissement, les compléments de réseau nécessaires à l'élimination des goulets d'étranglement ou à la desserte de nouveaux centres d'urbanisation ne sont pas encore définis.

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 230 millions de francs, soit de 2,57 à 2,80 milliards de francs (2012-2030).

Besoins financiers pour les routes nationales (valeurs réelles, indice des prix 2012).



C=Compte, 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 les travaux d'extension et l'accroissement des capacités (jusqu'en 2030). L'achèvement du réseau nécessitera encore des ressources jusque vers 2030, de sorte que les fonds libérés progressivement pourront être de plus en plus affectés aux travaux d'extension et à l'accroissement des capacités.

Les dépenses prévues jusqu'en 2017 tiennent compte de la planification financière adaptée de la Confédération⁵⁹. 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 coûts d'exploitation. Le réseau des routes nationales à exploiter devient toujours 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 coûts du gros entretien augmentent continuellement. Les causes de cette évolution sont celles déjà décrites pour l'*exploitation*. De plus, la sollicitation

⁵⁹ Autrement dit en tenant compte des résultats du référendum du 24 novembre 2013.

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 15-20 ans. Les besoins financiers annuels correspondent en moyenne à 1,2 % de la valeur de remplacement des installations des routes nationales.

Adaptations : les coûts d'adaptation augmenteront jusque vers 2019 avant de diminuer continuellement jusqu'en 2033, 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. La planification révèle en particulier les dépenses suivantes pour la décennie (2012-2021) :

- les mesures visant à améliorer la sécurité dans les tunnels coûtent près d'un milliard de francs (soit environ 18 % des besoins financiers pour les adaptations) ;
- le budget prévu pour les projets de protection contre le bruit est également d'environ un milliard de francs (soit environ 18 % des besoins financiers pour les adaptations) ;
- D'après les estimations actuelles, la construction d'un second tube au Gothard, telle que proposée par le Conseil fédéral, coûtera environ deux milliards de francs ;
- le programme de réaffectation des bandes d'arrêt d'urgence, qui nécessitera au total quelque 1,1 milliard de francs, est budgété à environ 700 millions de francs pour les dix prochaines années (soit environ 12 % 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 un peu plus d'un demi-milliard de francs jusqu'en 2021 (soit environ 10 % des besoins financiers pour les adaptations).

Les cinq domaines décrits comptent pour près de 70 % des besoins financiers pour les adaptations. Les 30 % restants couvrent en particulier les mesures visant les tracés, les tunnels, 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, les contrôles et la réfection du tube actuel du tunnel routier du Gothard.

Selon la planification actuelle, les besoins financiers pour les adaptations se réduisent de nouveau à partir de 2019. Cette baisse est due au fait que la planification concrète des projets se fait généralement à un horizon de dix ans environ et que certains programmes se terminent après 2021 ou peu de temps avant. Compte tenu de l'expérience acquise, 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 au-delà de 2021, puisque la planification évoluera.

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

Travaux d'extension et 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. De ce crédit, environ 119 millions de francs (indice des prix 2005, hors TVA) ont été utilisés jusqu'en 2012. Pour la période 2012-2030, les besoins financiers sont d'environ 6,3 milliards de francs (indice des prix 2012, TVA comprise). La majeure partie des dépenses interviendra entre 2019 et 2030.

Des besoins financiers de quelque 7,2 milliards de francs (indice des prix 2012, TVA comprise) s'y ajouteront pour l'élimination des goulets d'étranglement du module 3. De ce montant, environ 2 milliards de francs sont prévus pour la période 2012-2030, soit quelque 100 millions de francs par an. Les projets du module 4 ne seront pas poursuivis et ne sont donc pas compris dans le calcul des besoins financiers.

Dans son rapport du 10 avril 2013 destiné à la consultation sur l'arrêté fédéral concernant le deuxième programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, le Conseil fédéral a largement informé sur le programme d'élimination des goulets d'étranglement. Nous nous bornons donc ici à nous référer à ce rapport et au message correspondant, ainsi qu'au ch. 2.4.4.

Les contournements et les compléments de réseau sont assimilés aux travaux d'extension et à l'accroissement des capacités. Après le rejet, le 24 novembre 2013, du relèvement de 40 à 100 francs du prix de la vignette autoroutière (vignette annuelle), de l'introduction d'une vignette valable deux mois au tarif de 40 francs et, partant, de la reprise de quelque 400 kilomètres de tronçons existants dans le réseau des routes nationales, ainsi que de l'intégration de deux nouveaux éléments de réseau, aucune dépense correspondante n'est prise en compte ici. Actuellement, aucun autre complément de réseau nécessaire à l'élimination des goulets d'étranglement ou à la desserte de nouveaux centres d'urbanisation et aucun autre contournement de localité n'est connu ni n'a été décidé. En conséquence, les besoins financiers pour les travaux d'extension et l'accroissement des capacités devraient diminuer, voire disparaître à la fin des années 2030. Toutefois, l'expérience montre qu'il y a peu de chances que ce scénario se réalise. Si l'on raisonne de manière empirique, il y a lieu de penser que les besoins financiers pour les travaux d'extension et l'accroissement des capacités demeureront considérables.

Figure 18

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

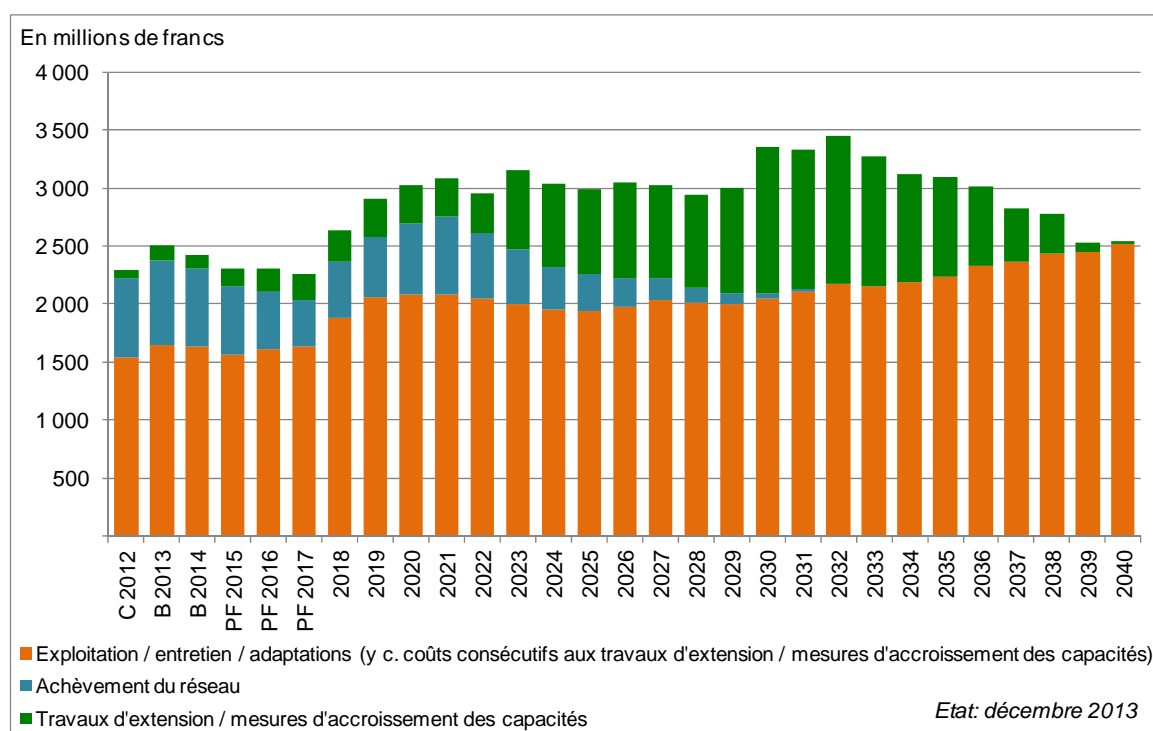


Figure 19

Besoins financiers pour les routes nationales (valeurs nominales)

(millions de francs / valeurs nominales, y c. 1 % de renchérissement / an)*	Moyenne annuelle (2012–2030)	en %	Moyenne annuelle (2031–2040)	en %
Exploitation/entretien/adaptations**	1880	67,1 %	2294	76,6 %
– Exploitation	417	14,9 %	557	18,6 %
<i>dont coûts subséquents</i>	2		11	
– Entretien	955	34,1 %	1490	49,8 %
<i>dont coûts subséquents</i>	23		154	
– Adaptations	508	18,1 %	246	8,2 %
Achèvement du réseau	435	15,5 %	3	0,1 %
Travaux d'extension/accroissement des capacités***	488	17,4 %	699	23,3 %
– PEG-M1+2 (élimination des goulets d'étranglement, modules 1+2)	367	13,1 %	42	1,4 %
– PEG-M3 (élimination des goulets d'étranglement, module 3)	121	4,3 %	657	21,9 %
Total	2803	100 %	2995	100 %

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

**Y compris les coûts subséquents des travaux d'extension / de l'accroissement des capacités.

*** A l'image des contournements de localités, des projets et des volumes d'investissement, les compléments de réseau nécessaires à l'élimination des goulets d'étranglement ou à la desserte de nouveaux centres d'urbanisation ne sont pas encore définis.

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. Sur ces six milliards, un total de 4,070 milliards de francs (indice des prix 2005, hors TVA) a été libéré jusqu'en 2010 pour des projets urgents en faveur du trafic d'agglomération et pour les projets d'agglomération de première génération. Le Conseil fédéral entend demander au Parlement la libération de ressources supplémentaires, à concurrence d'environ 1,6 milliard de francs (indice des prix 2005, hors TVA), pour la deuxième génération. Il reste donc au total 330 millions de francs de ressources disponibles pour les générations suivantes dans le crédit d'engagement existant.

Selon les informations des cantons, le volume d'investissement pour les deuxième et troisième générations est d'environ 20 milliards de francs. Le contrôle effectué par la Confédération et l'ordre de priorité qu'elle a fixé ont entraîné une réduction du volume d'investissement et un prolongement de la période d'investissement. Les investissements sont d'environ 4,2 milliards de francs pour les projets d'agglomération de deuxième génération, d'environ 3,9 milliards de francs pour ceux de troisième génération et d'environ 2,5 milliards de francs pour ceux de quatrième génération (indice des prix 2005, hors renchérissement et TVA). Sous réserve que tous ces projets se réalisent pendant la période considérée, le volume d'investissement serait donc de 883 millions de francs par an en moyenne pendant les douze prochaines années. En tablant sur une participation de la Confédération comprise entre 30 et 50 %, les contributions fédérales seraient de 265 à 442 millions de francs par an. Les requêtes soumises par les cantons indiquent que les besoins financiers demeureraient malgré tout considérables.

Le Conseil fédéral tient compte de cette situation en examinant s'il y a lieu de soumettre au Parlement une demande de moyens financiers 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 élevé sur le long terme et pour une période indéterminée. Les calculs actuels tiennent compte tant du financement du crédit d'engagement en cours, d'un montant de 6 milliards de francs, que des ressources supplémentaires. 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 la TVA aussi bien que le renchérissement doivent être également financés, les valeurs dans les calculs suivants incluent la TVA et le renchérissement, de manière à fournir un tableau complet et actuel (cf. ch. 2.3.3 ss.).

Par conséquent, 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).

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 : les 800 millions de francs initialement prévus (indice des prix 2005, hors TVA) seront versés chaque année jusqu'à l'épuisement du crédit d'engagement.

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 2017 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 remboursement 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 280 millions de francs par an entre 2017 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 2017 et 2030, environ 100 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 2012-2030 et 2031-2040

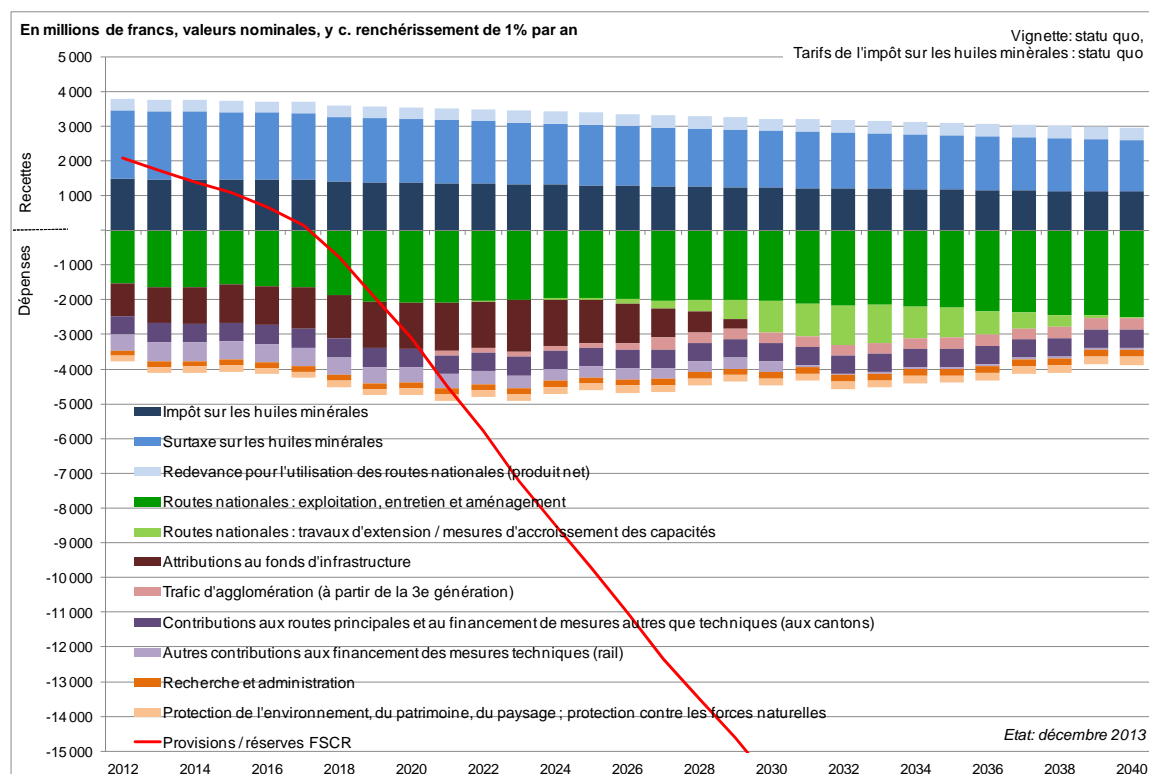
Les provisions que contient encore aujourd'hui le FSCR vont s'amenuiser jusqu'en 2017 pour atteindre environ 140 millions de francs en raison des excédents de dépenses calculés pour ces prochaines années. Dès fin 2017 / début 2018 apparaît chaque année un déficit (solde des recettes et des dépenses) d'environ 1,2 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 2012). 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.

Figure 20

Financement spécial pour la circulation routière 2012-2040



Les besoins financiers sont présentés ci-après pour les budgets et les plans financiers jusqu'en 2016 (cf. ch. 1.4)

Financement spécial pour la circulation routière (état en décembre 2013)

FSCR (millions de francs)	2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	Moyenne 2017-2030	Moyenne 2031-2040
Valeurs nominales pour les dépenses, y.c. renchérissement de 1% par PF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recettes	3'729	3'617	3'591	3'564	3'406	3'236	3'116	2'962	3'453	3'093
Impôt sur les huiles minérales	1'448	1'398	1'386	1'374	1'304	1'230	1'178	1'112	1'325	1'168
Surtaxe sur les huiles minérales	1'930	1'863	1'846	1'829	1'731	1'630	1'559	1'470	1'761	1'546
Redevance pour l'utilisation des routes nationales (produit net)	331	334	338	341	350	356	358	359	346	358
Autres recettes	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
Dépenses	4'254	4'521	4'750	4'739	4'619	4'474	4'398	3'875	4'633	4'256
Routes nationales (sans le fonds d'infrastructure)	1'634	1'877	2'067	2'092	1'991	2'947	3'095	2'539	2'145	2'950
Attributions au fonds d'infrastructure	1'198	1'235	1'328	1'317	1'257	-	-	-	1'053	-
Trafic d'agglomération (à partir de la 3e génération)	-	-	-	-	139	299	314	330	152	316
Contributions aux routes principales (aux cantons)	181	182	184	186	196	206	216	227	193	217
Autres contributions au financement des mesures techniques (rail)	527	521	464	436	326	310	53	53	381	53
Contributions au financ. de mesures autres que techniques (aux cantons)	371	360	357	354	339	322	310	294	343	307
Recherche et administration	164	165	167	169	177	186	196	206	175	197
Protection de l'environnement	112	113	114	115	121	127	133	140	119	134
Protection du patrimoine et du paysage	16	16	16	16	17	18	19	20	17	19
Protection des autres routes contre les forces naturelles	52	53	53	54	57	60	63	66	56	63
Solde	-524	-905	-1'159	-1'175	-1'213	-1'238	-1'282	-913	-1'180	-1'163
Etat du financement spécial à la fin de l'année	136	-769	-1'928	-3'103	-9'705	-15'858	-22'306	-27'488	-	-

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

2.3.4.1 Routes nationales

Amélioration de l'efficacité, 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 et 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'étalement les dépenses prévues pour les travaux d'extension et 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 2033. 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 (comme cela était initialement prévu lors de l'introduction du FInfr) et de reporter la troisième génération. De ce fait, à partir de la troisième génération, des moyens financiers ne seront disponibles pour le cofinancement qu'à partir de 2021 (cf. ch. 2.3.2.2). Pour mémoire : les besoins financiers calculés à partir de la troisième génération excèdent le crédit d'engagement de 6 milliards de francs actuellement autorisé.

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 2017-2030, on table sur des contributions au financement de mesures autres que techniques de quelque 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}. Mais 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 pendant la période 2017-2030, d'environ 1,32 milliards de francs par an en moyenne⁶⁰ (y compris les adaptations au renchérissement prévues), une part de

⁶⁰ Selon l'option principale avec une surtaxe sur les huiles minérales de 45 centimes par litre. Le montant de la surtaxe sur les huiles minérales a un impact sur l'évolution des ventes de carburant et, de ce fait, également sur les recettes de l'impôt de base sur les huiles minérales.

26 % 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 2017-2030).

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. Mais 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

Pour la première fois depuis 1974, il faudra relever la surtaxe sur les huiles minérales pour combler le déficit. En 2012, le revenu net de la surtaxe sur les huiles minérales était de 1,979 milliard de francs, soit 52 % des recettes du FSCR. La surtaxe sur les huiles minérales constitue donc une source abondante pour le financement des dépenses et des tâches liées à la circulation routière. Comme la surtaxe est en outre à affectation obligatoire, son relèvement bénéficie à 100 % au financement de l'affectation prévue. Tel n'est pas le cas de l'impôt de base, dont la moitié des recettes est à affectation obligatoire et qui, par conséquent, devrait être multiplié par deux pour obtenir le même effet.

Le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, prévu au 1^{er} janvier 2017, coïncide avec l'introduction du FORTA (cf. ch. 2.2). L'augmentation est calculée de manière à ce que le besoin de ressources financières puisse être couvert à moyen terme, sans toutefois que des réserves par trop importantes ne se forment à long terme.

Le Conseil fédéral propose deux options de relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales :

- option principale : relèvement de 15 centimes par litre pour porter la surtaxe à 45 centimes par litre et attribution des deux tiers de l'impôt sur les véhicules automobiles au maximum ;
- option secondaire : relèvement de 12 centimes par litre pour porter la surtaxe à 42 centimes par litre et attribution de l'impôt sur les véhicules automobiles (100 %) ou de parties de celui-ci.

Le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales permet de compenser notamment la baisse attendue des recettes de l'impôt sur les huiles minérales et 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.

Figure 22

Estimation des recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire entre 2017 et 2030.

Recettes annuelles moyennes de 2017 à 2030 (en millions de CHF)	Statu quo Surtaxe : 30 ct./l	Option principale Surtaxe : 45 ct./l	Option secondaire Surtaxe : 42 ct./l
Impôt sur les huiles minérales	1325	1260	1270
Surtaxe sur les huiles minérales	1761	2509	2362
Total	3086	3769	3632
Effets par rapport au statu quo			
Impôt sur les huiles minérales	–	–65	–55
Surtaxe sur les huiles minérales	–	+748	+601
Recettes supplémentaires par rapport au statu quo	–	683	546

Selon les modélisations, un relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales à 45 centimes par litre se traduit par des recettes supplémentaires moyennes d'environ 680 millions de francs par an au total (2017-2030). Un relèvement à 42 centimes par litre induit des recettes supplémentaires de 550 millions de francs en moyenne par an (2017-2030).

Il serait aussi envisageable de procéder au relèvement échelonné de la surtaxe sur les huiles minérales, en fonction de l'évolution des apports et des dépenses.

2.3.5.2 Indexation

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 au titre de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures routières 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 pour l'essence et le diesel sont restés inchangés depuis 1993 et la surtaxe sur les huiles minérales n'a pas varié depuis 1974.

Jusque vers 2000, il était possible de compenser les dépenses excédentaires du FSCR (qui étaient notamment dues au renchérissement du côté des dépenses) par l'augmentation des recettes (qui résultait de la croissance du trafic). Depuis 2000, on observe une stagnation des recettes (cf. annexe IV). En 2012, celles-ci n'étaient que 1,5 % supérieures à celles de 2000. Si l'on ne considère que les principales sources de recettes (impôt et surtaxe sur les huiles minérales à affectation obligatoire et redevance pour l'utilisation des routes nationales), la progression est même plus faible (0,9 %). Du côté des dépenses, l'indice des prix de la construction pour le génie civil (état d'avril) a gagné au total 23 % bien comptés entre 2000 et 2012.

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 civil⁶¹ 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 si elle est nécessaire au financement de toutes les tâches et de toutes les dépenses liées à la circulation routière. 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.

Pour les simulations, on calcule un renchérissement annuel d'1 % du côté des dépenses. L'indexation suit ce rythme du côté des recettes (dès 2017, avec une première compensation du renchérissement en 2021). La compensation du renchérissement pour les recettes à affectation obligatoires tirées de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales génère en moyenne, selon ces calculs, des recettes supplémentaires d'environ 180 millions de francs (option principale) et 170 millions de francs (option secondaire) par an pendant la période 2017-2030.

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 2012, les recettes provenant de l'impôt sur les véhicules automobiles s'élevaient à 412 millions de francs. Tant en 2012 qu'en 2011, elles se sont avérées particulièrement importantes, vraisemblablement en raison des importations encouragées par le cours de change favorable. Ces cinq dernières années, quelque 374 millions de francs ont été générés par an en moyenne.

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 à la couverture du déficit dans le domaine routier, le Conseil fédéral est prêt à proposer désormais une affectation obligatoire partielle (option principale) ou totale (option secondaire) de l'impôt sur les véhicules automobiles pour l'attribuer au FORTA (cf. ch.2.2.2). Ainsi, le relèvement malgré tout nécessaire de la surtaxe sur les huiles minérales peut être sensiblement réduit. 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.

Selon le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, le Conseil fédéral propose deux options :

⁶¹ Sur le modèle du message FAIF, où l'indexation est fonction de l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire et de l'évolution du produit intérieur brut.

- option principale : les deux tiers au plus de l'impôt sur les véhicules automobiles et le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de 15 centimes par litre pour la porter à 45 centimes par litre ;
- option secondaire : l'impôt sur les véhicules automobiles (100 %) ou des parties de cet impôt et le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de 12 centimes par litre pour la porter à 42 centimes par litre.

L'affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles au FORTA génère des recettes supplémentaires de 266 millions de francs (avec l'option principale) et de 399 millions de francs (avec l'option secondaire) en moyenne par an entre 2017 et 2030. Cette estimation repose sur les recettes moyennes des cinq dernières années. On admet en outre que les prix de vente des automobiles sont eux aussi soumis au renchérissement.

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

2.3.5.4 Introduction d'une redevance forfaitaire 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 alternative (en particulier celle des véhicules électriques) ira croissante à l'avenir. D'ici à 2020, les automobiles à propulsion alternative⁶² n'occuperont probablement pas encore une place notable dans la flotte de véhicules totale en Suisse. Les modélisations des « Perspectives énergétiques 2050 » conjecturent que la part des véhicules électriques dans le parc des voitures de tourisme passera d'environ 1 % en 2020 à environ 7 % en 2030. Le nombre de véhicules électriques grimperait donc en dix ans de 48 000 (valeur estimée) à environ 300 000.

Actuellement, les véhicules électriques ne génèrent pas de redevance équivalente aux impôts sur les huiles minérales. Simultanément, ils sont aujourd'hui exemptés de l'impôt sur les véhicules automobiles. 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. Pour garantir que la perception de cette redevance soit aussi simple et économique que possible (sans dispositif technique supplémentaire), le Conseil fédéral propose d'introduire une redevance forfaitaire annuelle. Pour calculer son montant, on se référera aux pertes de recettes actuelles de l'impôt sur les véhicules automobiles, de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales.

Ainsi, la redevance forfaitaire qui frapperait un véhicule électrique entre 2020 et 2030 serait de 340 francs par an (cf. annexe V). Comme les kilomètres parcourus

⁶² Dénommés ci-après « véhicules électriques ».

augmentent avec le progrès technologique, le forfait prévu pour la période 2031-2040 est de 390 francs par an et par véhicule (cf. annexe V). 50 à 60 millions de francs pourraient ainsi être perçus en moyenne chaque année entre 2020 et 2030 grâce à la redevance forfaitaire sur les véhicules électriques.

Comme l'introduction d'une redevance forfaitaire sur les véhicules électriques n'interviendra pas avant 2020, on renonce pour l'heure à soumettre une proposition concrète de loi. Le Conseil fédéral propose, dans un premier temps, que soit créée, au niveau de la Constitution fédérale, la possibilité de percevoir une redevance forfaitaire sur les véhicules électriques, 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.

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), dû au 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 **Résumé des mesures concernant les dépenses et les recettes pour l'option principale**

Les mesures proposées du côté des recettes en vue de combler le déficit généreront au total des recettes supplémentaires d'environ 1,1 à 1,2 milliard de francs par an entre 2017 et 2030. Ces recettes supplémentaires permettront de combler en majeure partie le déficit prévisible (env. 1,2 milliard de francs pour la période 2017-2030). Selon l'évolution effective des recettes et des dépenses, des mesures supplémentaires seront nécessaires au niveau des recettes ou des dépenses.

Figure 23

Recettes supplémentaires annuelles estimées de 2017 à 2030 (moyennes, valeurs nominales)

Mesure	Millions de CHF
Impôts sur les huiles minérales (relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de +15 ct./l)*	683
Compensation du renchérissement pour les recettes de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales	177
Redevance forfaitaire sur les véhicules électriques dès 2020 **	43
Affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles à concurrence de 2/3 max.	266
Total	1169

* Les pertes de recettes de l'impôt sur les huiles minérales, causées par la hausse du prix induite par le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, sont prises en compte.

** La moyenne est inférieure aux valeurs moyennes des recettes annuelles mentionnées précédemment, car aucune redevance forfaitaire ne sera perçue entre 2017 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 2017 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 2016. En l'état actuel de la planification financière, les réserves du FInfr devraient s'élever alors à près de 900 millions de francs et les provisions du FSCR à quelque 700 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 chiffre 3.2 (explication des dispositions légales, art. 13, al. 1 et 2, LFORTA⁶³). Les premières attributions au FORTA totaliseront environ 1,1 milliard de francs (670 millions du FInfr et 430 millions du FSCR) et celles versées au FSCR_{NOUVEAU} quelque 450 millions de francs (220 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 2017.

Désormais, un mécanisme de compensation est prévu entre les provisions du FSCR_{NOUVEAU} et les réserves du FORTA. Ce mécanisme doit permettre au Parlement d'intervenir pour équilibrer les deux structures de financement, lorsque l'une d'elles n'a pas assez des ressources pour accomplir ses tâches, tandis que l'autre dispose de moyens financiers au-delà de la réserve appropriée.

En l'occurrence, les calculs montrent que le FSCR_{NOUVEAU} présentera un découvert à partir de 2020 environ. Afin de le résorber en partie, les présentes simulations transfèrent à titre d'exemple pour l'année 2018 500 millions de francs des réserves du FORTA au FSCR_{NOUVEAU}. L'expérience indique que par le passé, les comptes du FSCR ont légèrement mieux clôturé que prévu, de sorte que les réserves ont été utilisées plus lentement. C'est pourquoi, à la fin de 2016, la répartition définitive des réserves du FInfr et des provisions du FSCR entre le FORTA et le FSCR_{NOUVEAU} reposera sur les actifs effectivement disponibles au moment du changement de système. Il en ira de même d'une éventuelle compensation ultérieure des réserves entre le FORTA et le FSCR_{NOUVEAU}.

Entre 2017 et 2030, les recettes du FORTA atteindront environ 3,3 milliards de francs et ses dépenses environ 3,4 milliards de francs (valeurs moyennes). Compte tenu des réserves disponibles, le besoin de ressources financières devrait être couvert jusqu'en 2030 environ.

⁶³ En ce qui concerne le présent calcul de la répartition, on s'est provisoirement référé aux moyennes des années 2012 à 2016 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.

Figure 24

Simulation pour le FORTA

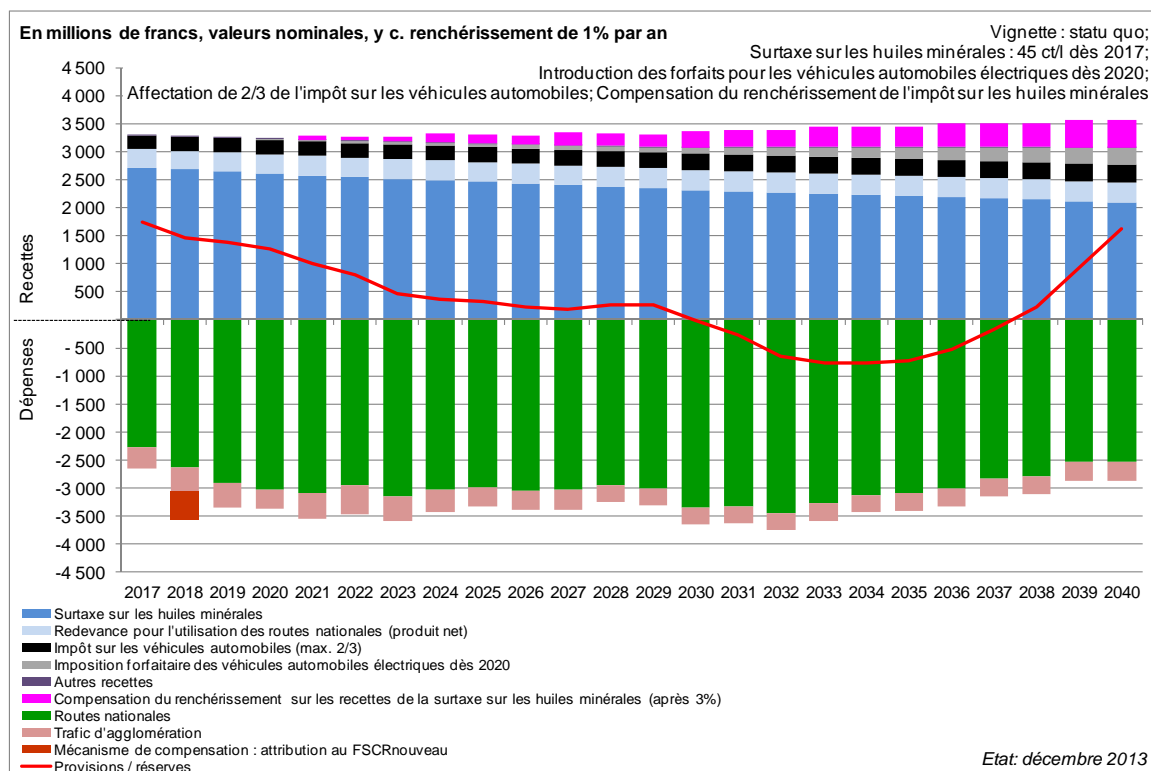


Figure 25

Recettes et dépenses moyennes (valeurs nominales)

FORTA (valeurs nominales, en millions de CHF) *	2017–2030 (moyenne)	2031–2040 (moyenne)
Recettes	3297	3474
Surtaxe sur les huiles minérales	2509	2201
Compensation du renchérissement pour les recettes de la surtaxe sur les huiles minérales	118	392
Revenu net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales	346	358
Impôt sur les véhicules automobiles (max. 2/3)	266	299
Imposition forfaitaire des véhicules électriques dès 2020	43	209
Autres recettes	15	15
Dépenses	3376	3311
Routes nationales	2959	2995
Contributions aux infrastructures des villes et des agglomérations	382	316
Mécanisme de compensation : attribution au FSCR _{NOUVEAU} en 2018**	36	–
Solde	–79	–163
Réserves du FORTA	696	–110

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

** Attribution de 500 millions de francs en 2018.

Financement spécial pour la circulation routière_{NOUVEAU}

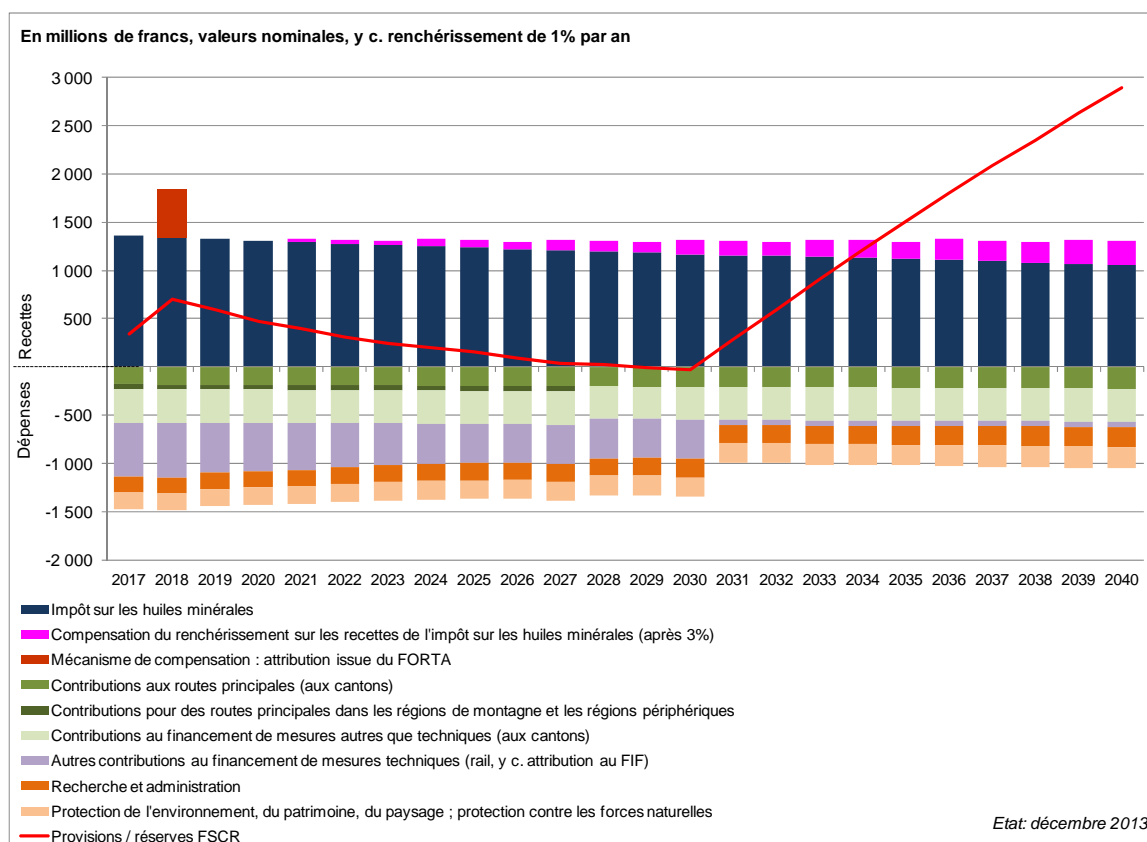
Les explications relatives à la répartition des provisions ou des réserves lors du changement de système et au mécanisme de compensation prévu s'appliquent par analogie au FSCR_{NOUVEAU}. Les calculs indiquent en l'occurrence que le FSCR_{NOUVEAU} présentera un découvert au début. Afin de le résorber en partie, les présentes simulations transfèrent à titre d'exemple pour l'année 2018 500 millions de francs des réserves du FORTA au FSCR_{NOUVEAU}.

S'agissant du FSCR_{NOUVEAU}, les recettes devraient presque atteindre 1,4 milliard de francs (en comptant l'attribution issue du FORTA par le mécanisme de compensation), tandis que les dépenses seront vraisemblablement de 1,4 milliard de francs par année entre 2017 et 2030. 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 chiffre 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 (compensation du renchérissement comprise) entraîne une hausse des attributions au FIF (CHF 70 millions en moyenne par an pour la période 2017-2030). 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. explications au chiffre 3.1 ad art. 196, ch. 3, al. 2).

Figure 26

Simulation du FSCR_{NOUVEAU}



Dès 2031, les contributions au FIF disparaissent, si bien que des ressources seront libérées et que le FSCR_{NOUVEAU} pourra constituer des provisions à partir de ce moment.

Figure 27

Recettes et dépenses moyennes

FSCR _{NOUVEAU} (valeurs nominales, en millions de francs)*	2017–2030 (moyenne)	2031–2040 (moyenne)
Recettes	1361	1315
Impôt sur les huiles minérales	1260	1111
Compensation du renchérissement pour les recettes de l'impôt sur les huiles minérales	59	198
Autres recettes	6	6
Mécanisme de compensation : attribution issue du FORTA en 2018**	36	–
Dépenses	1396	1023
Contributions aux cantons pour les routes principales	193	217
Contributions aux régions de montagne et aux régions périphériques pour les routes principales***	41	–
Contributions aux cantons pour les mesures non techniques	343	340
Autres contributions pour les mesures techniques (aux chemins de fer, y compris apport au FIF)	453	53
Recherche et administration	175	197
Protection de l'environnement	119	134
Protection du patrimoine et des paysages	17	19
Protection contre les forces de la nature (protection contre les crues)	56	63
Solde	–34	292
Provisions du FSCR_{NOUVEAU}	253	1627

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

** Attribution de 500 millions de francs en 2018.

*** Versement jusqu'en 2027

Les estimations concernant l'évolution de la situation financière d'ici à 2040 sont par nature quelque peu incertaines. Les mesures éventuellement nécessaires pour combler d'autres déficits ne sont donc pas concrétisées pour le moment. Il est toutefois prévu notamment que le législateur puisse, sur le plan de la loi, affecter obligatoirement des ressources financières supplémentaires au FORTA. (cf. ch. 2.2.2 et ch. 3). Une combinaison de diverses mesures visant à combler le déficit permettrait de répartir les effets financiers et de les atténuer.

2.3.5.6 Résumé des mesures pour l'option secondaire

Les mesures proposées pour combler le déficit généreront au total des recettes supplémentaires d'environ 1,1 à 1,2 milliard de francs par an entre 2017 et 2030.

Figure 28

Recettes supplémentaires annuelles estimées entre 2017 et 2030 (moyennes, valeurs nominales)

Mesure	Millions de CHF
Impôts sur les huiles minérales (relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de +12 ct./l)*	546
Compensation du renchérissement pour les recettes de l'impôt et de la surtaxe sur les huiles minérales	171
Imposition forfaitaire des véhicules électriques dès 2020**	43
Affectation obligatoire de l'impôt sur les véhicules automobiles (100 %)	399
Total	1159

* Les pertes de recettes de l'impôt sur les huiles minérales, causées par la hausse du prix induite par le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, sont prises en compte.

** La moyenne est inférieure aux valeurs moyennes des recettes annuelles mentionnées précédemment, car aucune redevance forfaitaire ne sera perçue entre 2017 et 2020.

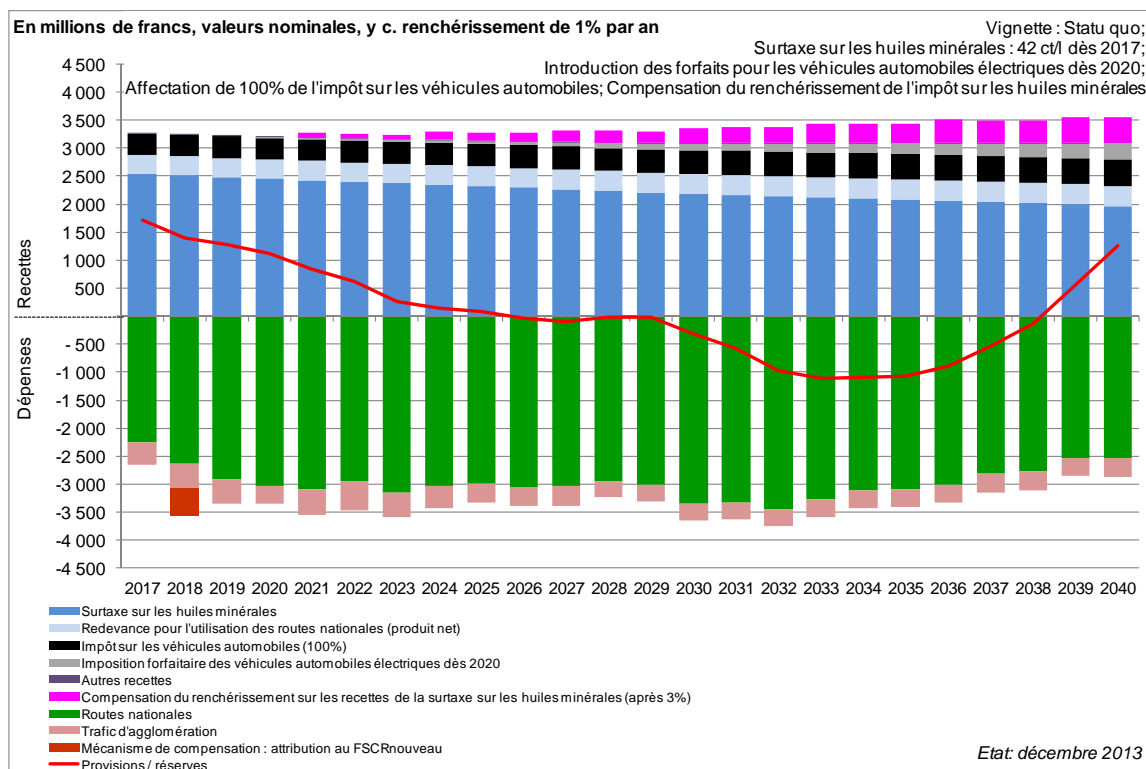
Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

Les explications visant l'option principale quant à l'attribution des réserves du FINfr ou des provisions du FSCR, disponibles à la fin de 2016, au FORTA ou au FSCR_{NOUVEAU} s'appliquent aussi à la présente option secondaire. Elles ne sont donc pas répétées.

Entre 2017 et 2030, les recettes atteindront en moyenne près de 3,3 milliards de francs et les dépenses seront d'environ 3,4 milliards de francs (valeurs moyennes). Compte tenu des réserves disponibles, le besoin de ressources financières pourra probablement être couvert jusqu'en 2029 environ.

Figure 29

Simulation du FORTA



Recettes et dépenses moyennes du FORTA (valeurs nominales)

FORTA (valeurs nominales, en millions de francs) *	2017–2030 (moyenne)	2031–2040 (moyenne)
Recettes	3275	3468
Surtaxe sur les huiles minérales	2362	2073
Compensation du renchérissement pour les recettes de la surtaxe sur les huiles minérales	111	369
Revenu net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales	346	358
Impôt sur les véhicules automobiles (100%)	399	450
Imposition forfaitaire des véhicules électriques dès 2020	43	204
Autres recettes	15	15
Dépenses	3376	3311
Routes nationales	3959	2995
Contributions aux infrastructures des villes et des agglomérations	382	316
Mécanisme de compensation : attribution au FSCR _{NOUVEAU} en 2018**	36	–
Solde	–101	–157
Réserves du FORTA	499	–456

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

** Attribution de 500 millions de francs en 2018.

Dans l'option secondaire, les recettes générées pour le FORTA sont inférieures d'environ 20 millions de francs (2017-2030) par an à celles de l'option principale, soit 0,6 % de moins. L'option principale et l'option secondaire ne se distinguent donc guère l'une de l'autre s'agissant des recettes réalisées destinées au FORTA.

Financement spécial pour la circulation routière_{NOUVEAU}

Les explications fournies pour l'option principale quant au transfert et à l'attribution des réserves du FInfr et des provisions du FSCR au FORTA ou au FSCR_{NOUVEAU} s'appliquent aussi à la présente option secondaire. Elles ne sont donc pas répétées.

S'agissant du FSCR_{NOUVEAU}, les recettes devraient atteindre près de 1,4 milliard de francs (en comptant l'attribution issue du FORTA par le mécanisme de compensation), tandis que les dépenses s'élèveront vraisemblablement aussi à près de 1,4 milliard de francs par année entre 2017 et 2030. Les recettes et les dépenses sont donc 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 chiffre 2.3.3, (Figure 21), les dépenses augmentent pour les contributions aux autres mesures techniques, car le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales (compensation du renchérissement comprise) entraîne une hausse des attributions au FIF (de 60 millions de CHF en moyenne par an pour la période 2017-2030). 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. explications au chiffre 3.1 ad art. 196, ch. 3, al. 2).

Dès 2031, les contributions au FIF disparaissent, si bien que des ressources seront libérées et que le FSCR_{NOUVEAU} pourra constituer des réserves à partir de ce moment.

Figure 31

Simulation FSCR_{NOUVEAU}

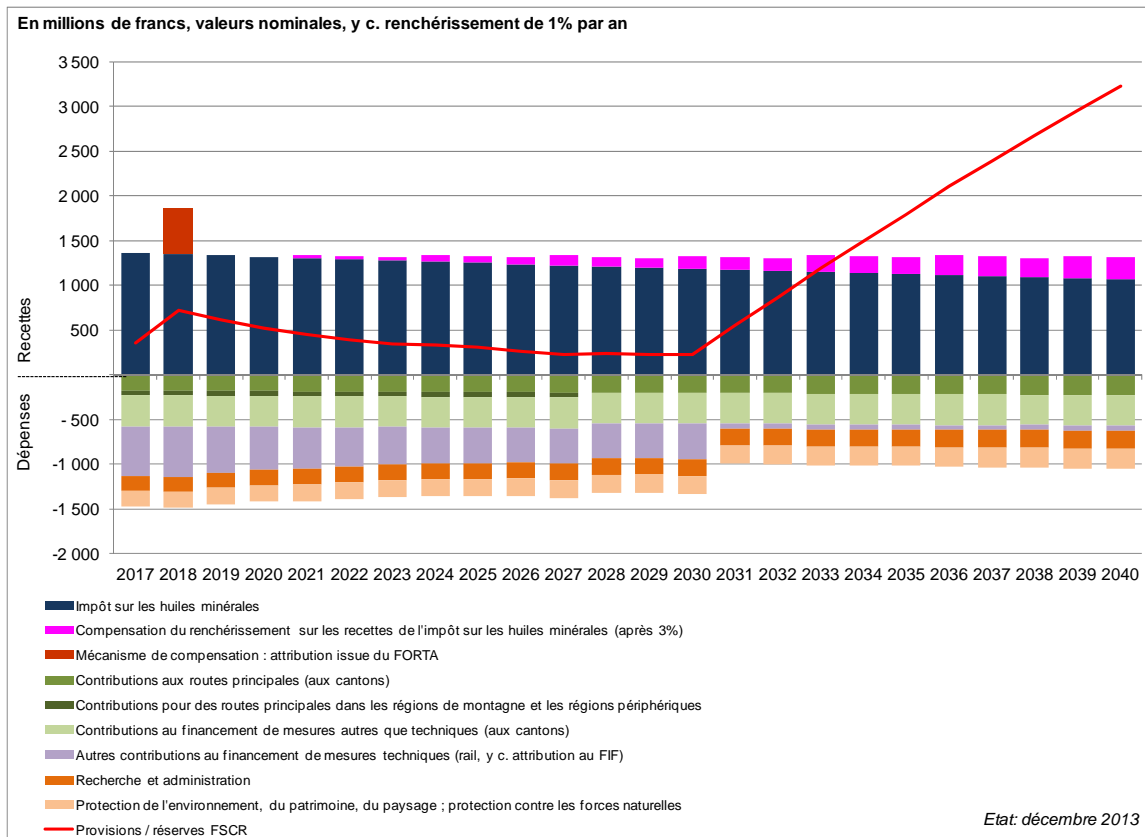


Figure 32

Recettes et dépenses moyennes

FSCR _{NOUVEAU} (valeurs nominales, en millions de CHF)*	2017–2030 (moyenne)	2031–2040 (moyenne)
Recettes	1372	1326
Impôt sur les huiles minérales	1270	1121
Compensation du renchérissement pour les recettes de l'impôt sur les huiles minérales	60	199
Autres recettes	6	6
Mécanisme de compensation : attribution issue du FORTA en 2018**	36	–
Dépenses	1388	1026
Contributions aux cantons pour les routes principales	193	217
Contributions aux régions de montagne et aux régions périphériques pour les routes principales***	41	–
Contributions aux cantons pour les mesures non techniques	346	343
Autres contributions techniques (chemins de fer, y compris attribution au FIF)	443	53
Recherche et administration	175	197
Protection de l'environnement	119	134
Protection du patrimoine et des paysages	17	19
Protection contre les forces de la nature (protection contre les crues)	56	63
Solde	–16	300
Provisions du FSCR_{NOUVEAU}	370	1924

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

** Attribution de 500 millions de francs en 2018.

*** Versement jusqu'en 2027.

Pour la période comprise entre 2017 et 2030, le déficit annuel (solde) du FSCR_{NOUVEAU} est inférieur d'environ 20 millions de francs dans l'option secondaire par rapport à l'option principale. Ce résultat est dû au fait que l'option secondaire prévoit un relèvement moins prononcé de la surtaxe sur les huiles minérales. Il en découle que les attributions supplémentaires au FIF sont moins élevées, d'une part et que les pertes de recettes de l'impôt sur les huiles minérales sont moins importantes, d'autre part⁶⁴. C'est pourquoi aucun découvert ne survient dans l'option secondaire et que des réserves sont disponibles pendant toute la période de 2017 à 2030. Relevons toutefois qu'un versement de compensation du FORTA au FSCR_{NOUVEAU}, intervenant en 2018 est compris dans les calculs. Afin de pouvoir mieux comparer l'option principale et l'option secondaire, le versement de compensation est présenté de la même manière dans les deux options.

⁶⁴ Le montant de la surtaxe sur les huiles minérales a des répercussions sur le volume des ventes.

2.4 Programme de développement stratégique des routes nationales

2.4.1 Situation initiale

« Stratégie de développement de l'infrastructure routière », motion 12.3329 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national, du 19 mars 2012

Avec sa motion « 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 compris 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 déclaré prêt à remanier aussi les besoins stratégiques des routes nationales, situation financière incluse, par analogie avec le message FAIF 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 aussi fondée sur des prescriptions et des concepts généraux, en particulier sur le Plan sectoriel des transports⁶⁵ et sur la « stratégie nationale en matière d'infrastructures »⁶⁶. 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.

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

⁶⁵ Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), 2006, Plan sectoriel des transports, Partie Programme, Berne (adoptée par le Conseil fédéral le 26 avril 2006).

⁶⁶ L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse, rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010.

- Objectif 1 : Garantir la performance de l’infrastructure des routes nationales
 Il faut veiller à ce que la Suisse dispose encore, en 2030/40, 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 danger 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 VII).

2.4.3 Concept global sur les travaux d'extension et l'accroissement des capacités

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 les travaux d'extension et 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 attenant 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 les travaux d'extension et l'accroissement des capacités entraînent une augmentation des besoins en matière d'exploitation, d'entretien et d'adaptation, et qu'ils sont généralement combinés avec les mesures d'entretien et d'adaptation⁶⁷.

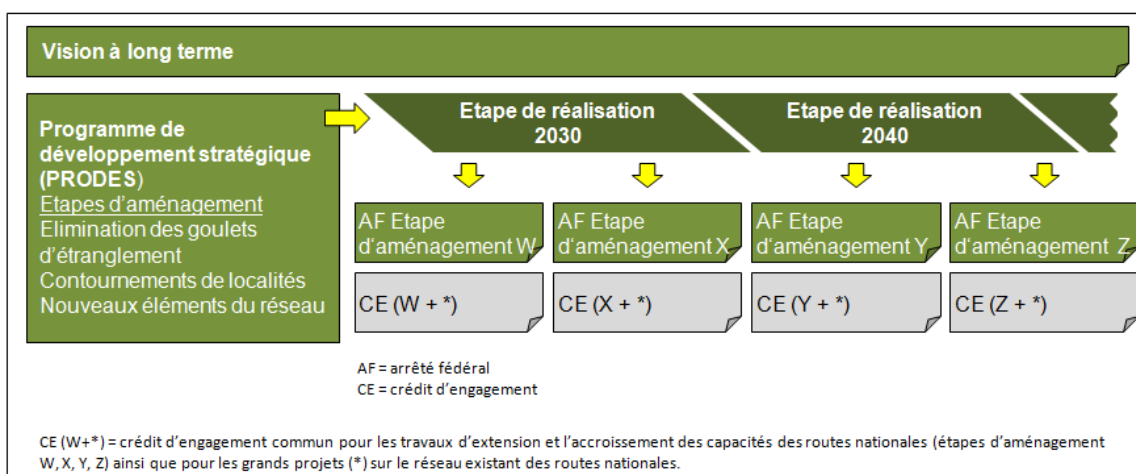
Plusieurs étapes pour la gestion des projets d'extension

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 33

Déroulement du PRODES



⁶⁷ C'est le cas par ex. avec l'élargissement à six voies du tronçon Härkingen – Wiggertal.

Le programme de développement stratégique pour base

Les travaux d'extension et l'accroissement des capacités sont effectués sur la base du PRODES des routes nationales, qui englobe l'ensemble des projets (travaux d'extension et 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 travaux d'extension et les mesures d'accroissement des capacités nécessaires sont définis et convenus 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 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. Ce message sera généralement livré avec le message sur 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, en particulier la Figure 14 et le ch. 3.2). Les expériences ont montré que les travaux d'extension et 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 et 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.

Étapes 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 projets. 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 en principe sujets au référendum⁶⁸. 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 existent actuellement dans le cadre du FInfr, ne seront plus nécessaires après l'épuisement du crédit d'engagement de 5,5 milliards de francs accordé pour la suppression 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 présenté dans le message FAIF (cf. annexe VI). Contrairement au chemin de fer, la route nationale n'est pas liée à une planification concrète de l'offre. Par conséquent, les divers travaux d'extension et les mesures d'accroissement des capacités qui la concernent sont bien moins dépendants les uns 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 cadre lors de la mise en œuvre des projets.

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. Le 24 novembre 2013, les électeurs suisses ont rejeté l'augmentation du prix de la vignette autoroutière de 40 à 100 francs ainsi que l'introduction d'une vignette valable deux mois et coûtant 40 francs, refusant par là l'extension de quelque 400 kilomètres du réseau des routes nationales ainsi que la reprise de deux nouveaux éléments du réseau, liées à celles-ci. Les projets concernés ne sont donc pas pris en compte dans le PRODES des routes nationales.

Sur la base des données disponibles aujourd'hui, on prévoit que 13,9 milliards de francs seront nécessaires en tout pour des travaux d'extension et des mesures d'accroissement des capacités. Il faut toutefois noter que cette somme n'inclut pas les moyens financiers requis pour certains compléments de réseau qui n'ont pas encore été décidés ou ne sont pas connus pour l'instant mais qui seront nécessaires à l'élimination de goulets d'étranglement, à la desserte de nouveaux centres

⁶⁸ S'ils n'ont pas encore été adoptés.

d'urbanisation ou au contournement de localités. Par conséquent, les besoins financiers présentés selon les estimations actuelles pour les travaux d'extension et les mesures d'accroissement des capacités ne diminueront pas réellement dans les années 2030, puisque par exemple de nouveaux compléments de réseau pourraient devoir être décidés et pris en compte (cf. ch. 2.3.2.1).

Figure 34

Investissement total pour l'achèvement du réseau et le PRODES des routes nationales (2012 – 2040)

(en millions de fr. / indice des prix 2012, TVA incluse)

Achèvement du réseau	7838
Travaux d'extension/mesures d'accroissement des capacité (PRODES)	13 920
– Etape de réalisation 2030	6689
– PEG-M1+2 (élimination des goulets d'étranglement, modules 1+2)	6689
– Etape de réalisation 2040	7321
– PEG-M3 (élimination des goulets d'étranglement, module 3)	7231
– Compléments de réseau et contournements de localités*	indét.
Total (sans les contournements de localités et les compléments de réseau)	21 758

* Les compléments de réseau nécessaires à l'élimination de goulets d'étranglement ou à la desserte de nouveaux centres d'urbanisation ainsi que les contournements de localités, les projets et les volumes d'investissement ne sont pas encore définis.

Les tableaux ci-après contiennent la liste détaillée des projets.

Projets approuvés définitivement ou faisant l'objet d'une demande de moyens (2014)⁶⁹

Les premiers projets du programme d'élimination des goulets d'étranglement ont été approuvés définitivement, et le Parlement a déjà libéré les ressources financières nécessaires (1458 millions de francs⁷⁰). Le Conseil fédéral propose de débloquer les moyens requis pour d'autres projets (1252 millions de francs) dans le 2^e message relatif au PEG.

Projets en cours d'élaboration

Les projets des modules 2 (3866 millions de francs) et 3 (7231 millions 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. Aucune décision n'a encore été prise concernant des compléments de réseau nécessaires à l'élimination de goulets d'étranglement ou à la desserte de nouveaux centres d'urbanisation, ou concernant des contournements de localités. Le volume d'investissement de ces projets n'est pas connu.

⁶⁹ Il existe déjà un premier crédit d'engagement pour les projets d'élimination des goulets d'étranglement, d'un montant de 5,5 milliards de francs (indice des prix 2005, sans TVA). Ce crédit doit être transféré dans le FORTA (cf. ch. 3.2).

⁷⁰ Cette valeur correspond à l'indice des prix 2012, TVA et renchérissement inclus. Elle concerne seulement la période 2012 – 2040 et ne tient pas compte des dépenses antérieures à 2012.

Projets qui ne seront pas poursuivis

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 6287 millions de francs.

Figure 35

Programme de développement stratégique jusqu'en 2040 (indice des prix 2012, TVA incluse)

	Etape de réalisation 2030				Etape de réalisation 2040	Décision à prendre	Projets écartés	Indice 2005, hors TVA (montant total tu projet)
	Décision prise jusqu'en 2010	Demande de libération des crédits déposée (2014)	Autres étapes d'aménagement jusqu'en 2030					
Élimination des goulets d'étranglement								
Canton	Projet							
GE	Élargissement à 6 voies Etoile - Perly						473	390
GE	Élargissement à 6 voies Perly - Bernex			523				430
GE	Élargissement à 6 voies Bernex - Genève Aéroport			748				615
GE	Élargissement à 6 voies Genève Aéroport - Le Vengeron		59					50
GE	Élargissement à 6 voies Le Vengeron - Coppet			203				165
GE	Élargissement à 6 voies Coppet - Nyon				200			165
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1	145						120
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1, Besoins supplémentaires		48					40
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 2			146				120
VD	Nyon - Morges Ouest						606	500
VD	Élargissement à 6 voies Villars-Ste.Croix - Cossonay				122			100
VD	Élargissement à 6 voies Villars-Ste.Croix - La Croix-Montreux						1 637	1 350
VD	Élargissement à 6 voies Montreux - Villeneuve*					X		
BE	8-Spur-Ausbau Weysermannshaus - Wankdorf						261	215
BE	8-Spur-Ausbau Wankdorf - N6-Anschluss Schönbühl (ohne Anschluss Grauholz)			169				140
BE	6-Spur-Ausbau Schönbühl - Kirchberg				238			195
BE	6-Spur-Ausbau Wankdorf - Muri Var. B6				1 802			1 485
BE	6-Spurausbau Muri - Rubigen						146	120
SO-AG	6-Spur-Ausbau Luterbach - Härkingen		800					660
SO-AG	6-Spurausbau Härkingen - Wiggertal	150						165
SO-AG	6-Spurausbau Aarau West - Aarau Ost						273	225
SO-AG	6-Spur-Ausbau Aarau Ost - Birrfeld				400			330
SO-AG	Birrfeld- Wettingen inkl. 4. Röhre Baregg						606	500
ZH	8-Spur-Ausbau Wettingen - Dietikon				258			215
ZH	6/8-Spur-Ausbau Westumfahrung Zürich				136			110
ZH	Nordumfahrung Zürich	1 136						940
ZH	Ausbau Zürich Nord - Flughafen			24				20
ZH	8-Spurausbau Brüttsellen - Töss						606	500
ZH	6/8-Spur-Ausbau Umfahrung Winterthur			451				370
ZH	4-Spur-Ausbau Winterthur Nord - Andelfingen		345					285
ZH	6-Spurausbau Zürich Süd - Thalwil-Wädenswil						461	380
ZH	6-Spurausbau Wädenswil - Richterswil						206	170
ZH	6-Spurausbau Schindelligi - Pfäffikon SZ						121	100
SG	3. Röhre Rosenbergtunnel			495				410
SG	6-Spurausbau St.Gallen Neudorf - Verzweigung Meggenhus						133	110
BS-BL	STOT, Schwarzwaldtunnel - Hagnau, offene Linienführung (aktualisierte "alte" Variante)			1 107				915
BS-BL	8-Spur-Ausbau Hagnau - Liestal				494			405
LU-ZG	Blegi - Rütihof		27					135
LU-ZG	6-Spur-Ausbau Buchrain - Rütihof				256			210
LU-ZG	Ausbau Rotsee - Buchrain ("Ausbau Nord")				293			255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd				1 683			1 465
OW	Sarnen Nord-Alpnach Süd						139	115
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen				364			300
SH	Uhwiesen - Herblingen, inkl. 2. Röhre Fäsenstaub- und Cholfirstunnel						619	510
TI	Ampliamento a 6 corsie Lugano Sud - Mendrisio, variante 1-2 ridotta				985			810
	Total (élimination des goulets d'étranglement)	1 458	1 252	3 866	6 576	7 231	0	6 287
	Ecart entre la valeur du plan de projet et le budget/plan financier				113			
	Etape de réalisation 2030 (élimination des goulets d'étranglement)				6 689			
	Etape de réalisation 2040 (élimination des goulets d'étranglement)				7 231			
Compléments de réseau, contournements de localités								
	Total							
	Etape de réalisation 2040 (compléments de réseau, contournements de localités)**				n.o.			
Résumé								
	Total							
	Etape de réalisation 2030 (total)				6 689			
	Etape de réalisation 2040 (total sans les compléments de réseau et les contournements de localités)					7 231 ***		
	Travaux d'extension/accroissement des capacités (étapes de réalisation 2030 et 2040)				6 689	7 231	=	13 920 ***

* Coûts inconnus pour l'instant.

** Compléments de réseau nécessaires à l'élimination des goulets d'étranglement ou à la desserte de nouveaux centres d'urbanisation et contournements de localités. Les projets et les volumes d'investissement ne sont pas encore définis.

*** Sans les investissements pour des compléments de réseau et des contournements de localités.

Dans le cadre de l'arrêt fédéral concernant le crédit global pour le 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 2012 (TVA incluse) pour ces projets. Il faut toutefois observer que ces valeurs pour mémoire 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 2012 ; elles n'apparaissent pas dans les besoins financiers 2012 – 2040. Par ailleurs, les valeurs relatives à l'indice des prix 2012 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 2012.

2.4.5 Etape de réalisation 2030

L'étape de réalisation 2030 comprend des projets d'extension qui impliquent un volume d'investissements environ 6,7 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.

Figure 36

Etape de réalisation 2030 (indice des prix 2012, TVA incluse)

		Etape de réalisation 2030				Indice 2005, hors TVA (montant total tu projet)
		Décision prise jusqu'en 2010	Demande de libération des crédits déposée (2014)	Autres étapes d'aménagement jusqu'en 2030		
Elimination des goulets d'étranglement						
Canton	Projet					
GE	Elargissement à 6 voies Perly - Bernex			523		430
GE	Elargissement à 6 voies Bernex - Genève Aéroport			748		615
GE	Elargissement à 6 voies Genève Aéroport - Le Vengeron		59			50
GE	Elargissement à 6 voies Le Vengeron - Coppet			203		165
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1	145				120
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 1, Besoins supplémentaires		48			40
VD	Goulet d'étranglement de Crissier, Phase 2			146		120
BE	8-Spur-Ausbau Wankdorf - N6-Anschluss Schönbühl (ohne Anschluss Grauholz)			169		140
SO-AG	6-Spur-Ausbau Luterbach - Härkingen		800			660
SO-AG	6-Spurausbau Härkingen - Wiggertal	150				165
ZH	Nordumfahrung Zürich	1 136				940
ZH	Ausbau Zürich Nord - Flughafen			24		20
ZH	6/8-Spur-Ausbau Umfahrung Winterthur			451		370
ZH	4-Spur-Ausbau Winterthur Nord - Andelfingen		345			285
SG	3. Röhre Rosenbergtunnel			495		410
BS-BL	STOT, Schwarzwaldtunnel - Hagnau, offene Linienführung (aktualisierte "alte" Variante)			1 107		915
LU-ZG	Blegi - Rütihof	27				135
	Total (élimination des goulets d'étranglement)	1 458	1 252	3 866	6 576	5 580
	Ecart entre la valeur du plan de projet et le budget/plan financier				113	
	Etape de réalisation 2030 (élimination des goulets d'étranglement)				6 689	
Résumé						
	Etape de réalisation 2030 (total)				6 689	

Il s'agit des projets d'extension des modules 1 et 2 du programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales⁷¹. Ces projets permettent la suppression de goulets d'étranglement principalement là où la situation est la plus problématique.

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 7,2 milliards de francs (indice des prix 2012, TVA incluse) les besoins financiers pour l'étape de réalisation 2040. Il faut toutefois noter que cette valeur n'inclut pas les moyens financiers requis pour certains compléments de réseau qui n'ont pas encore été décidés ou ne sont pas connus pour l'instant mais qui seront nécessaires à l'élimination de goulets d'étranglement, à la desserte de nouveaux centres d'urbanisation ou au contournement de localités. Par conséquent, les besoins financiers présentés selon les estimations actuelles ne diminueront pas réellement dans les années 2030, puisque par exemple de nouveaux compléments de réseau pourraient devoir être décidés et pris en compte (cf. ch. 2.3.2.1).

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.

71 Etat :message du 26 février 2014. Le rapport de consultation du 10 avril 2013 a servi de base pour les calculs. S'agissant des projets « Crissier », les modifications à apporter au message n'ont pas été prises en compte, car elles sont négligeables dans le contexte général et n'ont aucune incidence sur le fond.

**Etape de réalisation 2040 (premier aperçu)
(indice des prix 2012, TVA incluse)**

		Etape de réalisation 2040	Indice 2005, hors TVA (montant total du projet)
Elimination des goulets d'étranglement			
Canton	Projet		
GE	Elargissement à 6 voies Coppet - Nyon	200	165
VD	Elargissement à 6 voies Villars-Ste.Croix - Cossonay	122	100
BE	6-Spur-Ausbau Schönbühl - Kirchberg	238	195
BE	6-Spur-Ausbau Wankdorf - Muri Var. B6	1'802	1'485
SO-AG	6-Spur-Ausbau Aarau Ost - Birrfeld	400	330
ZH	8-Spur-Ausbau Wettingen - Dietikon	258	215
ZH	6/8-Spur-Ausbau Westumfahrung Zürich	136	110
BS-BL	8-Spur-Ausbau Hagnau - Liestal	494	405
LU-ZG	6-Spur-Ausbau Buchrain - Rütihof	256	210
LU-ZG	Ausbau Rotsee - Buchrain ("Ausbau Nord")	293	255
LU-ZG	Bypass Luzern inkl. Ergänzung Süd	1'683	1'465
SH	2. Röhre Fäsenstaubtunnel Schaffhausen	364	300
TI	6-Spur-Ausbau Lugano Süd - Mendrisio, Variante 1-2 ridotta	985	810
Etape de réalisation 2040 (élimination des goulets d'étranglement)		7'231	6'045
Contournements de localités, compléments de réseau			
Etape de réalisation 2040 (compléments de réseau, contournements de localités)**		indét.	
Résumé			
Etape de réalisation 2040 (total sans les compléments de réseau et les contournem		7'231	***

** Contournements de localités ainsi que compléments de réseau nécessaires à l'élimination de goulets d'étranglement ou à la desserte de nouveaux centres d'urbanisation. Les projets et les volumes d'investissement ne sont pas encore définis.

*** Sans les investissements dans des contournements de localités et des compléments de réseau.

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 permettant 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 les orientations mentionnées eu égard à la thématique et au 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 diminuant la pression due aux travaux d'extension et à l'accroissement des capacités du 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 au moins l'examen des thèmes de l'urbanisation, du paysage et des transports. 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 à venir est fourni au Parlement et que le déblocage des fonds fédéraux pour la prochaine phase est demandée (cf. Figure 14). 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'ARE en suit la mise en œuvre au moyen d'un controlling 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 1^{re} ou 2^e 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 qui dépassent largement les frontières institutionnelles, à l'instar des agglomérations ;
- il importe de mettre à jour régulièrement, d'optimiser et de consolider davantage la planification coordonnée de l'urbanisation, du paysage et des transports, 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.

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 à celle des infrastructures ferroviaires. 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

Renoncer à des recettes supplémentaires aurait pour conséquence que les dépenses du FSCR prévues devraient être réduites davantage encore. En comblant le déficit de financement par diverses mesures du côté des dépenses et du côté des recettes, on établit un rapport équilibré. Malgré l'affectation des recettes provenant de l'impôt sur les automobiles et la mise en œuvre de mesures sur le versant des dépenses, il n'est pas possible d'éviter le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales. Toutefois, ce relèvement peut être atténué de manière à ce qu'il soit mesuré et pour que ses conséquences négatives soient réduites à des proportions tolérables. De plus, la procédure choisie tient compte du fait que les fonds ne doivent pas être collectés pour constituer des réserves.

Programme de développement stratégique des routes nationales

Les travaux d'extension et 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 accroîtra la sécurité en matière de planification et de financement à long terme en relation avec le FORTA de durée illimitée. 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, qui lui est liée, 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 Suppression du FSCR / poursuite de la simplification du système de financement

Description de la solution

La solution décrite ci-après consiste essentiellement à supprimer le FSCR et, partant, à renoncer à affecter la moitié des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) aux tâches et dépenses liées à la circulation routière. Les autres éléments du projet demeurent inchangés.

Cette nouvelle étape de simplification vise à consolider un système de financement qui semble à première vue équilibré. Le mécanisme de compensation entre le FORTA et le FSCR_{NOUVEAU} devient dès lors superflu. Les ressources du fonds ne peuvent pas être reversées au budget fédéral, elles restent en tout temps intégralement affectées à leur but ou au FORTA.

De la même manière que pour les solutions précédemment décrites, les contributions aux cantons et toutes les autres contributions prévues dans l'actuel FSCR restent garanties par la Constitution⁷² et octroyées dans la même mesure qu'avant. Le budget fédéral dispose des moyens nécessaires du fait de la suppression de l'affectation des impôts sur les huiles minérales (impôt de base). Avec cette solution, les routes nationales et les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations sont transférées dans le FORTA. Par ailleurs, les attributions au FIF sont financées via le fonds.

Dans cette perspective, l'impôt sur les huiles minérales est durablement réduit et la surtaxe sur les huiles minérales qui alimente le fonds augmente en conséquence⁷³. Globalement, la charge fiscale sur les carburants reste inchangée.

⁷² Cf. annexe IX

⁷³ Le montant exact serait calculé au moment de l'élaboration du message sur la base des prévisions actuelles de recettes et de dépenses.

COMPTES DE LA CONFÉDÉRATION

Recettes

Ressources générales de la Confédération, notamment impôt sur les huiles minérales

Dépenses

Contributions versées aux cantons au titre des coûts pour les routes principales.

Contributions versées aux cantons pour le financement de mesures autres que techniques

Autres contributions au financement de mesures techniques destinées au rail

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

Contribution pour la protection de l'environnement / du paysage / contre les dangers naturels

Recherche et administration (charges de fonctionnement de l'Office fédéral des routes)

FORTA / COMPTES SPÉCIAUX

Recettes / Attributions

100 % du produit de la surtaxe sur les huiles minérales

100 % du produit de la vignette autoroutière

Impôt sur les véhicules automobiles

100 % du produit de l'imposition forfaitaire des véhicules électriques

Report de l'impôt sur les huiles minérales (durée illimitée)

Dépenses / Prélèvements

Routes nationales

Contributions au trafic d'agglomération

Attributions au FIF (durée limitée)

Réserves



Incidences financières

L'abrogation du FSCR a pour conséquence de grever davantage le budget général de la Confédération. Ce dernier se voit toutefois allouer les moyens nécessaires à la faveur de la suppression de l'affectation obligatoire des ressources du FSCR. La charge supplémentaire pour le FORTA, induite par les contributions au FIF, est compensée par une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales. Dans l'ensemble, les allègements et les charges générés par cette réorganisation devraient se neutraliser de part et d'autre, aussi bien pour le budget général de la Confédération que pour le FORTA.

Par ailleurs, l'abandon du mécanisme de compensation garantit que les moyens alloués au FORTA sont utilisables exclusivement aux fins prévues.

Evaluation

La création du FORTA, lequel disposera de recettes à affectation obligatoire comme le prévoit la Constitution, permettra à l'avenir de financer la majeure partie des tâches et des dépenses liées à la circulation routière à partir d'un système de financement en circuit fermé, qui offre également la possibilité de constituer des réserves afin de compenser les fluctuations au niveau des dépenses. Les dépenses pour les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations ou à éliminer les goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales évoluent rapidement, d'où l'importance d'un tel dispositif. L'évolution prévisible des attributions au FIF (pourcentage des recettes défini et montant maximal indexé) sera couverte par les recettes supplémentaires générées

par le FORTA. Quoi qu'il arrive, ces recettes supplémentaires resteront allouées au FORTA même après la fin du versement des contributions au FIF.

A l'instar des attributions au FIF, les tâches qui doivent désormais être financées via les comptes de la Confédération se caractérisent par une évolution prévisible des dépenses. Ainsi, il existe par exemple une stratégie de réduction du déficit pour certaines mesures destinées à promouvoir le trafic combiné, les contributions aux mesures autres que techniques sont quant à elles liées à l'évolution des recettes des impôts sur les huiles minérales et enfin les dépenses restantes augmentent en général avec le renchérissement. En définitive, elles ne se distinguent pas des autres dépenses fédérales qui ne sont pas affectées ou qui ne bénéficient pas d'un financement spécial. Il faut également tenir compte du fait que toute augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales peut avoir un effet négatif sur les recettes engrangées par l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) en raison du recul de la demande qu'elle génère.

Historiquement, le but du FSCR était de garantir l'utilisation des recettes à affectation obligatoire pour les tâches définies à l'art. 86 Cst., ce qui était important surtout dans les débuts du financement des routes par la Confédération, initié principalement avec la construction du réseau des routes nationales.

Le FSCR a également bien rendu service plus tard, notamment lorsque les tâches et les dépenses liées à la circulation routière se sont accrues (par ex. avec la part NLFA ou avec les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations). Le mécanisme de financement y afférent, qui comprend l'affectation des ressources comme prévu dans la Constitution, a fait ses preuves. Pour cette raison, le FSCR bénéficie d'un solide appui politique et jouit d'une certaine popularité. De ce fait, la solution décrite précédemment n'a pas été retenue. Toutefois, il est vrai que la suppression du FSCR permettrait de simplifier le financement des dépenses et des tâches liées à la circulation routière tout en préservant les acquis actuels. Par conséquent, le Conseil fédéral invite les participants à la consultation à donner également leur avis sur cette solution.

2.7.2 Renonciation à d'autres recettes supplémentaires associée à de nouvelles coupes dans les dépenses

Renoncer à des recettes supplémentaires ou relever la surtaxe sur les huiles minérales dans une mesure moindre (selon l'option principale ou l'option secondaire) impliquerait qu'il faudrait réduire davantage encore les dépenses du FSCR. Dans la nouvelle architecture de financement, les coupes en question concerneraient principalement les dépenses prévues pour les routes nationales et les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, ce qui ne serait pas acceptable eu égard à leur importance pour le système suisse des transports et l'attractivité de la place économique suisse.

Par exemple, si la surtaxe sur les huiles minérales était relevée seulement de 7 centimes par litre et non de 15 centimes par litre comme proposé dans l'option principale, il serait impossible de combler le déficit prévisible. Le FORTA manquerait de recettes à hauteur de quelque 400 millions de francs par an⁷⁴ (moyenne

⁷⁴ Cette valeur inclut la compensation du renchérissement sur les recettes issues de la surtaxe sur les huiles minérales.

2017 – 2030). Cette insuffisance devrait être compensée au niveau des dépenses et serait donc à l'origine de coupes à la fois dans le domaine des routes nationales et dans les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. A supposer que les coupes soient proportionnelles aux dépenses, il faudrait faire des économies d'environ 360 millions de francs par an pour les routes nationales et de quelque 40 millions de francs pour les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (moyennes 2017 – 2030).

Il faut noter, en particulier pour ce qui est des routes nationales, que les besoins financiers futurs sont déterminés principalement par l'infrastructure existante. Il n'est pas judicieux de procéder à de nouvelles coupes dans les dépenses d'exploitation, d'entretien et d'adaptation, car elles auraient un effet négatif sur la capacité, la sécurité et la compatibilité de l'infrastructure, qui subirait donc un dommage croissant à moyen ou long terme. Autrement dit, il serait nécessaire de faire des économies supplémentaires ou de reporter et d'étaler des projets d'achèvement du réseau ainsi que les travaux d'extension et les mesures d'accroissement des capacités. Les économies de quelque 360 millions de francs par an mentionnées correspondent par exemple approximativement aux dépenses annuelles prévues pour l'achèvement du réseau (moyenne 2017 – 2030 : environ 370 millions de fr. en valeur nominale). Pour économiser 360 millions de francs par an, il serait donc possible d'abandonner ce dernier. S'il fallait ne pas y renoncer entièrement, il serait possible de l'étaler dans le temps ; l'achèvement du réseau serait donc différé en conséquence. D'autres économies n'en resteraient pas moins nécessaires pour atteindre la somme de 360 millions. Si elles étaient faites dans le domaine des travaux d'extension et des mesures d'accroissement des capacités, les investissements requis pour maintenir le fonctionnement du réseau ne pourraient pas être réalisés ou les projets d'élimination des goulets d'étranglement seraient retardés considérablement. Les besoins financiers pour les travaux d'extension et les mesures d'accroissement des capacités s'élèvent à quelque 610 millions de francs par an (moyenne 2017 – 2030, valeur nominale). Faire les économies nécessaires par des coupes dans ce secteur impliquerait de réduire ces dépenses de plus de la moitié. L'abandon ou le report des projets en la matière n'est cependant pas raisonnable et aurait des effets négatifs, puisque le fonctionnement des routes nationales s'en trouverait fortement compromis à long terme, ce qui entraînerait de nouvelles conséquences négatives sur le réseau routier secondaire ou sur tous les réseaux de transport. Si les économies nécessaires étaient faites dans le domaine des adaptations, il ne serait plus possible de se conformer comme prévu aux dispositions de lois, de directives et de normes. La mise en œuvre des prescriptions relatives à la protection contre le bruit, à la protection contre les accidents majeurs et à la protection des eaux en particulier serait retardée, tout comme le renforcement de la sécurité dans les tunnels ou les projets de réaffectation de la bande d'arrêt d'urgence. Les dépenses (valeur nominale) nécessaires aux adaptations pour les années 2017 – 2030 s'élèvent à quelque 530 millions de francs par an.

Il faudrait par ailleurs aussi réaliser des économies dans le domaine des contributions aux mesures d'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, pour un montant de 40 millions de francs par an environ (moyenne 2017 – 2030). Vu la pression à laquelle ces zones sont soumises, comme exposé précédemment, en particulier les agglomérations (cf. ch. 2.3.2.2), il faudrait

s'attendre ici aussi à d'importantes conséquences négatives en cas de nouveaux reports.

Compte tenu de l'importance que revêtent les infrastructures de transport pour une économie prospère, il faut admettre par ailleurs que les difficultés qui surviendraient sur l'ensemble du réseau suite à l'abandon de mesures par manque de recettes nuiraient à l'économie.

2.7.3 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)⁷⁵.

Redevances d'ouvrage

L'Assemblée fédérale pourrait autoriser une redevance pour l'utilisation des routes, au sens d'une redevance d'ouvrage, en vertu de l'art. 82, al. 3, Cst.

Les redevances d'ouvrage indiquent 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.

Les redevances d'ouvrage, même si elles pourraient certes contribuer au financement, sont liées à de nombreux inconvénients majeurs (par ex. effets de transfert ou trafic de contournement) qui augmentent en général parallèlement à la redevance. C'est pourquoi on a renoncé à poursuivre cette piste.

Redevances de secteur (péage routier / tarification de la mobilité)

Dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁷⁶, le Conseil fédéral prévoit sous l'objectif 21 l'élaboration d'un rapport conceptuel sur la tarification de la mobilité. Toutefois, un changement de système requiert d'importants travaux préparatoires et, partant, une longue phase préalable, si bien que cette mesure ne pourrait pas être mise en œuvre en temps utile pour combler le déficit prévisible. On a donc renoncé à poursuivre cette option dans le contexte actuel.

2.7.4 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

⁷⁵ 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), 2012.

⁷⁶ FF 2012 349.

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 ou 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 ouvrage⁷⁷. 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.

2.8 Mise en œuvre

2.8.1 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.

⁷⁷ Réfection du tunnel routier du Gothard ; rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 09.3000 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États, du 12 janvier 2009, 2010.

2.8.2 Responsabilité

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

2.9 Classement des interventions parlementaires

Le présent projet satisfait les exigences de l'intervention parlementaire suivante :

- 2009 P 09.3448 Aperçu de la réalisation des projets d'infrastructures de transport (N 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 Explications article par article

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

Constitution fédérale

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, outre la gestion des finances et les principes de l'imposition, les compétences fédérales en matière de perception fiscale (impôt fédéral direct, taxe à 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 réglementent 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 al. 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 la let. e laisse la marge de manœuvre nécessaire pour permettre au législateur d'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 exemple, du produit de la taxe CO₂ prélevée à titre de sanction, actuellement prévu pour le fonds d'infrastructure).

Les nouvelles ressources qui n'étaient pas à la disposition de la circulation routière à ce stade, sont les suivantes.

- La redevance à introduire pour les véhicules à propulsion non fossile (let. d ; cf. ch. 2.3.5.4) ; la loi d'exécution contiendra les dispositions détaillées précisant quelles catégories de véhicules et quelles techniques de propulsion sont soumises à la redevance.
- L'impôt sur les véhicules automobiles (let. c ; cf. ch. 2.3.5.3).

L'option principale prévoit au maximum deux tiers de l'impôt sur les véhicules automobiles et le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de 15 centimes pour la porter à 45 centimes par litre. En ce qui concerne l'impôt sur les véhicules automobiles, la modalité « au maximum » laisse une marge de manœuvre budgétaire, à l'instar de ce qui prévaut pour le produit de la

RPLP s'agissant du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF).

L'option secondaire prévoit l'utilisation de l'impôt sur les véhicules automobiles à concurrence de 100 % ou de certaines de ses parties et le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales de 12 centimes pour la porter à 42 centimes par litre.

Al. 3 et 4

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

Le financement spécial doit 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 d'un mécanisme de compensation réciproque entre les provisions du FSCR_{NOUVEAU} et les réserves du FORTA. Les ressources provenant du FORTA sont versées au budget fédéral pour être ensuite affectées au financement des tâches visées à l'al. 4 (let. a). Les ressources du FSCR_{NOUVEAU} qui peuvent alimenter le FORTA sont directement versées à ce dernier à partir du budget de la Confédération (let. b).

Art. 87, titre

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 2^{bis}

Al. 2 et 2^{bis}

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 pour les véhicules électriques.

Compte tenu du développement technologique, il y a lieu de tableer sur une part croissante de véhicules à propulsion alternative à l'avenir, en particulier de véhicules électriques. Actuellement, les véhicules électriques n'apportent pas de contribution équivalente 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 forfaitaire.

Art. 196, ch. 3, al. 2

Si le contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour les transports publics » est accepté, la présente réglementation devra 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 FIF⁷⁸. Le montant des ressources correspondra, comme prévu jusqu'ici, à 9 % au maximum du produit net de l'impôt à la consommation à affectation obligatoire visé à l'art. 86, al. 2, let. a, et al. 4, Cst. Par contre, une éventuelle attribution au FIF ne sera financée à l'avenir que par l'impôt à la consommation, c'est-à-dire par le reliquat du FSCR. La surtaxe sur les huiles minérales sera intégralement versée au FORTA, pour lequel elle restera réservée, hormis les cas de compensation au niveau des réserves.

⁷⁸ Art. 87a, al. 2, nCst. Le financement de l'infrastructure ferroviaire est assuré par un fonds. [...], cf. annexe VI.

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 (fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, FORTA) 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)⁷⁹ constitue la base légale précisant les tâches à financer par le FORTA.

Al. 2

Cette disposition établit la relation à la LFC.

Art. 2 But

Cette disposition trouve son origine dans la LFI_{infr} (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'alternatives au développement des infrastructures de transport et l'étude 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 LFI_{infr}, 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

Al. 1

La conception des comptes du FORTA répond à des modèles éprouvés, tels que ceux appliqués déjà pour le fonds d'infrastructure et le fonds FTP. Lesdits comptes se composent d'un compte de résultats et d'un bilan. Le contenu de ces deux comptes est intégralement présenté aux al. 2 et 3.

⁷⁹ RS 725.116.2

Al. 2

Du côté des produits, le compte de résultats présente les positions énumérées à la let. a. Il s'agit des ressources mentionnées à l'art. 86, al. 2, Cst. qui sont versées au FORTA (ch. 1), des attributions au FORTA constituées par les éventuels paiements compensatoires provenant des provisions du FSCR_{NOUVEAU} (ch. 2) (en ce qui concerne la compensation des réserves, fondée sur l'art. 86, al. 5, Cst., cf. les explications ad art. 9, al. 2, LFORTA, respectivement l'art. 4, al. 6, LUMin), de la comptabilisation à l'actif des routes nationales en construction et des prêts pour les projets ferroviaires dans le cadre du trafic d'agglomération (ch. 3 et 4) et des recettes de l'OFROU liées à son exploitation des routes nationales. Ces recettes concernent surtout l'utilisation par des tiers de l'aire faisant partie des routes nationales, p. ex. la location d'emplacements pour les antennes de téléphonie mobile, de places de collation sur les aires de repos, de canalisations vides destinées à la pose de lignes (ch. 5). Du côté des charges sont comptabilisées les dépenses nécessaires à l'accomplissement des tâches financées par le FORTA, soit les prélèvements au titre des routes nationales et du trafic d'agglomération (ch. 1), la réévaluation des routes nationales en construction et des prêts pour des projets ferroviaires dans le cadre du trafic d'agglomération (ch. 2) et – pendant de la let. a, ch. 2 – les éventuels versements compensatoires des réserves du FORTA au crédit du FSCR_{NOUVEAU} (ch. 3).

Art. 4 Versements

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.

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 en outre subdivisés selon les domaines suivants : 1) exploitation, entretien et aménagement au sens d'adaptations (soit la mise aux normes de l'infrastructure des routes nationales, p. ex. la construction de parois antibruit pour remplir les exigences de protection acoustique ou de petits travaux de construction comme la transformation de jonctions) ; 2) les étapes d'aménagement (soit l'accroissement des capacités, p. ex. la construction de nouveaux tronçons ou l'élargissement de tronçons existants par des voies supplémentaires) et les grands projets sur le réseau existant des routes nationales ; enfin, 3) 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. La présente disposition doit garantir que le maintien de la qualité (exploitation et entretien) du réseau actuel

des routes nationales aient la priorité par rapport aux adaptations et aux 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

Al. 1

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 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 génération concernée de projets d'agglomération.

Jusqu'à présent, l'achèvement du réseau était financé par les ressources du FInfr, tout comme l'élimination des goulets d'étranglement. De ce fait, le crédit d'engagement déjà existant pour l'achèvement du réseau sera repris par le FORTA avec le crédit global prévu pour le FInfr (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.

Al. 2

Le droit en vigueur (art. 6 et 8 LFInfr) 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. A l'avenir, une étape d'aménagement ainsi qu'un ensemble de

grands projets réalisés sur le réseau existant des routes nationales, ou une génération de projets d'agglomération constitueront avec le crédit d'engagement correspondant une unité délimitable. L'allocation de moyens pour les crédits d'engagement déjà existants issus du crédit global de l'actuel FI demeure réservée.

Art. 8 Rapport

Conformément au droit actuellement en vigueur (art. 6 et 7 LFI_{infr}), 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 complètement 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 la mise en œuvre des étapes d'aménagement du réseau des routes nationales et du projet 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 générations de projets d'agglomération).

Art. 9 Endettement, réserve et intérêts

Al. 1

Le fait que le FORTA ne puisse 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. Les étapes d'aménagement du réseau des routes nationales ne seront possibles que si l'exploitation et l'entretien du réseau existant sont garantis simultanément. Si le FORTA pouvait s'endetter, on encourrait le risque que les investissements consentis dans l'aménagement des routes nationales excèdent le niveau d'une politique financière saine. Le grand avantage que représente la création d'un fonds – l'élimination d'un risque financier pour la Confédération – serait également sacrifié.

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 pointes 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/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 800 millions et un milliard de francs. Ce montant permettrait, selon les estimations actuelles de

recettes et de dépenses, d'absorber pendant quatre à cinq ans une perte annuelle de recettes ou un excédent annuel de dépenses de 3 % par rapport aux valeurs prévues. Afin de garantir une certaine flexibilité, un mécanisme de compensation doit en outre être créé entre les provisions du FSCR_{NOUVEAU} et les réserves du FORTA en vertu de l'art. 86, al. 5, Cst. également proposé dans le cadre du présent projet. La disposition déterminante sur la compensation des réserves entre le FORTA et le FSCR_{NOUVEAU} doit être inscrite dans la LUMin (art. 4, al. 6).

Al. 3

Les crédits du FORTA ne portent pas intérêt, à l'instar de ce qui prévaut aujourd'hui en pratique pour la LFIInfr.

Art. 10 Approbation des comptes et 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'état actuel 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 LFIInfr devient caduque et peut être abrogée.

Art. 12 Modification d'autres actes

Les explications relatives aux diverses adaptations se trouvent au chiffre 3.3.

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 FIInfr seront désormais financées par le FORTA. Par conséquent, les réserves de liquidités disponibles lors de la dissolution du FIInfr 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 FIInfr. 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, LFIInfr, 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. La présente 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 220 millions de francs (correspond à la durée résiduelle prévisible de 11 ans pour le versement de ces contributions, en supposant qu'un changement de système interviendra en 2017).

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 fonds d'infrastructure⁸⁰ qui n'auront pas encore été utilisés au moment de la liquidation du FInfr. Selon l'art. 6 de l'arrêté fédéral, le Conseil fédéral peut relever les crédits d'engagement en fonction du renchérissement effectif et de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette possibilité sera maintenue.

Art. 14 Référendum et entrée en vigueur

Al. 1

La loi est sujette à référendum.

Al. 2 et 3

La loi est directement liée à la modification de la Constitution fédérale également proposée dans le présent projet. L'entrée en vigueur des deux actes doit donc être coordonnée.

⁸⁰ FF 2007 8019

3.3 Modification d'autres actes

3.3.1 Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière⁸¹

Préambule

Le préambule doit être complété par le nouvel art. 85a Cst.

Art. 4

Al. 2

Cette disposition doit être abrogée, car elle perd sa signification avec le nouveau fonds. La répartition des ressources pour les routes nationales est désormais réglée à l'art. 5 de la loi.

Al. 5

Actuellement, les cantons reçoivent au moins 10 % des recettes à affectation obligatoire destinées à la circulation routière sous forme de contributions aux mesures non 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 aux mesures non techniques devraient atteindre en moyenne annuelle quelque 340 millions de francs entre 2017 et 2030.

Comme les contributions aux mesures non techniques seront exclusivement financées à l'avenir par les recettes de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base), il est nécessaire d'en adapter la base de calcul et la part. La part de 26 % a été fixée de manière à ce qu'il soit possible de maintenir le niveau des contributions probables selon le droit actuel. Le taux a été calculé sur la base de l'évolution probable des recettes à l'avenir.

Al. 6

Cette disposition correspond à l'art. 9, al. 2, LFORTA. La compensation des réserves est inscrite dans la LUMin sous forme d'acte général commun au FORTA et au FSCR_{NOUVEAU}. Afin de garantir une certaine flexibilité, un mécanisme de compensation entre les provisions du FSCR_{NOUVEAU} et les réserves du FORTA doit être créé. La réserve constituée dans le FORTA doit être « appropriée ». Un montant compris entre 800 millions et un milliard de francs apparaît adéquat en l'occurrence. S'agissant du FSCR_{NOUVEAU}, on envisage des provisions à hauteur de 300 à 400 millions de francs, de sorte qu'il soit possible, comme pour le FORTA, d'absorber des pertes de recettes ou des excédents de dépenses de 3 % pendant quatre à cinq ans.

⁸¹ RS 725.116.2

Art. 13, al. 3

Le complément proposé, qui provient de la LFIInfr, a été ancré 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 pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques

Cette disposition s'inspire de la LFIInfr (art. 8). Comme les ressources affectées au versement de contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, visées à l'art. 1, al. 2, let. d, de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure⁸², ont été limitées à 800 millions de francs, les contributions ne seront versées que jusqu'à épuisement de ce montant. Les contributions annuelles sont conçues de manière à ce que le crédit global pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques soit épuisé d'ici à 2027 (limitation dans le temps du FInfr selon l'art. 13 LFIInfr). C'est pourquoi il est arrêté que les contributions visées par les présentes dispositions seront versées en 2027 pour la dernière fois.

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 LFIInfr (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 bénéfice en revienne essentiellement à l'agglomération ou aux agglomérations adjacentes (art. 19, al. 2, OUMin). Ces mesures doivent contribuer de manière avérée 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 (p. ex. RER). A l'avenir, les projets ferroviaires non encore commencés dans le cadre des projets d'agglomération devront être financés, selon l'arrêté fédéral FAIF, par le FIF, et non pas par le FORTA (cf. message relatif à l'initiative populaire « Pour les transports publics » et sur le contre-projet direct⁸³ de même que les explications à l'annexe VI). Le critère peut donc être formulé comme suit : si une infrastructure ferroviaire en construction ou en exploitation est financée par la Confédération, son aménagement est financé lui aussi par le FIF. Par conséquent, les actuels al. 6 et 7 de l'art. 7

⁸² FF 2007 8019

⁸³ FF 2012 1421 s

LFI_{infr}, 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 (p. ex. trams, métros ou RER) peuvent être financées par le FORTA.

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. 17e

Al. 1

Ni l'actuel LFI_{infr} 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 ancrer 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, elle résulte de la somme des contributions maximales des mesures qui donnent droit à une contribution.

Al. 2

Dans le cadre de l'élaboration de la LFI_{infr}, 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 génération de projet d'agglomération (2011-2014, 2015-2018, etc.). Eu égard aux problèmes de liquidités du FI_{infr}, la Confédération a renoncé à cette exigence dans le cadre de la première génération de projets d'agglomération⁸⁴. Une introduction n'est également pas prévue pour les prochaines générations. 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 crée à l'attention du DETEC une norme de compétence lui permettant d'édicter une ordonnance visant à réglementer la procédure d'octroi de contributions 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 routes⁸⁵ s'appuie sur l'art. 16, al. 5, de la loi du 7 octobre 1983 sur

⁸⁴ BBl 2009 7509

⁸⁵ RS 427.72

l'encouragement de la recherche et de l'innovation⁸⁶. 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.

3.3.2 Loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds⁸⁷

Art. 19

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

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

Cette disposition provient de la LFinfr (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 suite au 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 loi la disposition inscrite jusqu'ici dans la LFinfr. Du fait que les moyens financiers sont étroitement liés en l'occurrence à la RPLP, il tombe sous le sens, pour des raisons de systématique, d'ancrer cette disposition dans la LRPL. Les contributions visées au présent article seront versées en 2027 pour la dernière fois (cf. également les explications précédentes ad art. 14 LUMin).

3.3.3 Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales⁸⁸

Art. 12, al. 2

La surtaxe sur les huiles minérales est relevée de 300 francs actuellement à 450 francs par 1000 litres à 15°C dans l'option principale, et à 420 francs par 1000 litres à 15°C dans l'option secondaire.

Art. 12d Compensation du renchérissement

Al. 1

Tandis que les dépenses pour la réalisation, l'exploitation et l'entretien des infrastructures routières sont soumises à l'évolution continue du renchérissement, les tarifs

⁸⁶ RS 420.1

⁸⁷ RS 641.81

⁸⁸ RS 641.61

de l'impôt frappant 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. La présente disposition permet au Conseil fédéral de procéder par voie d'ordonnance à une compensation du renchérissement. 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. L'indice de renchérissement doit avoir augmenté d'au moins 3 % depuis la dernière adaptation ou compensation du renchérissement du tarif concerné. De plus, le besoin de ressources financières pour les tâches et les dépenses liées à la circulation routière 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, de manière à pouvoir garantir par cette mesure le financement des projets en construction ou proches de la phase de réalisation.

Al. 2

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'Office fédéral de la statistique 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.

3.3.4 Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales⁸⁹

Art. 11a Programme de développement stratégique

Al. 1

A l'instar du développement de l'infrastructure ferroviaire, le développement 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'état d'avancement, d'un éventuel besoin d'adaptation et des futures étapes de mise en œuvre du programme.

⁸⁹ RS 725.11

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 l'extension de capacités existantes ou 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.

Al. 2

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

4 Conséquences

Ci-après, seules les conséquences de l'option principale sont en général présentées quantitativement. L'option secondaire fait l'objet d'une référence qualitative.

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 d'ici à 2030 environ.

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 15 centimes par litre, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales diminueront d'environ 120 millions de francs par an (moyenne pour 2017-2030), selon les modélisations pour le scénario PPA sens. Cette perte de recettes se répartit à raison de 60 millions de francs sur les finances générales de la Confédération et de 60 millions de francs sur le FSCR.

Si la surtaxe sur les huiles minérales augmente de 15 centimes par litre, les recettes de la TVA augmenteront pour la Confédération d'environ 30 millions de francs par an. Au final, il faut considérer que les apports au budget général de la Confédération diminueront d'environ 30 millions de francs par an.

En comparaison de l'option principale, les recettes supplémentaires de la surtaxe sur les huiles minérales et probablement aussi celles de la TVA seront un peu plus faibles avec l'option secondaire. Mais les effets secondaires négatifs y seront aussi

moins marqués pour les recettes de l'impôt sur les huiles minérales, dont la baisse sera moins importante.

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, il s'agirait d'une perte annuelle d'au maximum 249 millions de francs en moyenne (pour une part d'affectation obligatoire de 2/3 au plus).

Comparativement à l'option principale, l'option secondaire pourrait priver le budget général de la Confédération de ressources financières plus importantes. Si l'on considère les cinq dernières années, la perte annuelle maximale serait en moyenne de 374 millions de francs si l'impôt sur les véhicules automobiles était entièrement affecté au FORTA.

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 la sécurité de planification et de réalisation à long terme tout en améliorant la transparence. Le financement de la route et du rail est ainsi plus cohérent. Un programme de développement stratégique pour les routes nationales (PRODES des routes nationales) donnera à l'avenir au Parlement la possibilité de s'impliquer dans le processus décisionnel concernant les travaux d'extension et l'accroissement des capacités. Le financement, mais aussi 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 aux mesures non 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 non 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, les travaux d'extension et l'accroissement des capacités des routes nationales. 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 aux infrastructures de transport des villes et des agglomérations, ce dont les cantons et les communes bénéficient en définitive. Les autres contributions aux cantons peuvent également 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 du « tourisme à la pompe » 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.

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 (p. ex. les machines de chantier ou les appareils mobiles)⁹⁰. 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.

⁹⁰ OFEN, Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, 2010, scénario PPA. 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.

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 faible⁹¹. 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 (p. 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 dans le cadre prévu de la surtaxe sur les huiles minérales 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 15 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)⁹². En prenant pour référence des valeurs de consommation de carburant moyenne, le relèvement de 15 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 livraison :⁹³ 1,70 franc pour l'ensemble du trajet, respectivement environ 1,50 franc par tonne de charge utile ;
- camions :⁹⁴ 5,70 francs pour l'ensemble du trajet, respectivement environ 0,70 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.

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 ménages⁹⁵. 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 VIII).

Si la surtaxe sur les huiles minérales est relevée de 15 ou de 12 centimes par litre de carburant, comme le veut le Conseil fédéral, et si l'on considère qu'un tel relève-

⁹¹ INFRAS, IRE; Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftswachstum, 2006.

⁹² OFS, Mobilité et transports 2013, page 34.

⁹³ Poids total : 3,5 tonnes, charge utile : 1,15 tonne, consommation de carburant pour 100 km : 9,2 litres.

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

⁹⁵ OFS, Enquête sur le budget des ménages (EBM), évaluation spéciale, 2013

ment entraîne une hausse du montant de la TVA à payer, on constate ce qui suit (en se fondant sur la quantité de carburant consommée en moyenne de 111 litres par mois).

La charge fiscale d'un ménage moyen possédant au moins une voiture augmente, selon l'option retenue, pour le même véhicule et le même comportement, d'environ 18 ou 14 francs par mois. De ce fait, les dépenses pour la mobilité augmentent de 1,7 ou 1,3 %.

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 que les consommateurs réagiront à une hausse de prix par une légère réduction de la quantité de carburant demandée. De plus, la tendance à 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 7,99 litres par 100 kilomètres pour les voitures de tourisme nouvellement mises en circulation. En supposant que la distance parcourue par année soit de 15 000 kilomètres⁹⁶, la charge fiscale serait d'environ 880 francs. En 2012, la consommation moyenne de carburant selon les normes pour les voitures de tourisme nouvellement mises en circulation n'était plus que de 6,21 litres par 100 kilomètres. En supposant toujours que la distance parcourue par année soit de 15 000 kilomètres, la charge fiscale serait d'environ 680 francs. La charge fiscale a baissé de 200 francs, pour le même kilométrage annuel 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.

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 et des ventes de carburant. Le relèvement prévu de la surtaxe sur les huiles minérales soutient donc directement la réalisation des objectifs de politique environnementale et de politique énergétique de la Confédération, à savoir la réduction des émissions de CO₂ et de la consommation énergétique.

Le comblement du déficit concourt à maintenir et à améliorer les infrastructures de transport existantes et partiellement aussi à en développer de nouvelles. Les consé-

⁹⁶ OFS, La mobilité en Suisse. Résultats du microrecensement mobilité et transports 2010, 2012. En 2010, la distance moyenne parcourue par voiture de tourisme en un an est d'environ 12 000 kilomètres. Comme, selon l'enquête, les ménages possédaient en moyenne 1,17 voiture, le nombre de kilomètres parcourus en moyenne est 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.

quences 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 situations d'embouteillage dommageables pour l'environnement. D'autre part, l'accroissement des capacités entraîne une consommation supplémentaire du sol, des atteintes au paysage et éventuellement une augmentation du trafic et partant des émissions supplémentaires dommageables pour l'environnement.

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

5.1 Rapport au programme de législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012⁹⁷ sur le programme de la législature 2011 à 2015 ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012⁹⁸ sur le programme de la législature 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 pour les routes nationales (PRODES des routes nationales) sont indiquées, afin que le FSCR, ainsi que le FSCR_{NOUVEAU} et le FORTA disposent de ressources financières suffisantes à l'avenir également.

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, « L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse », 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 pour sa compétitivité internationale. Le « Plan sectoriel des transports » définit des objectifs pour les infrastructures de transport (cf. annexe VII). Dans le message FAIF et dans le message concernant l'arrêté sur le réseau, 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.

⁹⁷ FF 2012 349

⁹⁸ FF 2012 6667

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le présent projet propose deux nouveaux articles constitutionnels (art. 85a et 87b) et l'adaptation d'autres dispositions constitutionnelles (art. 86, 131 et 196, ch. 3). 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 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)⁹⁹. 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 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne du 22 juillet 1972 (accord de libre-échange, ALE)¹⁰⁰. 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 carburants 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

⁹⁹ RS 0.740.72

¹⁰⁰ RS 0.632.401

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). 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 au 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. Ainsi, le frein aux dépenses s'exerce sur toutes les dépenses effectuées en vertu de la LFORTA.

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 fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu)¹⁰¹ sont applicables à titre subsidiaire.

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.

¹⁰¹ RS 616.1

Annexe I : Le FSCR dans le détail pour l'exercice 2012

(indications en millions de francs)

Recettes	3'803
Indemn. pr percep. redev. pr l'utilis. des routes nation.	-31
Autres charges d'exploitation; redev. pr l'utilis. des routes nation., vente et contrôle	-2
Impôt sur les huiles minérales grevant les carburants	1'482
Surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants	1'979
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	352
Remboursement de prêts destinés aux terminaux ferroviaires	6
Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	11
Vente d'immobilis. corp. et incorporelles (enveloppe budg.); recettes parcelles résiduelles routes nationales	6
Remboursement de prêts, places de parc près des gares	0
Dépenses	3'784
Routes nationales (sans le fonds d'infrastructure)	1'542
Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire); exploitation	329
Immobilis. corp. et incorporelles, stocks (enveloppe budg.); entretien/aménagement	1'213
Fonds d'infrastructure	928
Apport annuel au fonds d'infrastructure	928
Apport extraordinaire au fonds d'infrastructure	-
Routes principales	168
Routes principales	168
Autres contributions au financement des mesures techniques	445
Indemnisation du trafic combiné à travers les Alpes	154
Chargement des automobiles	2
Indemnité trafic ferrov. marchandises ne travers. pas Alpes	7
Séparation des courants de trafic	2
Voies de raccordement	10
Fonds pour les grands projets ferroviaires	265
Terminaux ferroviaires	5
Contributions au financ. de mesures autres que techniques	376
Contributions routières générales	368
Cantons sans routes nationales	8
Recherche et administration	160
Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	158
Immobilis. corp. et incorporelles, stocks (enveloppe budg.)	2
Protection de l'environnement	102
Mobilité douce, chemins piétons et randonnée pédestre	1
Forêts	46
Protection contre les dangers naturels	19
Protection contre le bruit	36
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	50
Protection contre les crues	50
Solde	19
Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire) de l'OFROU; bonification unique 2008-2011	30
Etat du financement spécial à la fin de l'année	2'078

Remarque : avec l'entrée en vigueur de la RPT en 2008, la compétence en matière de routes nationales est passée des cantons à la Confédération. De ce fait, diverses recettes (en particulier les revenus des locations et des contrats de police de construction des routes) ont été dévolues à la Confédération. Une évaluation a posteriori de ces recettes – déjà comptabilisées dans les comptes annuels correspondants – a montré qu'elles peuvent être créditées en partie au FSCR. Pour les années 2008–2011, cela passe par une bonification unique. La valeur pour 2012 est déjà incluse dans le tableau ci-dessus.

Annexe II : Evolution des routes nationales

Après la Deuxième Guerre mondiale, de plus en plus de personnes ont pu faire l'acquisition d'une voiture grâce à l'accroissement de la prospérité. La circulation routière est devenue un problème sérieux, qui a poussé à réclamer de plus en plus vigoureusement la construction d'autoroutes. En 1958, le peuple suisse a donné son feu vert à la réalisation du réseau autoroutier.

En 1960, l'Assemblée fédérale a fixé les grandes lignes du réseau des routes nationales et défini les liaisons routières d'importance nationale dans l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales¹⁰². A quelques exceptions près (par ex. l'intégration dans le réseau des routes nationales du contournement nord et ouest de Zurich, du tunnel routier du Gothard et de la Transjurane ou du raccordement du tunnel de la Vereina), le réseau routier décidé à l'époque est resté inchangé jusqu'à aujourd'hui.

Pour estimer l'évolution du trafic et ainsi dimensionner les autoroutes, on a pris comme objectif de planification l'année 1980. Pour cette année-là, on tablait sur un million de véhicules automobiles¹⁰³. En réalité, on enregistrait déjà en 1980 2,4 millions de voitures de tourisme et de motos. En 2012, la Suisse en comptait 4,9 millions. Par rapport à l'objectif de planification de 1980, le nombre de véhicules a donc été pratiquement multiplié par cinq, ce qui tient notamment à l'évolution démographique ainsi que dans une large mesure à la croissance économique. Entre 1980 et 2012, le produit intérieur brut réel a augmenté de 70 %.

L'âge moyen des routes nationales ne cesse d'augmenter. L'essentiel de l'infrastructure des routes nationales a été construit dans les années 1970 et 1980. Chaque année, de nouveaux tronçons viennent s'y ajouter. La réalisation de nouveaux tronçons devient de plus en plus complexe en raison d'exigences croissantes. D'une part, le nombre d'ouvrages d'art par kilomètre de route augmente, et d'autre part, les tronçons existants ainsi que les nouveaux tronçons doivent être équipés lors de leur construction ou ultérieurement de dispositifs électromécaniques complexes. Outre les investissements initiaux plus élevés que cela nécessite, bon nombre de ces dispositifs doivent être remplacés à des intervalles plus courts que les éléments purement liés à la construction.

Ces évolutions ont des incidences directes sur les dépenses. Au total, elles entraînent une hausse des charges d'entretien et d'exploitation, mais aussi des coûts supplémentaires pour les adaptations.

¹⁰² RS 725.113.11

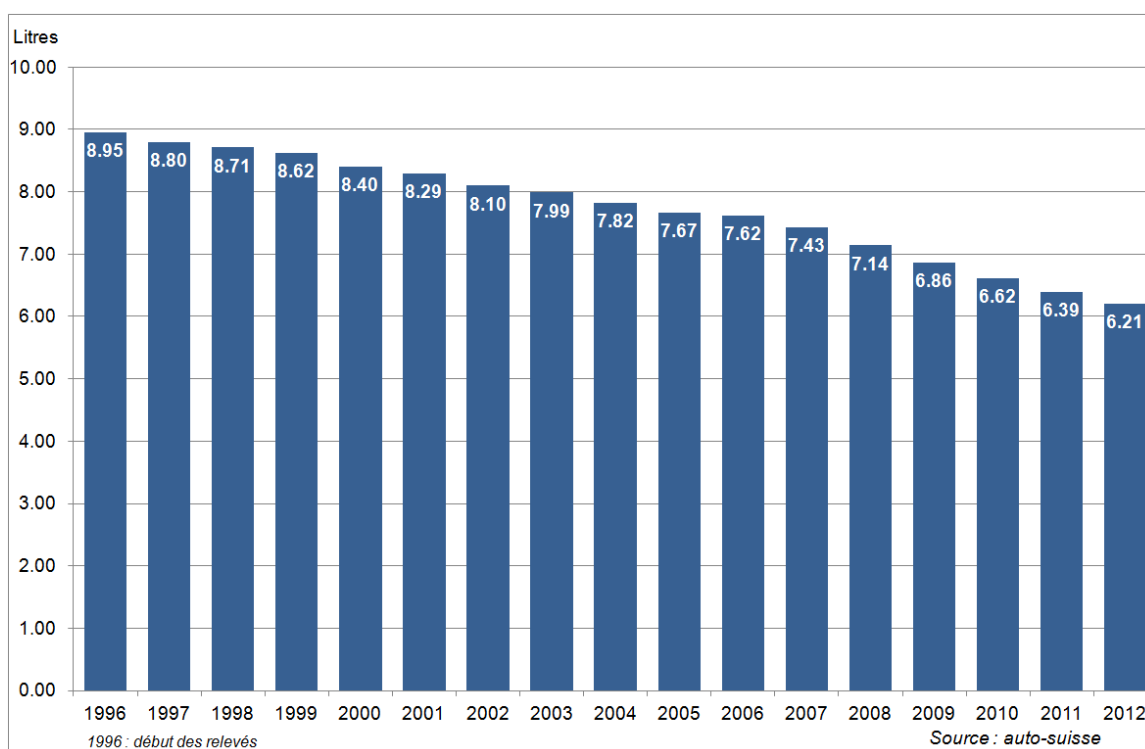
¹⁰³ Message du 5 février 1960 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la fixation du réseau des routes nationales (FF 1960 I 637). Dans ce message, les prévisions étaient de 800 000 automobiles et 200 000 motocycles. C'est pourquoi, à des fins de comparaison, nous ne citons également que les voitures de tourisme et les motos. Les chiffres n'incluent donc pas tous les véhicules automobiles ; il y manque par exemple les véhicules affectés au transport de personnes ou de marchandises. En 2012, on enregistrait au total 5,6 millions de véhicules automobiles.

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Jusqu'à fin 2007, la compétence des routes nationales était dissociée et les routes nationales étaient une tâche commune de la Confédération et des cantons. Les cantons construisaient, entretenaient et exploitaient les routes nationales. En outre, ils en étaient les propriétaires. De son côté, la Confédération assurait la haute surveillance et apportait des contributions financières importantes à la construction (50–97 %), à l'entretien (80–97 %) et à l'exploitation (40–95 %) des routes nationales. Avec l'entrée en vigueur de la RPT le 1^{er} janvier 2008, cette répartition des tâches a changé. Avec la RPT, le réseau des routes nationales est devenu la propriété de la Confédération. Depuis lors, la Confédération est seule compétente pour les routes nationales ainsi que pour leur financement. L'achèvement du réseau des routes nationales tel que décidé demeure néanmoins une tâche commune de la Confédération et des cantons, étant entendu que les tronçons déjà achevés passent également aux mains de la Confédération.

Annexe III :**Consommation normalisée de carburant des voitures de tourisme mises en service pour la première fois**

Alors qu'au début de l'enquête¹⁰⁴ en 1996, une voiture de tourisme nouvellement mise en service consommait encore en moyenne 8,95 litres de carburant aux 100 kilomètres (consommation normalisée de carburant), ce chiffre n'était plus en 2012 que de 6,21 litres aux 100 kilomètres. La consommation normalisée moyenne s'est donc réduite en 16 ans de 2,74 litres aux 100 kilomètres, soit près de 31 %.

*Figure 39***Consommation normalisée moyenne de carburant en litres aux 100 km pour les voitures de tourisme neuves**

¹⁰⁴ Source des données : auto-suisse, rapport sur la réduction de la consommation normalisée des voitures de tourisme dans le cadre de l'ordonnance sur l'énergie, divers rapports annuels.

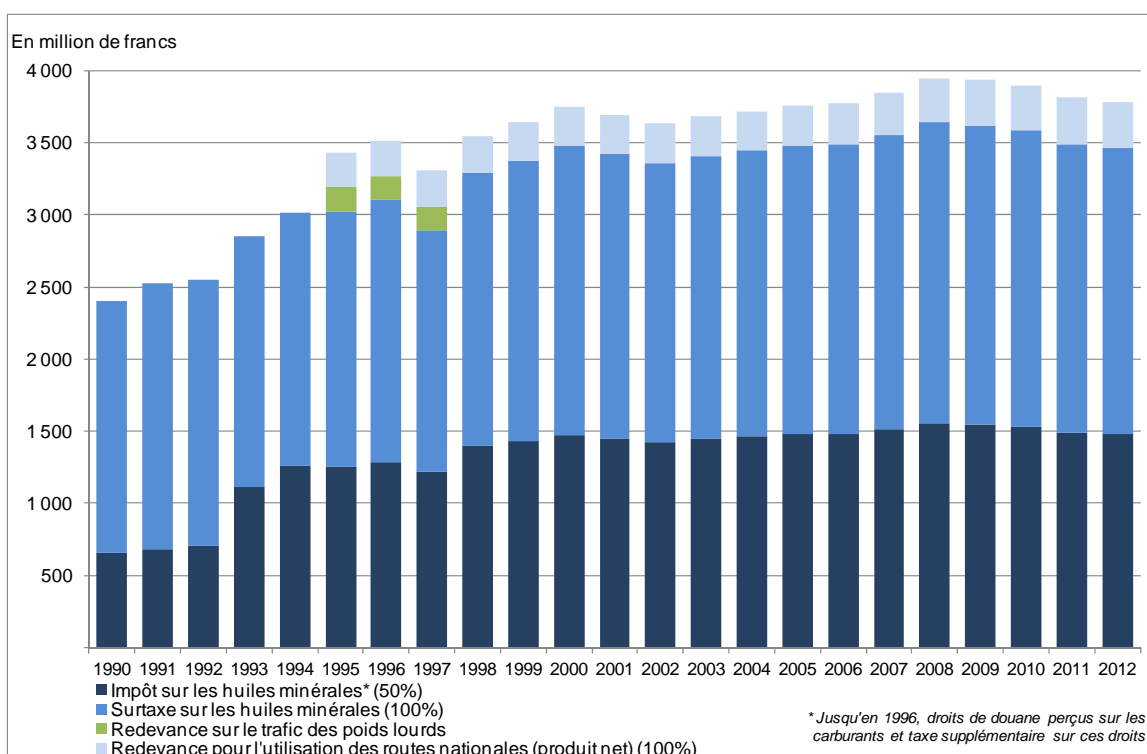
Annexe IV : Evolution des recettes du FSCR

En 2012, les recettes à affectation obligatoire ont généré 3,780 milliards de francs pour le financement spécial pour la circulation routière¹⁰⁵ (impôt sur les huiles minérales, surtaxe sur les huiles minérales, redevance pour l'utilisation des routes nationales). Cela représente 166 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 22 % depuis 2000, la population résidente moyenne de quelque 10 % (valeur pour 2011), le nombre de véhicules automobiles de 22 % et les prestations kilométriques (véhicules-kilomètres) dans la circulation routière privée de 13 % (valeur pour 2011), les recettes provenant des sources principales n'ont augmenté que de 0,9 %.

Figure 40

Principales sources de recettes du financement spécial pour la circulation routière 1990–2012 (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).

¹⁰⁵ En outre, diverses recettes d'un montant de 23 millions de francs ont été générées en 2012, de sorte que le FSCR a enregistré au total 3803 millions de francs en 2012. Pour conserver la transparence, les diverses recettes ne sont pas représentées dans le graphique.

Annexe V : Détails concernant les mesures prises au niveau des recettes pour combler le déficit

Calcul de la redevance forfaitaire pour les automobiles électriques

En tant que base de calcul pour la redevance forfaitaire annuelle pour les automobiles électriques, l'impôt sur les véhicules automobiles, qui est normalement unique et s'élève à 4 % du prix d'achat d'une automobile électrique moyenne (35 000 francs), est réparti sur une durée d'exploitation supposée de dix ans. Le calcul du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales se fait à l'aide des taxes (option principale) payées par une voiture compacte dotée d'un moteur à combustion de catégorie d'efficacité énergétique A, étant entendu que les automobiles électriques présentent une prestation kilométrique annuelle moindre que les véhicules traditionnels. On estime pour les années 2020-2030 que la distance annuelle moyenne parcourue s'élèvera à 6330 kilomètres. Le calcul se fait en s'appuyant sur la consommation de carburant des voitures compactes dans l'intention de ne pas imposer les automobiles électriques plus lourdement que les petites voitures dotées des moteurs à combustion les plus efficaces.

Dans les années 2020–2030, un conducteur devra s'acquitter d'une redevance forfaitaire de 340 francs par an pour une automobile électrique. Etant donné que la prestation kilométrique augmente avec le progrès technologique, la redevance forfaitaire annuelle devrait atteindre 390 francs par véhicule pour la période 2031–2040. Les montants de la redevance forfaitaire ne sont pas indexés sur le renchérissement.

Figure 41

Calcul de la redevance forfaitaire pour les automobiles électriques

	2020-2030	2031-2040
Ø Nombre d'automobiles électriques (1000 véhicules)*	161,5	537,0
Ø Prestation kilométrique des automobiles électriques (milliards de km/véh)*	1,0	4,3
Ø Prestation kilométrique annuelle par automobile électrique (km)*/**	6330	7910
Consommation de carburant des voitures compactes aux 100 km (l)***	3,6	3,6
Consommation annuelle de carburant (l)	227,9	284,7
Impôt sur les huiles minérales en CHF (pour 43,12 ct./l)	98,3	122,8
Surtaxe sur les huiles minérales en CHF (pour 45 ct./l)	102,5	128,1
Total de la charge due aux impôts sur les carburants	200,8	250,9
Part de l'impôt sur les véhicules automobiles (4 % sur 35 000 fr.)	140,0	140,0
Redevance forfaitaire par automobile électrique	340,0	390,0

* Prévisions de vente de carburants et de recettes de l'impôt sur les huiles minérales, rapport de base, Infras février 2013, p. 73

** En raison de la capacité encore très limitée des batteries de voiture à l'heure actuelle, les automobiles électriques sont principalement utilisées pour de courtes distances pour l'instant. Avec l'augmentation de la capacité des batteries et donc du rayon d'autonomie des véhicules, la part des véhicules-kilomètres parcourus par les automobiles électriques augmentera donc également.

*** Catégorie d'efficacité énergétique A (3 l/100 km) + consommation en conditions réelles de 20 % (rapport de base, Infras, février 2013)

Annexe VI : Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF

Début 2012, le Conseil fédéral, avec le message sur le FAIF, a soumis au Parlement une proposition de réaménagement et de financement futur de l'infrastructure ferroviaire. Ce projet a été discuté par le Parlement qui l'a adopté à l'été 2013. Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont accepté le projet FAIF. Par la création d'un FIF, il est prévu de financer désormais à partir d'une seule structure l'exploitation, la conservation du réseau et son aménagement. En revanche, l'ancien fonds FTP de durée limitée sera transféré dans un nouveau FIF de durée illimitée. Le financement par le biais d'un seul FIF vise à créer les mêmes conditions pour l'exploitation et la conservation du réseau d'une part et l'aménagement de l'infrastructure d'autre part. Il sera ainsi possible de gérer les crédits de manière plus simple et plus transparente. Le financement à partir d'une seule structure vise à stimuler la hiérarchisation des ressources d'un point de vue global et à sensibiliser aux coûts subséquents de l'aménagement.

Désormais, la Confédération financera seule l'infrastructure ferroviaire des CFF et des chemins de fer privés (au nom des pouvoirs publics). En contrepartie, selon la décision du Parlement, les cantons participeront désormais à l'exploitation, à l'entretien et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire par une contribution annuelle au FIF. Les sources de financement de la Confédération pour l'infrastructure ferroviaire et pour le nouveau FIF seront réglées dans la Constitution. Il s'agit :

- au maximum de 2/3 du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds (part fédérale) ;
- de 2 pour mille de la taxe sur la valeur ajoutée, dont 1 pour mille pour une période limitée entre 2018 et 2030 ;
- de 2% des recettes de l'impôt fédéral direct dû par les personnes physiques (réduction de la déduction des frais de déplacement) ;
- de 2400 millions de francs par an venant du budget fédéral général ;
- de 9 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (y compris la surtaxe des huiles minérales), jusqu'à la fin du remboursement des avances à l'actuel fonds FTP (vers 2030).

En même temps que la réorganisation du financement, une première étape d'aménagement est déjà décidée pour 2025 sur la base d'un programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire.

Rapport entre le FAIF et les contributions aux mesures destinées à améliorer l'infrastructure ferroviaire dans les villes et les agglomérations

Le FAIF entraîne un désenchevêtrement encore plus clair. La loi fédérale sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire prévoit que la Confédération assume la charge principale de ce financement. Certaines infrastructures ferroviaires, notamment les tronçons pour la desserte capillaire (tram, etc.), sont cependant exclues d'un financement par le FIF.

Dans le message FAIF, la délimitation entre le FIF et le FInfr est présentée de la manière suivante : le financement de l'aménagement des RER dans les villes et les

agglomérations pour la 1^{ère} génération des projets d'agglomérations à partir de 2011 se fera à partir du FInfr, comme prévu et comme décidé par le Parlement. Le financement des projets classés « A » du projet d'agglomération de 2^e génération, dont la réalisation doit être validée à partir de 2015, se fera selon la réglementation actuelle également à partir du FInfr. Avec l'entrée en vigueur des modifications en liaison avec le projet FAIF, les projets qui concernent les chemins de fer et qui n'ont pas encore été entamés seront en principe financés par le FIF.

Le volume d'investissement des projets déposés par les agglomérations dépasse nettement les ressources disponibles dans le FInfr. Même si la Confédération établit désormais une stricte liste de priorités, le FInfr n'aura plus de ressources disponibles après la 2^e génération qui puissent être reversées au FIF, d'autant qu'il faudrait disposer d'environ trois fois plus de ressources pour financer des projets identiques en raison de la part fédérale nettement plus élevée prévue par le FAIF.

De ce fait, aucun projet et aucune ressource venant du FInfr ne seront transférés au FIF. La 1^{ère} et la 2^e génération des projets d'agglomération seront intégralement financées conformément au système existant. A partir de la 3^e génération des projets d'agglomération, tous les projets ferroviaires seront en principe financés à partir du FIF pour autant qu'ils n'en soient pas exclus. Les mesures correspondantes des projets d'agglomération alimenteront la planification du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire. Comme l'indique déjà le message FAIF, les exigences des programmes d'agglomération seront prises en compte pour évaluer les mesures autour des agglomérations.

Outre le financement de l'infrastructure ferroviaire dans le cadre du FIF, la Confédération continuera à verser des contributions supplémentaires aux TP (en particulier des compensations pour le transport régional). Celles-ci ne font cependant pas l'objet du projet FAIF.

Annexe VII : 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.

Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire¹⁰⁶

Perspective d'offre ferroviaire à long terme et développement

L'extension de l'offre ferroviaire a pour but d'améliorer la qualité de la place économique et de contribuer à la mise en œuvre des objectifs fédéraux en matière d'aménagement du territoire. A cet effet, le Conseil fédéral fixe une stratégie à long terme pour le chemin de fer. L'accent est mis sur des capacités accrues sur le rail, dans les trains et dans les gares. [...] Cette perspective à long terme est concrétisée et mise en œuvre par un programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire. Ce programme s'appuie sur les planifications de « Rail 2030 ». Il s'étend jusqu'aux années 2050 environ et porte sur des investissements de l'ordre de 42,5 milliards de francs. Il inclut non seulement les aménagements du réseau, mais aussi d'autres composantes nécessaires pour l'exploitation (par ex. installations de

¹⁰⁶ Message FAIF

garage et alimentation en électricité). Les grandes lignes sont consignées dans la loi sur les chemins de fer. La mise en œuvre du programme de développement stratégique se fera en plusieurs étapes. Le Conseil fédéral les soumettra au Parlement en règle générale tous les quatre ou huit ans. [...]

Le Parlement dispose des instruments de pilotage suivants : les objectifs à long terme concernant l'offre et les conditions cadres pour les aménagements de l'infrastructure ferroviaire seront définis par le biais de la révision de la loi sur les chemins de fer. Tous les quatre ans, le Parlement adoptera un arrêté fédéral fixant les objectifs à moyen terme ainsi qu'un plafond de dépenses quadriennal établissant les prélèvements maximaux dans le FIF pour l'exploitation et la conservation du réseau. Avec le message sur l'approbation du plafond de dépenses, le Conseil soumettra tous les quatre ans au Parlement un rapport sur le développement de l'infrastructure ferroviaire ainsi que sur la mise en œuvre des projets d'aménagement convenus. En règle générale tous les quatre ou huit ans, le Parlement décidera d'un crédit d'engagement servant au financement des investissements d'extension nécessaires pour atteindre les objectifs à long terme.

Annexe VIII : 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 statistique¹⁰⁷.

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 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 sur 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 15 ou même de 12 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 18 ou de 14 francs par mois, selon l'option et sans changement de véhicule ni de comportement. Les dépenses pour la mobilité augmentent en conséquence de 1,7 % ou de 1,3 % (cf. ch. 4.3).

¹⁰⁷ Source des données : analyses spéciales de l'Office fédéral de la statistique, juillet 2013, enquête sur le budget des ménages 2009–2011

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	9530	6639	10 303
Revenu disponible²	6741	4797	7261
Dépenses consacrées à la mobilité	898	262	1068
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 consacrées aux assurances et aux impôts des 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.

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 (francs par mois)	9530	6639	10 303
Carburant (litres par mois)	90	10	111

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

Annexe IX :

Proposition rejetée - Suppression du FSCR / poursuite de la simplification du système de financement

Adaptations juridiques (Proposition rejetée, cf. 2.7.1)

La solution de la suppression du FSCR / poursuite de la simplification du système de financement décrite au ch. 2.7.1 exige les adaptations ci-après de la Constitution, non requises par la solution du FORTA et du FSCR_{NOUVEAU} :

- Création de l'art. 83a Cst. : ce nouvel article garantit la compétence de la Confédération pour les tâches mentionnées aux lettres a à c. Il remplace les dispositions correspondantes de l'art. 86 qui sont supprimées avec le FSCR_{NOUVEAU}.
 - la let. a résume les contributions de la Confédération aux coûts assumés par les cantons pour les routes. Il s'agit des contributions aux coûts des routes principales, des contributions générales versées aux cantons pour les coûts des routes ainsi que des contributions destinées aux cantons dépourvus de routes nationales. Ces contributions restent inscrites dans la loi, et leur calcul devra être réglé de manière à garantir les acquis des cantons. Les contributions générales versées aux cantons pour les coûts des routes ainsi que les contributions aux cantons dépourvus de routes nationales en particulier devront toujours être calculées à l'avenir sous la forme de pourcentage des recettes de l'impôt sur les huiles minérales.
 - Les let. b et c reprennent telles quelles les autres compétences de la Confédération réglées à l'art. 86.
- Adaptation de l'art. 86 Cst. : les dispositions sur l'affectation ou le FSCR_{NOUVEAU} sont supprimées. La réglementation de la compensation entre le FORTA et le FSCR_{NOUVEAU} est également supprimée, puisqu'il n'est pas prévu de reverser des fonds du FORTA au budget de la Confédération.
- Adaptation de l'art. 196 Cst. : dans cette solution aussi, l'attribution au FIF à financer par les impôts sur les huiles minérales et limitée dans le temps à la disparition totale des avances au FTP (2030 env.) est régie dans les dispositions transitoires de la Cst. La disposition prévoit, contrairement à la solution du FORTA et du FSCR_{NOUVEAU} :
 - que la part est calculée sur la base des recettes à affectation obligatoires du FORTA issues de la surtaxe sur les huiles minérales (art. 86, al. 2, let. a, Cst.), et
 - que les attributions au FIF sont financées via le FORTA.

Arrêté fédéral (projet) de la proposition rejetée (cf. 2.7.1)

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

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 163, al. 2, de la Constitution¹⁰⁸,

vu le message du Conseil fédéral du¹⁰⁹,

arrête:

I

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 83a Contributions aux coûts liés à la circulation routière

¹ La Confédération octroie

- a. aux cantons des contributions aux coûts induits par leurs routes;
- b. des 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;
- c. des contributions pour les mesures destinées à promouvoir le trafic combiné et le transport de véhicules routiers accompagnés.

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

La Confédération prélève une redevance pour l'utilisation des routes nationales par les véhicules automobiles et les remorques qui ne sont pas soumis à la redevance sur la circulation des poids lourds.

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

¹ Le financement des routes nationales et des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, en lien avec la circulation routière, est assuré par un fonds.

² Le fonds est alimenté par les moyens suivants:

- a. le produit net de la surtaxe sur l'impôt à la consommation prévue à l'art. 131, al. 2, let. a;
- b. le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales prévue à l'art. 85a;

RS

¹⁰⁸ RS 101

¹⁰⁹ FF

- c. au maximum deux tiers du produit net de l'impôt à la consommation prévu à l'art. 131, al. 1, let. d (*option principale*);
- c. tout ou partie du produit net de l'impôt à la consommation prévu à l'art. 131, al. 1, let. d (*option secondaire*);
- d. le produit net de la redevance prévue à l'art. 131, al. 2, let. b;
- e. d'autres moyens affectés par la loi et en lien avec la circulation routière.

Art. 87 titre

concerne uniquement la version française

Art. 87b Utilisation de redevances pour le trafic aérien

La moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants d'aviation et la surtaxe sur l'impôt à la consommation prélevé sur les carburants d'aviation sont affectées aux dépenses suivantes, qui sont liées au trafic aérien:

- a. contributions aux mesures de protection de l'environnement que le trafic aérien rend nécessaires;
- b. contributions aux mesures de sûreté destinées à protéger le trafic aérien contre les infractions, notamment les attentats terroristes et les détournements d'avions, pour autant que ces mesures ne relèvent pas des pouvoirs publics;
- c. contributions aux mesures visant à promouvoir un niveau élevé de sécurité technique dans le trafic aérien.

Art. 131, al. 2 et 2bis

² Elle peut en outre percevoir:

- a. une surtaxe sur l'impôt à la consommation prélevé sur les carburants, à l'exception des carburants d'aviation;
- b. une redevance pour l'utilisation d'autres moyens de propulsion que les carburants prévus à l'al. 1, let. e, dans les véhicules automobiles.

^{2bis} Si les moyens sont insuffisants pour l'accomplissement des tâches liées au trafic aérien qui sont prévues à l'art. 87b, la Confédération prélève sur les carburants d'aviation une surtaxe sur l'impôt à la consommation.

Art. 196, ch. 3, al. 2

3. Disposition transitoire ad art. 87 (Chemins de fer et autres moyens de transport)

² Le Conseil fédéral peut utiliser les moyens visés à l'art. 86, al. 2, pour le financement de l'infrastructure ferroviaire jusqu'au 31 décembre 2018, puis pour les intérêts et le remboursement des avances du fonds selon l'art. 87a, al. 2. Le montant représentera au plus xx % des moyens prévus à l'art. 86, al. 2, let. a, et al. 4, sans toutefois dépasser 310 millions de francs par an. La loi régit l'indexation de ce montant.

II

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Annexe X : Glossaire

Achèvement du réseau	Première réalisation du réseau des routes nationales décidé avant 2008
Adaptation	Adaptation des 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)
Conservation	Notion générique désignant les projets qui contiennent aussi bien des mesures d'entretien que des mesures d'adaptation (par ex. projet « tangente de Berne ») → entretien / adaptation
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
Travaux d'extension et accroissement des capacités	Construction de routes nationales nouvelles / supplémentaires → programme de développement stratégique des RN, étape d'aménagement
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
Voyageurs-kilomètres	Nombre de personnes transportées par unité de temps multiplié par la distance sur laquelle elles sont transportées ; unité de mesure de la prestation de trafic pour le transport de voyageurs
Prestation de trafic	Total de toutes les distances parcourues par voie terrestre en une année (mesurées en voyageurs-kilomètres ou en tonnes-kilomètres)
Prestation kilométrique	Total des kilomètres parcourus par des véhicules par unité de temps
Programme de développement stratégique des RN	Programme de développement stratégique des routes nationales destiné à poursuivre le développement des routes nationales, en particulier à préserver et à améliorer leur fonctionnement

Split modal	Répartition des prestations de transport, des temps de déplacement ou du nombre de trajets sur divers modes ou moyens de transport
Tonnes-kilomètres	Quantité de marchandises transportées par unité de temps multipliée par la distance sur laquelle elles sont transportées ; unité de mesure de la prestation de trafic pour le transport de marchandises

