Fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (Fonds d'infrastructure)

Rapport destiné à la consultation

7 avril 2005

Table des matières

Table des matières ... 1
L'essentiel en bref ... 3
1 Données du problème et but de la consultation ... 5
2 Objectifs du projet ... 6
3 Financement actuel des infrastructures de transport ... 7
3.1 Financement spécial pour la circulation routière ... 7
3.2 Financement de l'infrastructure ferroviaire ... 8
3.3 A propos de la réforme de la péréquation financière (RPT) ... 8
4 Problématique ... 9
4.1 Trafic d'agglomération ... 9
4.2 Routes nationales ... 10
4.3 Régions périphériques et régions de montagne ... 11
5 Solutions proposées ... 12
5.1 Vue d'ensemble du programme ... 12
5.2 Le fonds d'urgence ... 12
5.2.1 But et objectifs ... 12
5.2.2 Conception du fonds d'urgence ... 12
5.2.3 Justification du fonds d'urgence ... 14
5.3 Le fonds d'infrastructure ... 14
5.3.1 But et objectifs ... 15
5.3.2 Conception du fonds d'infrastructure ... 15
5.3.3 Commentaires sur les trois domaines ... 16
5.3.4 Commentaires sur le trafic d'agglomération ... 18
5.3.5 Ressources ... 19
5.3.6 Aspects juridiques ... 20
5.3.7 Mise en œuvre ... 20
5.3.8 Relation à la RPT ... 22
5.3.9 Les deux propositions de fonds en comparaison ... 22
5.4 Mesures en faveur des régions périphériques et des régions de montagne ... 22
5.4.1 Les problèmes de transport dans les régions périphériques et de montagne ... 22
5.4.2 Les mesures proposées ... 23
5.5 Evaluation ... 24
5.5.1 Evaluation sous l'angle de la politique des transports ... 24
5.5.1.1 Fonds d'infrastructure ... 24
5.5.1.2 Fonds d'urgence ... 25
5.5.2 Evaluation sous l'angle de la politique des finances ... 25
5.5.2.1 Moyens nécessaires ... 25
5.5.2.2 Relation au frein à l'endettement ... 25
5.5.3 Position des Commissions des transports du Conseil des Etats et du Conseil national. 26
5.5.4 Initiatives et interventions parlementaires ... 27
5.6 Relation à d'autres projets de politique des transports et de politique financière ... 28
6 Explications relatives aux projets législatifs ... 30
6.1 Bases constitutionnelles ... 30
6.2 Explications à propos de la loi fédérale sur le fonds d'urgence pour les infrastructures de transport ... 30
6.2.1 Article 1: Forme juridique et but ... 30
6.2.2 Article 2: Alimentation du fonds ... 31
6.2.3 Article 3: Endettement et intérêts ... 31

6.2.4 Article 4: Prélèvements ... 31
6.2.5 Article 5: Compte du fonds ... 31
6.2.6 Article 6: Adoption des comptes et de la planification financière ... 31
6.2.7 Article 7: Dissolution du fonds ... 32
6.3 Explications à propos de la loi fédérale sur le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (LFar) ... 32
6.3.1 Article 1: Objet ... 32
6.3.2 Article 2: Programme d'infrastructure ... 33
6.3.3 Article 3: Alimentation du fonds ... 33
6.3.4 Article 4: Endettement et intérêts ... 33
6.3.5 Article 5: Prélèvements ... 33
6.3.6 Article 6: Comptes du fonds ... 33
6.3.7 Article 7: Adoption des comptes et planification financière ... 34
6.3.8 Article 8: Dissolution du fonds ... 34
6.3.9 Articles 9 et 10: Abrogation du droit en vigueur et dispositions transitoires ... 34
7 Planification des transports et projets nécessaires ... 34
7.1 Plan sectoriel des transports et projets d'agglomération ... 34
7.2 Vue d'ensemble des projets ... 35
7.2.1 Fonds d'urgence ... 35
7.2.2 Fonds d'infrastructure ... 36
8 Répercussions ... 37
8.1 Conséquences sur les ressources humaines ... 37
8.2 Conséquences financières ... 37
8.2.1 Fonds d'urgence ... 38
8.2.2 Fonds d'infrastructure ... 38
8.3 Conséquences économiques ... 38
8.3.1 Impacts sur certaines catégories de population ... 38
8.3.2 Impacts sur l'économie générale ... 39
8.3.3 Réglementations alternatives ... 39
8.3.4 Pertinence dans la mise en œuvre ... 39
8.4 Conséquences sur l'environnement, l'espace et le développement durable ... 40
9 Suite de la démarche et calendrier ... 41
Annexe 1: Projet d'acte législatif en vue de la création d'un fonds d'urgence ... 42
Annexe 2: Projet d'acte législatif en vue de la création d'un fonds d'infrastructure ... 44
Annexe 3: Interventions parlementaires et leurs différences par rapport au projet mis en consultation ... 46
Annexe 4: Régions de montagne au sens de l'art. 2 de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) ... 48
Annexe 5: Modélisation des effets d'une augmentation des contributions destinées aux routes principales dans les régions périphériques et les régions de montagne ... 51

L'essentiel en bref

Le présent projet mis en consultation présente une vue d'ensemble du financement des infrastructures de transport par la Confédération et propose un programme pour la maîtrise des problèmes actuels. Le projet est basé sur la réforme de la péréquation financière (RPT) qui a créé les bases constitutionnelles permettant d'utiliser les recettes affectées obligatoirement à la circulation routière pour les transports publics et privés dans les agglomérations.

L'objectif essentiel du projet est d'assurer un financement pour les problèmes d'infrastructure non résolus à ce jour dans le domaine des transports. L'octroi de contributions fédérales en faveur du trafic d'agglomération en constitue l'élément central. Mais il s'agit aussi de consolider le financement de l'achèvement du réseau des routes nationales et de son fonctionnement. Enfin, le Conseil fédéral entend assurer le financement de l'entretien des infrastructures de transport actuelles dans les régions périphériques et de montagne. Le programme proposé se compose de trois parties :

- *un fonds d'urgence comme mesure à effet immédiat,*
- *un fonds d'infrastructure,*
- *des mesures d'accompagnement pour les régions périphériques et les régions de montagne.*

Un fonds d'urgence doit être instauré le plus rapidement possible – le mieux serait déjà à partir de l'année 2007 – afin de pouvoir cofinancer des projets urgents et actuellement prêts à être réalisés. Le fonds d'urgence est alimenté par un apport unique de 2,2 milliards de francs provenant des provisions constituées sur les recettes routières à affectation obligatoire. Les moyens doivent servir à financer le trafic d'agglomération (transports routiers et ferroviaires). En outre, le fonds d'urgence doit assurer une terminaison rapide du réseau des routes nationales et compenser les économies faites sur l'achèvement de ce réseau dans le cadre des programmes d'allégement budgétaire (PAB03 et PAB04). Le fonds d'urgence ne constitue pas une solution durable aux problèmes de circulation, mais il permet de gagner du temps en vue de mettre en place un fonds d'infrastructure – un processus complexe au plan pratique et politique.

Après quelques années – au plus tard à fin 2011 –, le fonds d'urgence est relayé par le fonds d'infrastructure. Le fonds d'infrastructure est basé sur une réorganisation de l'actuel financement spécial pour la circulation routière, en ce sens que le trafic d'agglomération ainsi que l'achèvement du réseau des routes nationales et la garantie de son fonctionnement seront dorénavant financés par le biais de ce fonds. A cet effet, le fonds est alimenté par une partie des recettes routières à affectation obligatoire. Le fonds est limité dans le temps et au niveau financier. Sur une durée de validité estimée à 20 ans, le fonds d'infrastructure dispose d'à peu près 20 milliards de francs au total. La répartition de ces ressources qui paraît pertinente aujourd'hui est la suivante : environ 6 milliards de francs pour le trafic d'agglomération, 9 milliards de francs pour l'achèvement du réseau des routes nationales et 5 milliards de francs pour assurer la fonctionnalité de ce réseau.

L'espace rural suisse est doté dans l'ensemble d'une bonne infrastructure de transport. Il n'y existe pas de graves déficits d'équipement comme dans les agglomérations. Pourtant, les régions périphériques et les régions de montagne connaissent aussi des problèmes de transport. Ceux-ci proviennent du fait qu'en raison de l'état actuel des finances publiques, il devient difficile d'entretenir les infrastructures existantes et de maintenir ainsi leur substance et donc leur valeur, ce d'autant plus que ces régions disposent de réseaux très étendus inhérents à leur localisation périphérique. Le programme prévoit d'augmenter les contributions fédérales en faveur des régions périphériques et de montagne pour le financement des infrastructures actuelles. Comme il s'agit de moyens destinés à

l'entretien d'installations existantes et donc d'une tâche permanente non limitée dans le temps, l'aide supplémentaire est octroyée dans le cadre de la RPT et des conventions de prestations avec les chemins de fer.

Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques des deux fonds :

Caractères	***Fonds d'urgence***	***Fonds d'infrastructure***
Spécificité	*Solution provisoire à court terme*	*Solution globale à long terme*
Domaine d'application	*Infrastructures de transport urgentes et difficiles à financer*	- *Trafic d'agglomération* - *Routes nationales*
Buts du financement	*Contributions à l'amélioration du trafic d'agglomération et à l'achèvement du réseau des routes nationales*	- *Contributions à l'amélioration du trafic d'agglomération* - *Achèvement du réseau des routes nationales* - *Maintien du fonctionnement du réseau des routes nationales*
Alimentation	*Apport unique provenant des réserves du financement spécial*	- *Transfert des avoirs restants du fonds d'urgence* - *Apports annuels provenant d'une part des recettes routières à affectation obligatoire*
Volume financier	*2,2 milliards*	*Ordre de grandeur: 20 milliards*
Durée	*Max. 5 ans*	*Durée estimée: 20 ans*
Intérêts sur la fortune du fonds	*Non*	*Non*
Endettement du fonds	*Non*	*Non*

Le concept proposé est compatible avec le frein à l'endettement de la Confédération. Aussi bien le fonds d'urgence que le fonds d'infrastructure ne doivent pas s'endetter et la fortune des fonds ne porte pas intérêts. Les deux fonds sont limités quant à la durée et aux moyens disponibles.

Les fonds sont financés par des ressources existantes affectées obligatoirement à la circulation routière resp. par des prélèvements sur les réserves du financement spécial pour la circulation routière et ne nécessitent pas de moyens fiscaux supplémentaires dans un proche avenir. Dans l'optique actuelle des choses, la question d'un éventuel relèvement de la surtaxe frappant l'impôt sur les huiles minérales ne devrait pas se poser avant 2010.

Les dépenses supplémentaires qui en résultent pour la Confédération sont occasionnées par les prélèvements effectués sur les provisions du financement spécial de la circulation routière. L'Etat doit emprunter ces moyens sur le marché des capitaux et en payer les intérêts. Mais, du point de vue de la politique financière, le procédé peut être approuvé, car il s'agit ici d'une dette de la Confédération à l'égard du financement spécial « circulation routière ».

Le projet mis en consultation présente une vue d'ensemble et un programme visant à maîtriser les problèmes en suspens. La consultation est réalisée par le DETEC par voie ordinaire auprès des cantons, des partis et des associations et organisations concernées. La procédure de consultation dure jusqu'au 15 juillet 2005.

1 Données du problème et but de la consultation

Lors de la votation populaire de février 2004, le contre-projet relatif à l'initiative Avanti a été clairement rejeté par le peuple et les cantons. Cet échec est dû avant tout à aux propositions de percement d'un second tunnel routier sous le Gothard et d'assouplissement de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. Mais l'augmentation de la capacité du réseau des routes nationales ainsi que la prise en considération insuffisante des intérêts des régions périphériques et des régions de montagne avaient également donné matière à controverse. En revanche, l'achèvement du réseau des routes nationales et l'optimisation du trafic dans les agglomérations n'avaient pas été contestés.

Peu de temps après l'échec du contre-projet, le Chef du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a invité les cantons, les partis politiques et les associations de transport à des entretiens sur le sujet. La rencontre a permis de dégager un large consensus favorable à un nouveau projet – en particulier pour le trafic d'agglomération.

Sur la base de ces appréciations, le Conseil fédéral a décidé en juin 2004 d'élaborer un nouveau projet et en a fixé les grandes lignes. Les raisons qui plaident en faveur d'un nouveau projet sont les suivantes :

- **Trafic d'agglomération** : C'est dans les espaces d'agglomération que se posent les plus grands problèmes de circulation dus à des surcharges de trafic et à des engorgements. A long terme, ces problèmes mettent en péril la capacité économique des agglomérations en tant que moteurs de l'économie et peuvent entraver leur compétitivité. Après l'échec du contre-projet, les cantons et les agglomérations ne bénéficient plus d'une aide fédérale suffisante pour gérer leurs problèmes de transport.

- **Routes nationales** : Les tâches primordiales dans le domaine des routes nationales consistent à achever le réseau, tel que décidé en 1960 puis complété par d'autres arrêtés adoptés par la suite, et à en assurer son fonctionnement. De nombreux tronçons présentent des insuffisances de capacité qui touchent à nouveau surtout les espaces d'agglomération où les flux de trafic locaux et (inter)nationaux se superposent dans un espace restreint.

- **Régions périphériques et régions de montagne** : Les régions périphériques et de montagne connaissent aussi des problèmes de transport. Mais la problématique ici est en premier lieu celle de l'entretien et donc de la conservation de la valeur des infrastructures existantes qu'il convient d'assurer en dépit de la situation financière difficile des pouvoirs publics. D'autres problèmes peuvent s'y ajouter, comme par exemple des mesures de protection contre les dangers naturels ou des aménagements locaux pour des raisons de sécurité et de fluidité du trafic.

Après l'échec du contre-projet à l'initiative Avanti, le Parlement s'est également mobilisé. Des interventions et des initiatives ont été déposées par différents parlementaires et partis politiques. Les commissions des transports (CTT) du Conseil national et du Conseil des Etats ont chargé le DETEC d'élaborer des propositions pour la suite des opérations. Le DETEC s'est acquitté de cette mission en leur soumettant le document de travail « dopo Avanti : propositions du DETEC pour aller de l'avant» du 23 août 2004. En septembre 2004, les commissions des deux Chambres se sont prononcées sur ce document de travail et, sur la base des propositions qu'il contenait, ont chargé le Conseil fédéral de mettre au point un nouveau projet. Le présent rapport destiné à la consultation donne suite à cette requête.

Le projet mis en consultation présente une vue d'ensemble de la politique en matière d'infrastructures de transport ainsi que des problèmes actuels puis propose un programme pour la maîtrise de ces problèmes. Le but de la consultation est de contribuer à se forger une opinion sur ce thème et d'intégrer les cantons, les partis, les associations et organisations dans le processus de décision à un stade précoce.

2 Objectifs du projet

L'objectif essentiel du projet est de garantir un financement pour les problèmes d'infrastructure non résolus à ce jour dans le domaine des transports. L'octroi de contributions fédérales en faveur du trafic d'agglomération en constitue l'élément central. En outre il s'agit de consolider le financement de l'achèvement du réseau des routes nationales et de son fonctionnement. Enfin, le Conseil fédéral entend assurer le financement de l'entretien des infrastructures de transport actuelles dans les régions périphériques et de montagne.

Pour atteindre ces objectifs, le présent projet propose une réorientation limitée dans le temps du financement spécial affecté à la circulation routière. La création d'un fonds d'infrastructure doit permettre de disposer de moyens suffisants pour les transports publics et privés sur route et sur rail dans les agglomérations. Elle doit en outre étayer le financement de l'achèvement et de la fonctionnalité du réseau des routes nationales et en faciliter ainsi la planification. Et, hormis la création du fonds d'infrastructure, des moyens supplémentaires doivent être mis à disposition des régions périphériques et des régions de montagne. La mise en place d'un tel fonds n'induit pas de nouvelles affectations des recettes réservées au domaine routier mais un investissement des moyens financiers conformément à la disposition constitutionnelle[1] resp. à la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales[2]. La réforme de la péréquation financière (RPT) crée les bases constitutionnelles qui permettent d'utiliser les recettes de la Confédération affectées obligatoirement à la circulation routière pour les transports publics et privés dans les agglomérations.

L'introduction d'un fonds d'infrastructure est, techniquement et politiquement parlant, une tâche exigeante qui demande du temps. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose, comme solution transitoire, de créer un fonds d'urgence temporaire destiné à financer le plus rapidement possible les infrastructures de transport urgentes et dont la réalisation est actuellement compromise par les difficultés financières des pouvoirs publics. Le fonds d'urgence est alimenté par un apport unique de 2,2 milliards de francs provenant des provisions constituées par les recettes routières à affectation obligatoire. Le fonds d'urgence ne constitue pas une alternative au fonds d'infrastructure. Les deux fonds forment un tout conceptuel. Au bout de quelques années, le fonds d'urgence doit être remplacé par le fonds d'infrastructure, car seul ce dernier garantit une solution globale à long terme des problèmes de circulation et de transport.

Le projet n'implique en principe pas de moyens supplémentaires pour financer les tâches évoquées. Il permet toutefois de diminuer les réserves actuelles du financement spécial « circulation routière » et de mobiliser ces ressources pour les buts de financement des fonds.

[1] Art. 86 Cst.
[2] RS 725.116.2

3 Financement actuel des infrastructures de transport

Ce chapitre donne un aperçu des infrastructures de transport qui sont financées par la Confédération à l'heure actuelle. Il permet de mieux comprendre l'argumentation qui va suivre et de clarifier les notions techniques et les mécanismes financiers.

3.1 Financement spécial pour la circulation routière

Le financement d'infrastructures routières s'effectue par le biais d'un dit financement spécial « circulation routière » (dénommé ci-après financement spécial). Les moyens du financement spécial proviennent des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (50 pour-cent des recettes), du produit de la surtaxe sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière qui sont obligatoirement affectées au domaine routier. Le volume financier atteint environ 3.5 milliards de francs par année[3].

Le financement spécial sert en premier lieu à financer les tâches incombant à la Confédération dans le domaine des routes. Mais il fournit également des contributions substantielles au trafic combiné et à l'infrastructure ferroviaire dont profitent non seulement les transports individuels mais aussi les transports publics sur rail et sur route.

Les ressources du financement spécial sont investies comme suit:

- **Routes nationales** : Un peu plus de 2 milliards de francs sont affectés chaque année au réseau des routes nationales. Quelque 1.4 à 1.5 milliard de francs sont utilisés pour la construction, 0.5 à 0.6 milliard de francs pour l'entretien et 0.2 milliard pour l'exploitation. (art. 86 al. 3 Cst.)

- **Routes principales** : Les contributions annuelles de la Confédération à la construction de routes principales sont aujourd'hui de l'ordre de 200 millions de francs.

- **Contributions au financement de mesures techniques** : Environ 700 millions de francs sont utilisés actuellement chaque année pour des contributions liées à des ouvrages. Une grande partie de ces ressources – environ 500 millions de francs – est affectée à la promotion du trafic combiné (politique de transfert) et à l'infrastructure ferroviaire (NLFA).

- **Autres contributions** : Environ 500 millions de francs sont destinés aux cantons ainsi qu'à la recherche et à l'administration sous forme de contributions au financement de mesures autres que techniques.

Ces dernières années, les comptes du financement spécial « circulation routière » se sont souvent soldés par des excédents. Une réserve d'environ 3.6 milliards de francs s'est ainsi accumulée à ce jour. En d'autres termes, la Confédération a en quelque sorte une dette à l'égard du financement spécial à hauteur de ce montant.

[3] Sur ces recettes, environ 60 millions de francs proviennent de l'imposition du kérosène utilisé pour le trafic aérien intérieur. Dans son rapport sur la politique aéronautique de la Suisse du 10 décembre 2004, le Conseil fédéral a déclaré vouloir examiner dans quelle mesure ces recettes pourraient être utilisées à l'avenir pour des mesures de protection de l'environnement et des mesures de sécurité en relation avec le trafic aérien.

3.2 Financement de l'infrastructure ferroviaire

L'aide financière à l'infrastructure ferroviaire est octroyée par le biais du financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FTP) lorsqu'il s'agit de grands investissements de construction et d'aménagement et par le biais du budget général de la Confédération pour ce qui est des investissements d'entretien. La Confédération investit annuellement quelque 3.4 milliards de francs dans le réseau des chemins de fer (CFF et ETC[4]). A cela s'ajoutent encore environ 500 millions de francs d'indemnisation des coûts non couverts inhérents à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure ferroviaire.

- **Fonds FTP** : Le fonds FTP est alimenté par des sources diverses, entre autres aussi par le produit de l'impôt sur les huiles minérales et par deux tiers des recettes nettes provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Le fonds finance les grands projets de l'heure, notamment les NLFA, Rail 2000, le raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (TGV) et les mesures d'assainissement acoustique aux abords des chemins de fer. Aujourd'hui, la Confédération investit chaque année environ 2 milliards de francs dans ces infrastructures de transport.

- **Budget ordinaire de la Confédération** : Des moyens d'investissement de l'ordre de 1.4 milliard de francs, prélevés sur le budget ordinaire de la Confédération, sont utilisés annuellement pour le maintien des infrastructures existantes.

3.3 A propos de la réforme de la péréquation financière (RPT)

La réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a été clairement acceptée lors de la votation populaire de novembre 2004. Pour plusieurs raisons, la RPT revêt une importance fondamentale pour le futur financement des infrastructures de transport et pour la création du fonds d'infrastructure :

- **Base constitutionnelle pour le trafic d'agglomération** : L'acceptation de la RPT et des modifications constitutionnelles induites permet désormais d'élargir les buts d'utilisation des recettes routières du financement spécial en faveur du trafic d'agglomération privé et public (art. 86, al.3, Cst.).

- **Ancrage du financement du trafic d'agglomération dans la loi** : La mise en œuvre de la RPT au niveau législatif permet d'ancrer légalement la promotion du trafic d'agglomération, cela dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire[5]. Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la législation sur la nouvelle péréquation financière en automne 2004 ; la procédure a duré jusqu'au 15 février 2005. Le contenu est exposé au chapitre 5.3.3 (domaine 1) de ce rapport.

- **Réorganisation des tâches et des flux financiers dans le domaine des transports** : Avec la RPT, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine des transports ainsi que le financement sont fondamentalement modifiés. Le présent projet repose sur le nouveau système RPT. Ce dernier est commenté dans les chapitres qui suivent.

[4] ETC : Entreprise de transport concessionnaire
[5] RS 725.116.2

4 Problématique

4.1 Trafic d'agglomération

La Suisse compte 50 agglomérations urbaines et quelques villes isolées. Celles-ci sont définies selon des critères arrêtés par l'Office fédéral de la statistique et sont réparties dans toutes les régions et parties du pays (cf. illustration 1).

Les agglomérations suisses sont visiblement confrontées à d'importants problèmes de circulation qui se traduisent, à différents endroits, par des surcharges permanentes et des embouteillages. Des analyses effectuées par l'Office fédéral du développement territorial montrent que 85 à 90% de tous les engorgements du trafic en Suisse[6] se produisent dans les espaces d'agglomération. Environ 60% des problèmes se concentrent sur les 9 plus grandes agglomérations, à savoir Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Zurich, Lucerne, Winterthour, Saint-Gall et Lugano.

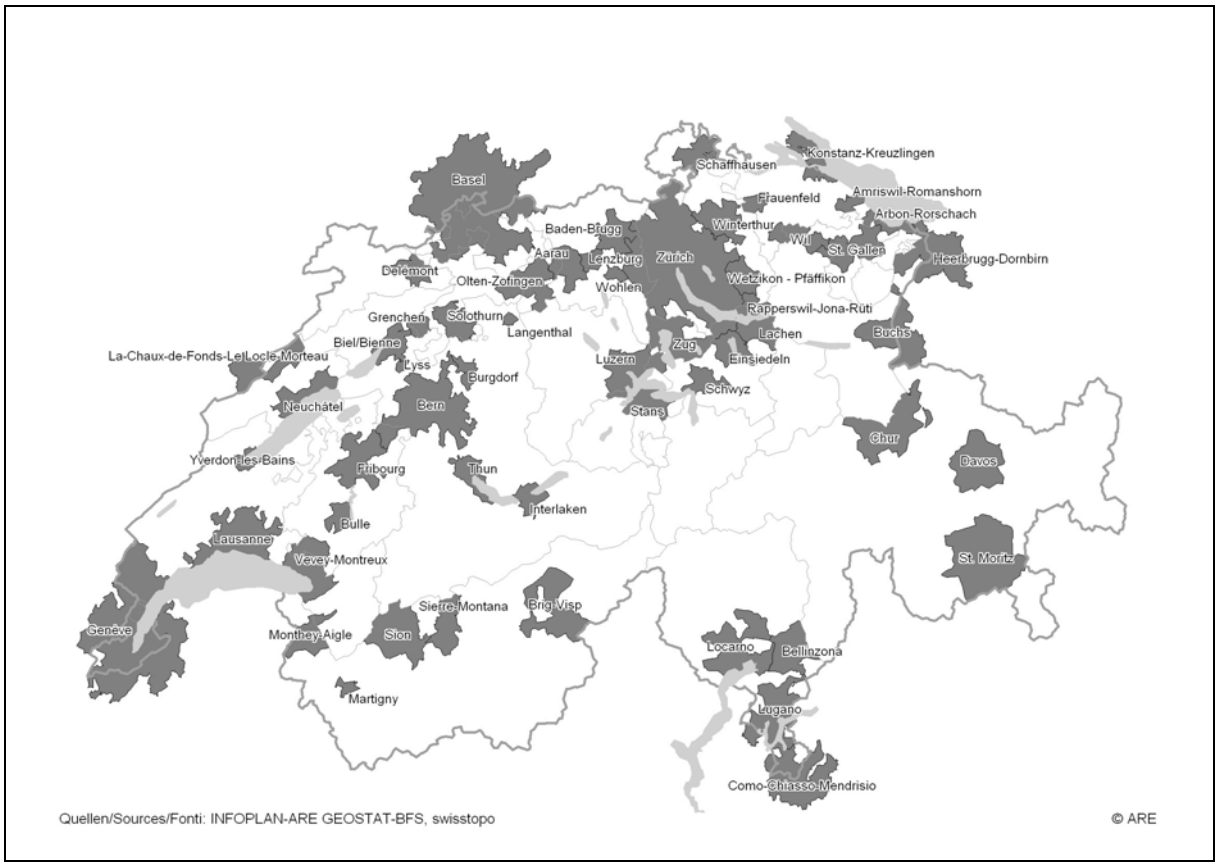

Illustration 1: Les agglomérations et villes isolées de la Suisse (selon la définition de l'OFS, état 2000)

Les nuisances sonores et la pollution de l'air auxquelles sont exposés les habitants des agglomérations sont nettement supérieures à la moyenne nationale. Dans les grandes agglomérations, plus de la moitié de la population, par exemple, vit dans un environnement dans lequel les nuisances dues aux poussières fines en suspension dépassent la valeur limite légale (PM10).

[6] Nombre d'heures d'embouteillage par année sur les routes d'importance nationale selon l'inventaire des bouchons « Kabewistra » de l'Office fédéral des routes, 2002.

Toutes les prévisions[7] vont dans le même sens et laissent entrevoir un accroissement des problèmes de circulation dans les années à venir. Le coût annuel des embouteillages en Suisse dépasse d'ores et déjà le milliard de francs[8]. Si l'on n'intervient pas à temps, la Suisse risque d'assister à une paralysie du trafic dans les agglomérations. Une telle situation aurait des conséquences fâcheuses pour la population, l'environnement et la croissance de notre économie. Pour les raisons suivantes, les problèmes du trafic d'agglomération ont entre-temps acquis une dimension nationale et nécessitent un engagement financier plus substantiel de la part de la Confédération :

- Aujourd'hui, plus de 70 pour-cent de la population suisse vit dans des villes et des agglomérations et est touchée quotidiennement par les problèmes de trafic et les charges polluantes qui en découlent.

- Les agglomérations sont les grands carrefours de communication du pays où le trafic international et national mais aussi régional et local se superposent dans un espace restreint. Les surcharges du trafic d'agglomération ont par conséquent immédiatement aussi des répercussions négatives sur les réseaux routiers et ferroviaires d'ordre supérieur.

Les problèmes du trafic d'agglomération peuvent entraver le dynamisme de développement de tout le pays. Des systèmes de transport performants sont d'une importance capitale pour la viabilité économique et sociale des centres et des agglomérations qui, en tant que moteurs de l'économie, contribuent à leur tour de façon décisive à la prospérité de notre pays.

4.2 Routes nationales

Le réseau des routes nationales a été déterminé par le Parlement en 1960 et complété depuis lors par différents arrêtés ultérieurs. Il mesure à ce jour 1892.2 km, dont 1702.4 km étaient en exploitation en 2004 et 189.8 km en construction ou en projet. Conformément à l'actuel 7e programme de construction pluriannuel, ce réseau sera achevé d'ici en 2020. L'illustration 2 ci-après donne une vue d'ensemble du réseau des routes nationales et de l'état de sa réalisation.

Les problèmes actuels qui concernent les routes nationales peuvent être résumés comme suit :

- **Retard dans l'achèvement du réseau en raison de l'état des finances fédérales** : Alors qu'auparavant, il était généralement déjà difficile de tenir les délais de construction prévus, les mesures d'économie de la Confédération et en particulier les programmes d'allégement budgétaire ont rendu la planification des tronçons restants encore plus difficile et ont ainsi retardé l'achèvement du réseau. Ces retards entraînent des désavantages économiques pour les régions concernées. La création du fonds d'infrastructure vise à redéfinir les règles de financement et, partant, à faciliter la planification et à garantir l'achèvement du réseau.

- **Menaces sur le fonctionnement du réseau** : Compte tenu de l'accroissement du trafic, différents tronçons névralgiques du réseau présentent des insuffisances de capacité qui mettent en péril la fonctionnalité de tout le réseau.

[7] Source : Verkehrsanalysen zu den künftigen Kapazitätsengpässen auf den Nationalstrassen (avec résumé en français), Office fédéral du développement territorial, 2002.
[8] Source : Infras/OFROU : Staukosten im Strassenverkehr. Rapport final, Berne, 31 décembre 1998.

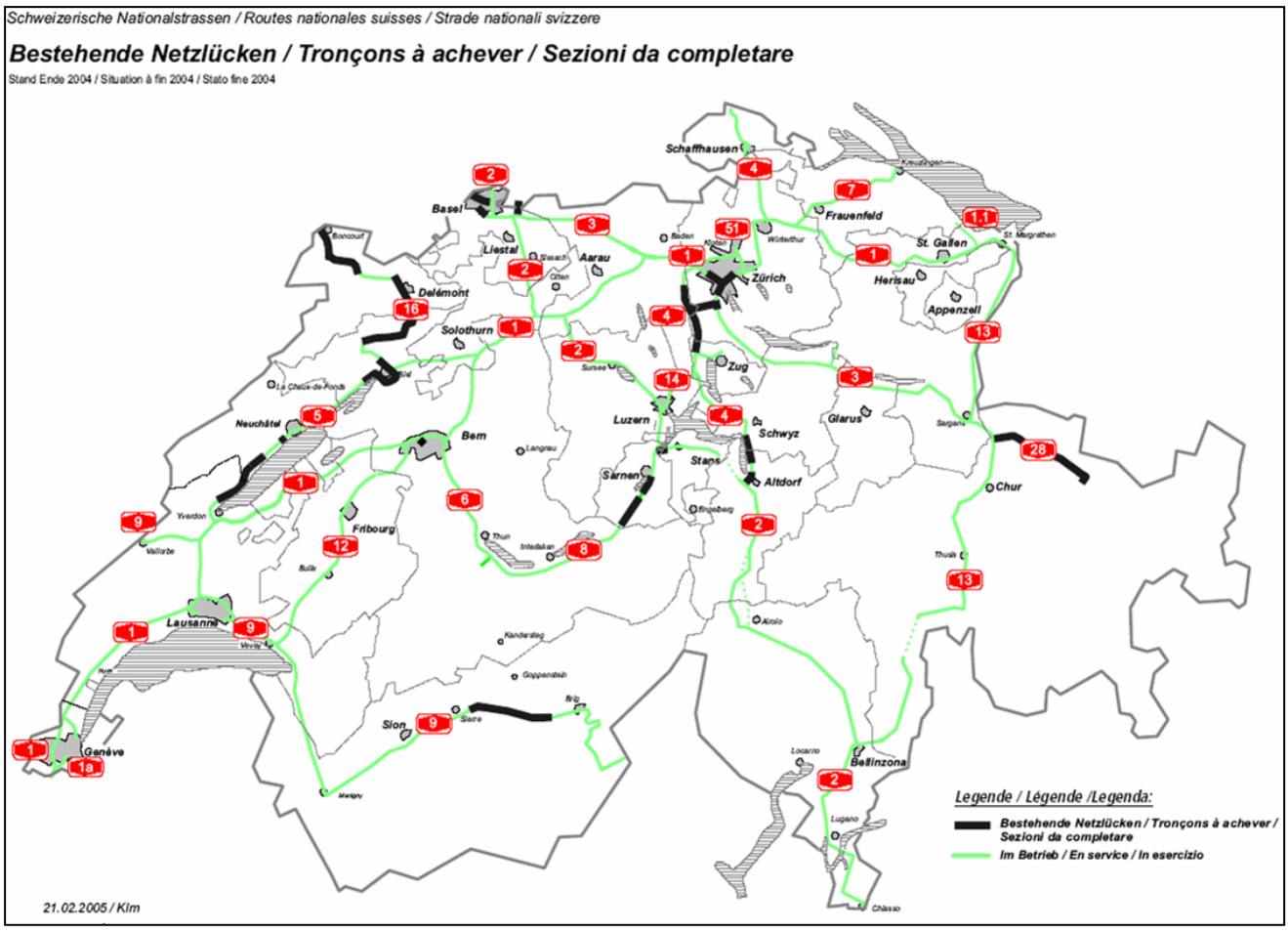

Illustration 2: Routes nationales suisses et lacunes actuelles du réseau

La RPT redéfinit fondamentalement la répartition des compétences et du financement dans le domaine des routes nationales. La construction, l'exploitation et l'entretien relèveront à l'avenir de la seule compétence fédérale et seront exclusivement financés par des fonds de la Confédération. L'achèvement du réseau s'effectue toutefois encore selon l'ancien régime, c'est-à-dire en partenariat entre la Confédération et les cantons.

4.3 Régions périphériques et régions de montagne

La loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) énumère nommément en annexe les communes faisant partie des régions de montagne en Suisse. La liste – reproduite à l'annexe 4 de ce rapport – comprend aussi les régions périphériques[9].

Les régions périphériques et de montagne de la Suisse disposent d'un bon équipement et d'un réseau suffisant, aussi bien pour les transports publics que privés. Néanmoins, ces régions se heurtent à des obstacles de politique des transports qui portent principalement sur le maintien de la valeur des infrastructures routières et ferroviaires. Vu les difficultés financières des pouvoirs publics, l'entretien de ces infrastructures constitue un défi important. Mais la garantie d'une desserte suffisante dans toute la Suisse est une condition indispensable à un développement durable de l'ensemble du pays.

[9] La définition LIM sert aussi à délimiter les régions périphériques et les régions de montagne dans la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL). Lors de la répartition de la part du produit de la redevance réservée aux cantons, ceux dans lesquels se situent les régions périphériques et de montagne reçoivent une part dite préférentielle.

Néanmoins, il n'est pas exclu que des liaisons qui ne sont plus indispensables soient également supprimées.

5 Solutions proposées

5.1 Vue d'ensemble du programme

Les solutions proposées ont pour but de garantir un financement pour les problèmes d'infrastructure non résolus à ce jour dans le domaine des transports. L'octroi de contributions fédérales en faveur du trafic d'agglomération en constitue l'élément central. Mais il s'agit aussi de consolider le financement de l'achèvement du réseau des routes nationales et de son bon fonctionnement. Enfin, le Conseil fédéral entend assurer le financement de l'entretien et de la conservation des infrastructures de transport actuelles dans les régions périphériques et de montagne. Le programme à cet effet se compose de trois parties :

- un fonds d'urgence comme mesure à effet immédiat,
- un fonds d'infrastructure comme solution durable à long terme,
- des mesures d'accompagnement en faveur des régions périphériques et de montagne.

Les deux propositions de fonds ne sont pas alternatives. Elles forment un tout conceptuel. Les deux propositions sont expliquées en détail dans les chapitres 5.2 et 5.3 ci-après. Les mesures d'accompagnement pour les régions périphériques et de montagne font l'objet du chapitre 5.4.

5.2 Le fonds d'urgence

5.2.1 But et objectifs

Le fonds d'urgence est destiné à financer des infrastructures répondant à un besoin urgent et posant des problèmes de financement. Entrent également dans cette catégorie les projets qui ont dû être reportés en raison de l'état des finances fédérales et dont le financement par le biais du budget ordinaire de la Confédération n'est pas assuré. Un fonds d'urgence ne constitue certes pas une solution durable aux problèmes de circulation, mais il permet de gagner du temps en vue de définir une stratégie à plus long terme pour l'avenir des infrastructures de transport et de leur financement.

5.2.2 Conception du fonds d'urgence

La conception du fonds d'urgence peut être schématisée de la manière suivante (cf. illustration 3) :

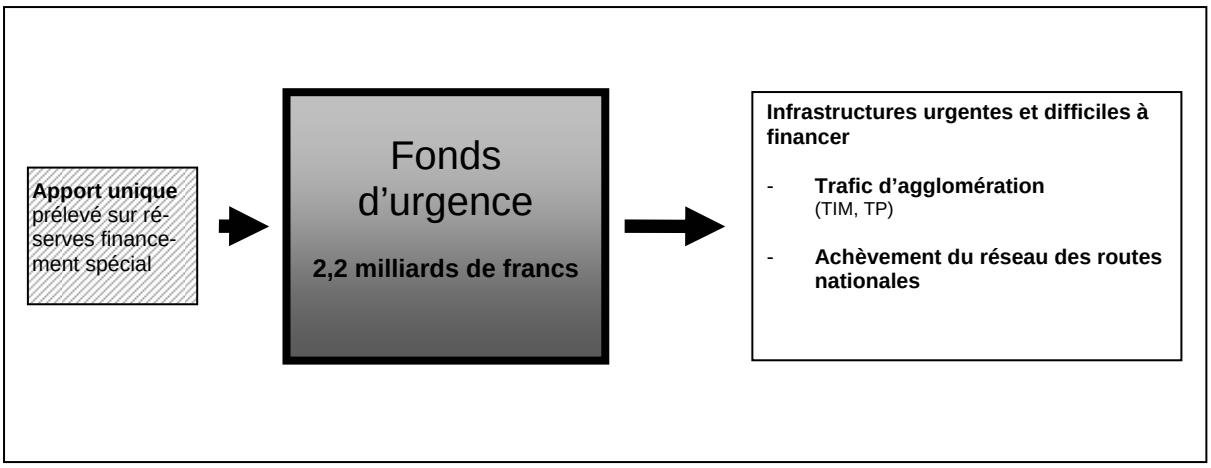

Illustration 3 : Conception du fonds d'urgence

- **Buts de financement** : Le fonds d'urgence sert à soutenir des projets urgents et difficiles à financer dans le domaine du trafic d'agglomération (y compris les RER). En ce qui concerne les routes nationales, le fonds d'urgence vise à assurer l'achèvement du réseau dans les délais prévus et à compenser les économies induites par les programmes d'allégement budgétaire PAB03 et PAB04.

- **Ressources** : Le fonds est alimenté par un apport unique de l'ordre de 2,2 milliards de francs prélevé sur les réserves du financement spécial.

- **Aspects de droit** : Le fonds d'urgence est ancré juridiquement dans une nouvelle loi. L'article 86 de la Constitution fédérale sert de base constitutionnelle pour la création du fonds.

- **Projets** : Les projets financés par le fonds d'urgence sont inscrits nommément dans la loi. La loi fixe également, pour chaque projet individuel, la part de financement provenant du fonds d'urgence. Dans le domaine du trafic d'agglomération, la Confédération finance en principe 50 pour-cent des coûts imputables. Lorsqu'il s'agit de grands projets dont la réalisation s'étend sur une longue période, le financement par le truchement du fonds d'urgence ne peut servir que d'impulsion. Ces projets seront financés par la suite par d'autres mécanismes (par exemple le fonds d'infrastructure ou les conventions de prestations des chemins de fer).

- **Mise en œuvre** : Le Conseil fédéral est chargé de la mise en œuvre. Il fait chaque année la demande au Parlement des moyens financiers nécessaires. L'Assemblée fédérale approuve ces moyens, en même temps que le budget. Chaque projet se voit attribuer une contribution fédérale donnée. Le montant de la contribution ayant été fixé, les éventuels dépassements de coûts n' iront pas à la charge du fonds. Une réserve d'environ 100 millions de francs doit donc être prévue dans la planification. Les montants éventuellement non utilisés – par exemple en raison du blocage inattendu d'un projet – sont transférés au fonds d'infrastructure après dissolution du fonds d'urgence.

- **Relation au fonds d'infrastructure** : Le fonds d'urgence est une solution à court terme. Lors de l'entrée en vigueur du fonds d'infrastructure, les avoirs restants sont transférés au fonds d'infrastructure et le fonds d'urgence est dissous.

- **Relation à la RPT** : Le fonds d'urgence peut entrer en fonction au plus tôt à partir de 2007. L'introduction de la RPT est prévue pour 2008. Il y a donc cumul du financement des projets par le biais du fonds d'urgence et du financement ordinaire des transports routiers et ferroviaires selon la

RPT et le budget resp. les comptes de la Confédération. Cela ne s'applique toutefois pas au trafic d'agglomération (cf. chapitre 5.3.8).

5.2.3 Justification du fonds d'urgence

L'objectif fondamental du Conseil fédéral est de mettre en place un fonds d'infrastructure. La proposition de créer un fonds d'urgence comme mesure à effet immédiat résulte d'un certain nombre de considérations:

- **Urgence dans le trafic d'agglomération** : les problèmes du trafic d'agglomération sont connus depuis des années. Un groupe d'experts dirigé par le conseiller d'Etat Bieri les a identifiés et personne ne les a contestés. La RPT a permis de créer une base constitutionnelle pour les contributions fédérales au trafic d'agglomération provenant des recettes routières à affectation obligatoire. Dans cette perspective, de nombreuses agglomérations ont préparé d'importants projets ces dernières années. Un grand nombre de ces projets sont à un stade de la planification très avancé, présentent un grand intérêt du point de vue de la politique des transports et ne sont pas contestés sur le plan politique dans les agglomérations. Ils n'attendent plus que le soutien financier de la Confédération.

- **Temps nécessaire pour mettre en place le fonds d'infrastructure** : ce fonds repose sur la RPT et ne pourra donc allouer des contributions fédérales au trafic d'agglomération qu'après l'entrée en vigueur de la législation sur la RPT. De plus, il doit être coordonné avec d'autres projets en cours dans le domaine de la politique des transports, tels que la réforme des chemins de fer 2 ou le plan sectoriel des transports, ce qui prend également du temps. Pour ces différentes raisons, la création du fonds d'infrastructure n'est, en l'état actuel des choses, pas envisageable avant 2010.

- **Le fonds d'urgence comme mesure transitoire** : ce fonds doit permettre aux projets d'agglomération qui sont aujourd'hui prêts à être réalisés de pouvoir être rapidement cofinancés par la Confédération. Elle ne doit considérer que les projets urgents qui sont prêts du point de vue de la planification et incontestés sur le plan politique. Il ne s'agit donc pas de projets, qui en raison des mesures d'économie au niveau la Confédération ont été reportés ces dernières années, mais de nouveaux projets urgents, indispensables pour résoudre les problèmes du trafic d'agglomération. Sans fonds d'urgence, ces projets ne pourraient être réalisés avant plusieurs années, à savoir jusqu'au moment de la création du fonds d'infrastructure. Ainsi, les projets de construction s'accumuleraient d'ici là, ce qui engendrerait des problèmes dans le secteur du bâtiment ainsi qu'un renchérissement des projets.

- **Politique financière** : le fonds sera alimenté par une réduction des réserves du financement spécial « circulation routière ». L'utilisation de ces réserves peut s'effectuer sans compensation budgétaire et ne concurrence pas d'autres affectations. Le fonds d'urgence constitue une bonne solution pour utiliser les réserves actuelles du financement spécial « circulation routière » (3,6 milliards de francs). En raison du frein à l'endettement, une utilisation de ces réserves sur le budget ordinaire de la Confédération serait difficile.

La procédure à deux niveaux proposée ici, avec un fonds d'urgence comme seuil d'entrée dans le fonds d'infrastructure, procure suffisamment de temps dans l'ensemble pour les travaux préliminaires et le processus de décision relatifs au fonds d'infrastructure ainsi que pour la coordination avec d'autres projets de politique des transports et de politique financière. Et le fonds d'urgence permet

simultanément de ne pas retarder la réalisation de projets urgents et déjà prêts. Le fonds d'urgence ne constitue pas une alternative au fonds d'infrastructure. Les fonds forment un concept à eux deux. Au bout de quelques années, le fonds d'urgence doit être remplacé par le fonds d'infrastructure, car seul ce dernier garantit une solution globale à long terme des problèmes de circulation et de transport. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral met en consultation ici les projets d'actes législatifs pour les deux fonds.

5.3 Le fonds d'infrastructure

5.3.1 But et objectifs

Par la création d'un fonds d'infrastructure, la politique des transports de la Confédération vise à remédier aux problèmes croissants de circulation dans les agglomérations et à assurer un trafic d'agglomération fluide et performant ainsi qu'à réduire à un minimum les atteintes à l'environnement. Il s'agit par ailleurs d'assurer le financement de l'achèvement du réseau des routes nationales ainsi que de conserver sa fonctionnalité ; à cet égard, le fonds d'infrastructure doit notamment permettre de consolider la planification et le financement.

5.3.2 Conception du fonds d'infrastructure

Le fonds d'infrastructure est basé sur une réorganisation de l'actuel financement spécial pour la circulation routière. Les tâches suivantes du financement spécial seront dorénavant financées par le biais du fonds d'infrastructure (cf. illustration 4) :

- les transports privés et publics dans les agglomérations, tant routiers que ferroviaires,
- l'achèvement du réseau des routes nationales, ainsi que
- la garantie de fonctionnement du réseau des routes nationales.

Les ressources financières du fonds émanent des recettes routières à affectation obligatoire. Le premier apport au fonds est constitué par le transfert du reliquat des avoirs du fonds d'urgence[10]. En plus, une partie des recettes routières à affectation obligatoire sera versée au fonds chaque année. L'importance de cette quote-part est déterminée en fonction des besoins financiers du fonds ainsi que des autres tâches découlant de l'art. 86 Cst. Le fonds ne doit pas s'endetter, et sa fortune ne porte pas intérêts.

[10] Au cas où le fonds d'urgence ne serait pas mis en place, le premier apport sera constitué par une partie des provisions du financement spécial de la circulation routière.

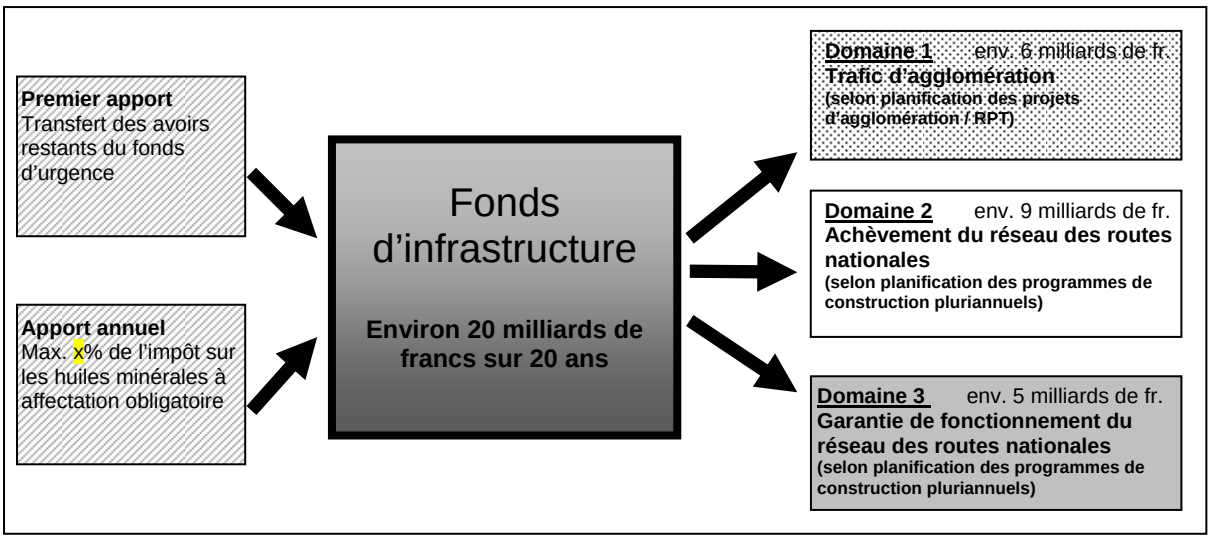

Illustration 4 : Conception du fonds d'infrastructure

5.3.3 Commentaires sur les trois domaines

Domaine 1 : Trafic d'agglomération

L'aide fédérale en faveur du trafic d'agglomération se fonde sur les dispositions légales en matière de subventions qui sont en cours de préparation dans le cadre de la législation d'exécution de la nouvelle péréquation financière. Les modifications nécessaires touchent la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire[11].

La conception de la RPT de l'aide financière octroyée en faveur du trafic d'agglomération peut se résumer comme suit :

- **Subsidiarité et limitation à l'infrastructure** : En principe, le trafic local d'agglomération est du ressort des cantons et des communes. La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire. Elle soutient des projets que les cantons resp. les agglomérations ne peuvent financer à eux seuls. La Confédération ne soutient que des investissements, une participation aux coûts d'exploitation est exclue. Elle prend en charge au maximum 50 pour-cent des coûts imputables.

- **Périmètre** : Le champ d'application spatial est délimité conformément à la définition des agglomérations et des villes isolées de l'Office fédéral de la statistique. Cette définition englobe 50 agglomérations et villes, réparties dans toutes les régions et les parties du pays (cf. illustration 1). Les ressources sont investies en priorité là où les problèmes de circulation sont les plus aigus.

- **Secteurs d'encouragement** : Des contributions sont allouées aux investissements dans des infrastructures routières et ferroviaires situées à l'intérieur des villes et des agglomérations qui servent à améliorer les systèmes de transport à l'intérieur de ces espaces et qui ne peuvent être cofinancées par d'autres fonds de la Confédération. En font partie les infrastructures suivantes :

  - Chemins de fer du trafic local (installations telles que tramways et métros circulant sur des réseaux propres et à l'intérieur des villes et des agglomérations).

[11] RS 725.116.2

- Chemins de fer du trafic régional (RER), en tant que les infrastructures prévues servent à améliorer la circulation à l'intérieur de l'espace d'agglomération.

- Mesures en faveur des transports publics routiers (installations pour autobus, couloirs de bus et de taxis).

- Mesures en faveur du trafic non motorisé, en tant qu'elles améliorent l'efficacité de l'ensemble du système de transport. Comptent notamment parmi de telles mesures des réseaux cohérents et sûrs d'itinéraires cyclables et piétonniers ainsi que des signalisations aisément compréhensibles.

- Mesures visant à séparer les courants de trafic dans les villes et les agglomérations (séparation des trafics ferroviaire et routier, suppression de passages à niveau).

- Mesures dans le domaine de la mobilité combinée visant à améliorer l'intermodalité des moyens de transport (emplacements de Park-and-Ride, stations de vélos dans les gares, télématique des transports).

- Routes de délestage ou de contournement, pour autant qu'il s'agisse de routes cantonales et communales.

Les infrastructures des réseaux de transport d'ordre supérieur dans les agglomérations sont – selon la RPT – financées dans le cadre des mécanismes actuels, c'est-à-dire par le biais des recettes routières à affectation obligatoire pour ce qui est des investissements destinés aux routes nationales et principales et par le biais des conventions de prestations avec les chemins de fer resp. par le biais du fonds FTP pour ce qui est des investissements destinés aux infrastructures ferroviaires.

- **Conditions** : Les contributions fédérales ne sont pas allouées à des projets isolés mais à des programmes qui synthétisent l'ensemble des mesures d'infrastructure pour le trafic d'agglomération de l'espace concerné. Dans ces dits projets d'agglomération[12], les différents modes de transport sont à coordonner entre eux et avec l'aménagement du milieu bâti. La Confédération pose des exigences en matière de planification des transports et d'aménagement du territoire ainsi qu'en matière de protection de l'environnement auxquelles doivent répondre ces projets (cf. chapitre 7.1). En outre, les agglomérations doivent être organisées en entités responsables du trafic d'agglomération, que ces entités existent déjà ou qu'elles doivent encore être instituées[13]. La responsabilité de la planification des projets d'agglomération incombe aux cantons et aux agglomérations. La Confédération examine les différents projets d'agglomération et, le cas échéant, les cofinance par le biais du fonds d'infrastructure.

Domaine 2 : Achèvement du réseau des routes nationales

La construction et le financement du réseau des routes nationales sont réglés dans la loi fédérale sur les routes nationales[14] et dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales

[12] Projet d'agglomération, partie Transports et Organisation du territoire
[13] Lorsqu'il s'agit d'agglomérations transfrontalières (par ex. Genève ou Bâle), des partenaires étrangers peuvent être associés à l'organisme responsable du trafic d'agglomération. Des projets d'infrastructure sur territoire étranger proche de la frontière peuvent être compris dans le financement de projet, pour autant que les infrastructures en question servent en premier lieu à améliorer la situation des transports dans la partie suisse de l'agglomération, que le pays voisin s'engage également financièrement et qu'il soit intégré de façon appropriée dans l'organisme responsable.
[14] RS 725.11

à affectation obligatoire[15]. Le réseau est achevé conformément au droit actuel, c'est-à-dire en partenariat entre la Confédération et les cantons. La nouvelle réglementation introduite dans le cadre de la RPT, selon laquelle la construction des routes nationales relève de la seule responsabilité de la Confédération, ne s'applique pas à l'achèvement du réseau.

Les ressources du fonds d'infrastructure sont destinées à compléter le réseau des routes nationales conformément au plan décidé en 1960 et perfectionné par la suite par des arrêtés supplémentaires.

Domaine 3 : Garantie de fonctionnement du réseau des routes nationales

La planification et le financement de la fonctionnalité du réseau actuel des routes nationales sont réglés au niveau du droit dans la loi fédérale sur les routes nationales[16] et dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire[17]. Avec l'acceptation de la RPT, ce troisième domaine devient du seul ressort de la Confédération et est aussi financé par elle seule. Les adaptations en conséquence de la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales sont en cours de consultation dans le cadre des travaux législatifs relatifs à la RPT.

Le trafic est régulièrement congestionné sur de nombreux tronçons du réseau des routes nationales suisses. Ces goulets d'étranglement se situent surtout dans les agglomérations, où les routes nationales constituent des axes de communication importants – aussi pour le trafic d'agglomération – et contribuent de façon essentielle à délester les autres routes dans les agglomérations. La situation est aujourd'hui jugée critique en divers endroits car, compte tenu des volumes actuels de trafic, ces engorgements locaux peuvent rapidement conduire à des paralysies qui se répercutent alors sur l'ensemble du système routier de la Suisse. Les insuffisances de capacité de certains tronçons des routes nationales dans les agglomérations ont également des conséquences négatives pour les villes et les agglomérations elles-mêmes, car elles entraînent une déviation indésirable du trafic individuel vers les villes et provoquent des embouteillages.

Dans le cadre des autres planifications des transports (cf. chapitre 7), le Conseil fédéral examinera quels sont les goulets d'étranglement sur les routes nationales qui doivent impérativement être supprimés. La détermination de ceux-ci demande une coordination des transports routiers et ferroviaires (vision d'ensemble 2007/2008 ; conventions de prestations des chemins de fer) ainsi qu'une prise en considération des projets d'agglomération. Des transports urbains performants doivent être à même d'absorber l'augmentation future du trafic. Là où la demande potentielle est suffisante, cette croissance doit être maîtrisée par un développement des transports publics sur route et sur rail, ceci en raison de leurs avantages écologiques et économiques. Les transports publics peuvent ainsi contribuer à décharger les espaces d'agglomération du trafic individuel motorisé.

5.3.4 Commentaires sur le trafic d'agglomération

La gestion des problèmes de circulation dans les agglomérations exige une approche globale des transports. Chaque mode de transport doit être pris en compte selon les avantages économiques et écologiques qu'il présente. Les autres aspects importants sont l'intermodalité des différentes formes de mobilité et la coordination avec l'aménagement du territoire.

Les transports publics ont une importance capitale. Parce que le trafic d'agglomération est en majeure partie généré par des déplacements en masse, il peut être mieux absorbé par les transports en

[15] RS 725.116.2
[16] RS 725.11

commun et donc géré plus efficacement aux plans économique et écologique que par le trafic individuel motorisé. Des systèmes de RER performants peuvent absorber une grande partie de l'accroissement futur du trafic et contribuer ainsi à mieux maîtriser l'augmentation de la circulation sur les routes nationales actuelles dans les agglomérations. Mis à part le rail, la route est aussi une infrastructure importante pour les transports publics. En effet, plus d'un quart des moyens de transport publics (26% des prestations du trafic voyageurs) circulent sur la route.

Les déplacements non motorisés, dits aussi mobilité douce ou trafic lent (cyclistes et piétons), représentent, eux aussi, un potentiel important en vue d'accroître l'efficacité des systèmes de transport dans les agglomérations. Ceci notamment en améliorant l'intermodalité des moyens de locomotion entre la mobilité douce et les transports publics et en augmentant l'attractivité des déplacements non motorisés par la création de réseaux d'itinéraires cohérents et sûrs, respectivement par l'adjonction des tronçons manquants. Enfin, il importe aussi d'améliorer l'interconnexion du trafic individuel motorisé (TIM) et des transports publics (TP).

Aucune ville ou agglomération n'a intérêt aujourd'hui à attirer davantage de voitures dans son périmètre en construisant de nouvelles routes. Certaines constructions et certains aménagements routiers sont cependant nécessaires, car c'est souvent l'unique solution pour résoudre les problèmes actuels de circulation dans les centres-villes et les quartiers. Des aménagements routiers sont en outre nécessaires pour créer plus d'espace pour les transports publics (couloirs de bus) et les déplacements non motorisés (voies cyclables).

Le Conseil fédéral rejette l'idée de fixer une quote-part de promotion des infrastructures routières et ferroviaires, car elle restreint la marge d'action pour trouver des issues appropriées et est de ce fait contraire à une approche globale des problèmes de transport et à des solutions incluant les divers modes de déplacement. Dans les petites agglomérations, la route est d'ailleurs souvent la seule infrastructure de transport sur laquelle circulent aussi bien les transports individuels et publics que les cyclistes et les piétons, ce qui rend une réglementation des quotas objectivement impossible.

5.3.5 Ressources

Les moyens financiers du fonds d'infrastructure proviennent d'une partie des recettes routières à affectation réservée (impôt sur les huiles minérales et taxes autoroutières) du financement spécial « circulation routière ». La répartition des recettes entre le fonds d'infrastructure et les autres tâches garanties par le financement spécial sera décidée chaque année par l'Assemblée fédérale, en même temps que l'approbation du budget. Dans la conception actuelle des choses, le fonds devrait disposer annuellement d'un milliard de francs. Le solde des ressources reste acquis au financement spécial « circulation routière ». Cette répartition des moyens entre le fonds et les autres tâches paraît judicieuse dans l'optique d'aujourd'hui.

Sur une durée de validité estimée à 20 ans, le fonds d'infrastructure sera ainsi doté de 20 milliards de francs. Ces ressources limitées détermineront les projets d'infrastructure qui pourront être réalisés grâce au fonds et nécessiteront par conséquent un établissement strict de priorités. L'Assemblée fédérale allouera les ressources pour chacun des trois domaines sous forme de crédits d'engagement (cf. chapitre 5.3.7). La répartition suivante paraît pertinente à l'heure actuelle : environ 6 milliards de francs pour le trafic d'agglomération, 9 milliards de francs pour l'achèvement du réseau des routes nationales et 5 milliards de francs pour assurer la fonctionnalité de ce réseau. En se basant sur les planifications des transports qui seront disponibles à ce moment-là, le Parlement décidera de la répartition définitive des moyens entre les trois domaines.

[17] RS 725.116.2

5.3.6 Aspects juridiques

Le fonds d'infrastructure est ancré juridiquement dans une nouvelle loi. Cette loi définit les buts de financement du fonds et règle les modalités de son fonctionnement (alimentation, procédure de prélèvement, compétences, planification financière, comptes, etc.). Quant aux critères et aux procédures mêmes qui régissent la réalisation des projets issus des trois domaines, ils sont déjà concrétisés au niveau de la loi pour les routes nationales et le seront pour le trafic d'agglomération dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire[18]. Cette loi est actuellement adaptée aux nouvelles conditions de péréquation financière et de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (la construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales seront désormais de la compétence exclusive de la Confédération, les transports en agglomération sont reconnus comme tâche nouvelle). Ces adaptations sont en cours de consultation dans le cadre des travaux de législation relatifs à la RPT.

Du point de vue constitutionnel, les trois domaines couverts par le fonds d'infrastructure sont inscrits à l'article 86 Cst. et peuvent être financés par les ressources affectées obligatoirement à la circulation routière. Depuis l'acceptation de la RPT par le peuple et les cantons en novembre dernier, cette possibilité existe aussi pour le trafic d'agglomération.

5.3.7 Mise en œuvre

L'affectation des ressources se fait au moyen de crédits d'engagement. Cet instrument et ce mode de faire sont particulièrement appropriés à de grands programmes d'investissement s'étendant sur une longue période et se sont avérés efficaces dans le cadre du fonds FTP. La procédure permet en particulier un partage adéquat des attributions entre les pouvoirs législatif et exécutif et accorde suffisamment de souplesse pour la réalisation des projets d'infrastructure de longue durée.

La procédure de mise en œuvre peut se résumer comme suit (cf. illustration 5) :

[18] RS 725.116.2

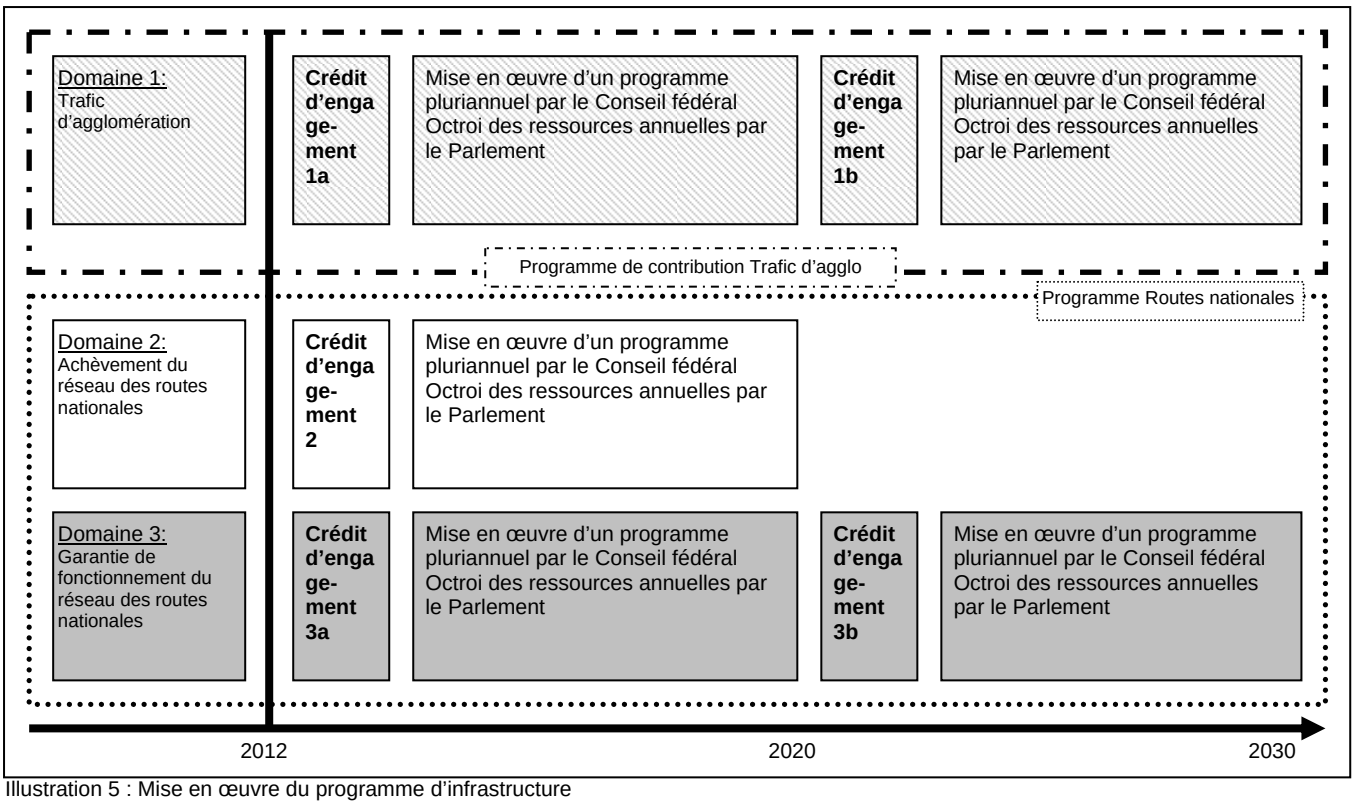

Illustration 5 : Mise en œuvre du programme d'infrastructure

- **Programme d'infrastructure de durée limitée** : Le Conseil fédéral établit un programme d'infrastructure de durée limitée pour les trois domaines couverts par le fonds. Il présente une demande de financement au Parlement pour la mise en œuvre de ce programme.

- **Crédits d'engagement accordés par le Parlement** : Le Parlement approuve les crédits d'engagement pour les trois domaines par des arrêtés fédéraux. Etant donné que tous les projets qui ont trait au trafic d'agglomération et au fonctionnement du réseau des routes nationales ne peuvent être définis d'emblée, le Parlement sera saisi d'une deuxième demande de crédits d'engagement pour chacun de ces deux domaines vers 2020. En même temps que la requête de crédits d'engagement, le Conseil fédéral renseigne le Parlement sur les différents projets prévus. Ce dernier a ainsi la possibilité, au niveau stratégique des crédits d'engagement, de participer à la définition du contenu des divers domaines. Le Parlement approuve des crédits d'engagement au niveau des trois domaines et non pour des projets particuliers. Cette dernière solution serait pesante et peu flexible. La responsabilité de la planification et de la mise en œuvre des projets particuliers à l'intérieur des domaines incombe au Conseil fédéral.

- **Programmes de mise en œuvre établis par le Conseil fédéral** : Après avoir consulté les cantons, et compte tenu de l'enveloppe financière des crédits d'engagement, le Conseil fédéral établit un programme de construction pour les routes nationales (dont une partie est consacrée à l'achèvement du réseau et l'autre à la garantie de son fonctionnement) ainsi qu'un programme de contribution en faveur du trafic d'agglomération. Alors que le programme pour les routes nationales existe déjà, le programme de financement pour le trafic d'agglomération est une tâche entièrement nouvelle. Sur la base de ces deux programmes de mise en œuvre, le Conseil fédéral élabore finalement un plan financier pour le fonds d'infrastructure.

- **Crédits de paiement annuels** : En même temps que le budget, le Parlement approuve les ressources annuelles allouées pour les trois domaines sous forme de crédits de paiement et au moyen d'un arrêté fédéral spécifique.

- **Durée limitée** : Le fonds d'infrastructure est limité dans le temps.

5.3.8 Relation à la RPT

Une aide financière en faveur du trafic d'agglomération de l'ordre de 30 à 40 millions de francs par année, prélevée sur le budget ordinaire de la Confédération, est prévue dans le cadre des travaux de législation sur la RPT. Ces versements seront suspendus après la création du fonds d'infrastructure. En d'autres termes, aucune autre contribution au trafic d'agglomération ne sera versée par le biais du budget ordinaire durant la durée de validité du fonds d'infrastructure. Une fois le fonds d'infrastructure dissous, le financement du trafic d'agglomération par des ressources du budget ordinaire pourra se poursuivre.

5.3.9 Les deux propositions de fonds en comparaison

Le tableau synoptique ci-dessous résume les points forts des deux fonds :

Caractères	Fonds d'urgence	Fonds d'infrastructure
Spécificité	Solution provisoire à court terme	Solution globale à long terme
Domaine d'application	Infrastructures de transport urgentes et difficiles à financer	- Trafic d'agglomération - Routes nationales
Buts du financement	Contributions à l'amélioration du trafic d'agglomération et à l'achèvement du réseau des routes nationales	- Contributions à l'amélioration du trafic d'agglomération - Achèvement du réseau des routes nationales - Maintien du fonctionnement du réseau des routes nationales
Alimentation	Apport unique provenant des réserves du financement spécial	- Transfert des avoirs restants du fonds d'urgence - Apports annuels provenant d'une part des recettes routières à affectation obligatoire
Volume financier	2,2 milliards	Ordre de grandeur: 20 milliards
Durée	Max. 5 ans	Durée estimée: 20 ans
Intérêts sur la fortune du fonds	Non	Non
Endettement du fonds	Non	Non

Tableau 1 : Fonds d'infrastructure et fonds d'urgence

5.4 Mesures en faveur des régions périphériques et des régions de montagne

5.4.1 Les problèmes de transport dans les régions périphériques et de montagne

Les problèmes de circulation dans les régions périphériques et de montagne résultent moins d'insuffisances de capacité et de surcharges de trafic que du manque de moyens pour entretenir les infrastructures existantes. Les routes principales sont des voies de communication primordiales dans les régions périphériques et les régions de montagne. Elles servent aussi bien aux transports privés que publics. L'entretien des infrastructures ferroviaires pose également des problèmes dans ces régions.

Le maintien des infrastructures de transport dans les régions périphériques et de montagne est une tâche permanente qui ne relève donc pas du fonds d'infrastructure. Mais le Conseil fédéral est prêt à apporter une aide supplémentaire à l'entretien de ces infrastructures. Les mesures proposées sont exposées ci-après. L'application de ces mesures s'effectue dans le cadre de la poursuite des travaux de réforme de la RPT et des conventions de prestations avec les chemins de fer.

5.4.2 Les mesures proposées

Les mesures prévues pour améliorer la situation des transports dans les régions périphériques et les régions de montagne sont les suivantes :

- **Contributions au financement des routes principales** : Avec la RPT, les cantons reçoivent des contributions forfaitaires de l'ordre de 180 millions de francs par année, basées sur une clé de répartition qui pondère la longueur des routes principales selon des critères topographiques et d'intensité du trafic. Les cantons pourront dorénavant aussi utiliser cette contribution globale pour l'exploitation et l'entretien des routes principales[19] et non seulement pour leur construction et leur aménagement. En accordant davantage d'importance que jusqu'ici au facteur topographie, les cantons comptant des régions périphériques et de montagne bénéficieront à l'avenir de plus de ressources provenant des recettes du domaine des routes principales. Comme les crédits destinés aux routes principales ne peuvent par principe pas être augmentés, cette nouvelle pondération entraîne une diminution en conséquence de l'aide octroyée aux autres cantons. Mais cette solution est défendable dans la mesure où ces derniers obtiennent de nouveaux moyens financiers pour le trafic d'agglomération. Des calculs effectués par l'Office fédéral des routes mettent en évidence l'efficacité d'une telle mesure pour les régions périphériques et de montagne. Les résultats de cette modélisation sont présentés à l'annexe 5 de ce rapport. La procédure de consultation une fois terminée, la mesure proposée ici sera intégrée dans les modifications législatives actuellement en cours pour la RPT.

- **Infrastructures ferroviaires** : Le financement d'infrastructures relevant des CFF a lieu actuellement dans le cadre de conventions de prestations. Le financement d'infrastructures pour les chemins de fer privés s'effectue par le biais d'accords d'indemnisation et de crédits cadres, selon les articles. 49 et 56 de la loi sur les chemins de fer. Avec la réforme des chemins de fer 2, le financement des infrastructures relevant des chemins de fer privés devra également avoir lieu dans le cadre de conventions de prestations. Compte tenu de l'état des finances fédérales, il est extrêmement difficile de mettre à disposition des moyens financiers supplémentaires pour des infrastructures ferroviaires dans les régions périphériques et les régions de montagne. Contrairement au trafic d'agglomération, il n'existe pas de disposition constitutionnelle permettant d'utiliser une partie des ressources à affectation obligatoire du financement spécial « circulation routière ». Le Conseil fédéral a étudié différentes variantes. Dans le cadre de ce projet mis en consultation, il propose la solution indirecte suivante : l'octroi d'une aide supplémentaire destinée à l'infrastructure ferroviaire dans les régions périphériques et de montagne pourrait passer par une affectation réservée d'une partie des ressources des conventions de prestations avec les chemins de fer. La Confédération prescrit dans les conventions de prestations qu'un soutien doit être accordé aux régions périphériques et de montagne et réserve une part obligatoire des moyens pour l'entretien de l'infrastructure ferroviaire dans ces régions. Comme les moyens à disposition dans le cadre des conventions de prestations ne sont en principe pas augmentés, la proposition implique une redistribution des ressources au détriment des agglomérations. Ce transfert est recevable, car les agglomérations sont compensées par davantage de moyens mis à

disposition pour le trafic d'agglomération (y compris les RER). La mesure esquissée ici sera étudiée plus en détail et mise en œuvre dans le cadre des conventions de prestations. En poursuivant l'examen de ces propositions, il faudra notamment veiller à ce qu'une mise en réserve des moyens dans les conventions de prestations pour le maintien de la valeur des infrastructures ferroviaires dans les régions périphériques et de montagne n'entraîne pas une utilisation inappropriée ou inefficace des moyens limités. En principe, les critères de l'efficacité et du besoin président à l'utilisation de tels moyens. Dès lors, la mesure proposée doit être conçue de manière à éviter qu'elle consolide des solutions économiquement peu intéressantes ou qu'elle entrave la mise en oeuvre de solutions plus adéquates. Concrètement, elle ne doit pas conduire au maintien d'infrastructures ferroviaires sur des tronçons que l'on pourrait exploiter de manière plus rentable avec des autobus.

5.5 Evaluation

5.5.1 Evaluation sous l'angle de la politique des transports

5.5.1.1 Fonds d'infrastructure

Du point de vue de la politique des transports, les raisons qui plaident en faveur de la création du fonds d'infrastructure sont les suivantes :

- **Financement du trafic d'agglomération** : Le fonds met suffisamment de moyens à disposition du trafic d'agglomération. Sur 20 ans, on peut escompter quelque 6 milliards de francs de contributions fédérales. Avec les apports propres des cantons et des agglomérations, ces moyens permettent de financer les projets d'infrastructure dans les agglomérations qui répondent à un besoin urgent et, partant, de prévenir les graves problèmes de circulation qui menacent ces espaces urbains.

- **Consolidation des investissements dans le domaine des routes nationales** : La création du fonds d'infrastructure permet de réorganiser le financement de l'achèvement du réseau des routes nationales et surtout de garantir un financement par rapport aux modalités actuelles. Le fonds et ses ressources contribueront, d'une part, à ne pas retarder davantage l'achèvement du réseau et, d'autre part, à en assurer la fonctionnalité de manière à éviter des congestions du trafic.

- **Continuité de la planification et du financement** : Le fonds d'infrastructure facilite la planification et le financement des projets d'infrastructure en assurant leur continuité. Si la réalisation de certains projets subit des retards imprévus, les ressources non utilisées restent acquises au fonds ; elles ne deviennent plus caduques, comme jusqu'ici dans le cadre du compte d'Etat annuel, et ne doivent pas être re-budgétées l'année suivante.

- **Meilleure répartition des priorités d'affectation des ressources limitées** : Etant donné que les principes qui régissent l'octroi de subventions par le biais du fonds d'infrastructure reposent sur des exigences claires de coordination des transports et d'harmonisation avec l'aménagement du territoire, le fonds permet plus facilement d'établir un ordre de priorité des projets nécessaires sous l'angle de l'ensemble des modes de transport.

[19] On entend ici par « routes principales » le Réseau suisse des routes principales (« réseau bleu ») et non les routes principales selon l'ordonnance concernant les routes de grand transit.

Les dépenses du fonds sont coordonnées avec les autres dépenses de la Confédération dans le domaine des transports. Il s'agit en particulier de veiller à ce que les recettes routières à affectation obligatoire soient réparties de façon appropriée entre le fonds et les autres tâches, afin que les deux domaines disposent de moyens suffisants.

5.5.1.2 Fonds d'urgence

Par rapport au fonds d'infrastructure, le fonds d'urgence ne constitue pas une solution définitive aux problèmes d'infrastructure actuels. Mais ce fonds permet de financer rapidement les infrastructures urgentes et difficilement finançables dans le domaine du trafic d'agglomération. Le fonds peut en outre assurer l'achèvement du réseau des routes nationales sans plus de retard, ce dont profiteront en particulier les régions périphériques et de montagne. Le fonds d'urgence remédie à court terme aux problèmes de circulation les plus pressants. Le fonds étant alimenté exclusivement par un prélèvement sur les réserves du financement spécial, il n'entre pas en concurrence avec d'autres dépenses courantes dans le domaine des transports.

5.5.2 Evaluation sous l'angle de la politique des finances

5.5.2.1 Moyens nécessaires

Le fonds d'urgence est doté d'un montant de 2,2 milliards de francs. Les moyens sont issus d'un prélèvement sur les provisions constituées par le financement spécial « circulation routière ». Des ressources fiscales supplémentaires ne sont pas nécessaires.

Les besoins financiers du fonds d'infrastructure sont estimés à environ 20 milliards de francs sur une durée supposée de 20 ans. Le fonds est alimenté à hauteur de ce montant par des apports annuels provenant des futures recettes du financement spécial « circulation routière ». Comme il s'agit de financer également une tâche nouvelle de la Confédération – environ 6 milliards de francs de contributions pour le trafic d'agglomération –, une augmentation du supplément d'impôt sur les huiles minérales n'est pas à exclure pour la période après 2010 (cf. chapitre 8.2.2).

5.5.2.2 Relation au frein à l'endettement

Le 2 décembre 2001, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement. Cet arrêté est entré en vigueur le 1er janvier 2003 et demande que la Confédération équilibre ses dépenses et ses recettes à moyen terme, c'est-à-dire en l'espace d'un cycle conjoncturel. Pour respecter les exigences de ce frein à l'endettement, le Conseil fédéral et le Parlement ont engagé un vaste processus d'assainissement des finances fédérales. Le programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB03) a déchargé le budget de la Confédération de quelque 3 milliards de francs, ce qui ne permet toutefois pas encore d'enrayer complètement le déficit structurel. En l'état actuel des connaissances, il faudra encore économiser environ 2 milliards jusqu'en 2008. Le 22 décembre 2004, le Conseil fédéral a donc transmis au Parlement son message concernant le programme d'allégement budgétaire 2004 (PAB04).

Vu la politique financière actuelle, on peut se demander comment le fonds d'infrastructure et le fonds d'urgence s'inscrivent dans ce contexte de restrictions budgétaires. Aussi bien le fonds d'infrastructure que le fond d'urgence sont totalement compatibles avec le frein à l'endettement et satisfont à ses exigences pour les raisons suivantes :

- **Interdiction de s'endetter et de porter intérêts** : Les deux fonds – c'est-à-dire le fonds d'urgence et le fonds d'infrastructure – ne peuvent pas s'endetter et leurs fortunes ne portent pas intérêts[20]. Le danger d'un endettement supplémentaire de la Confédération en dehors du compte d'Etat proprement dit est ainsi écarté.

- **Régulation au travers des apports annuels** : Les moyens financiers du fonds d'infrastructure peuvent certes être dépensés séparément du compte de la Confédération, ce qui représente précisément un grand avantage par rapport à la solution actuelle et permet de mieux planifier l'utilisation des ressources dans le temps. Le fonds d'infrastructure est toutefois aussi soumis au frein à l'endettement par le biais de la procédure annuelle d'alimentation du fonds. Si d'autres mesures d'économies de la Confédération s'imposent, le fonds d'infrastructure est concerné au même titre que tous les autres secteurs, en ce sens que le Parlement peut réduire en conséquence les montants qui sont versés chaque année au fonds.

- **L'apport unique est aussi compatible** : Selon l'art. 24c de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)[21], l'Assemblée fédérale peut déroger au principe de l'équilibre budgétaire si des adaptations du modèle comptable ou des concentrations de paiements liées au système comptable l'exigent. L'acceptation de la majorité des membres des deux Chambres est toutefois requise. Par ailleurs, il est nécessaire que les besoins financiers supplémentaires atteignent au moins 0,5 pour-cent du plafond des dépenses. L'apport unique au fonds d'urgence est une concentration de paiement liée au système comptable. De même, le volume financier dépasse la limite de 0,5 pour-cent du plafond des dépenses formulée dans la loi, de sorte que, sur le plan juridique, rien ne s'oppose à l'application des dispositions dérogatoires concernant le frein à l'endettement.

  Un deuxième élément vient cependant s'y ajouter. La majeure partie des réserves accumulées par le financement spécial « circulation routière », qui s'élèvent aujourd'hui à quelque 3.6 milliards de francs, a été constituée avant l'entrée en vigueur du frein à l'endettement. Le budget fédéral présentait donc un déficit structurel de cet ordre. Dans sa conception, le frein à l'endettement tend néanmoins surtout à empêcher tout nouvel accroissement de la dette et à préserver l'équilibre budgétaire atteint au moment de son instauration. Renoncer à recourir aux possibilités de dérogation au frein à l'endettement équivaudrait à devoir compenser cette dette dans d'autres domaines. Le Conseil fédéral considère cette manière de procéder comme peu correcte. De plus, la provision constituée sur le financement spécial pour la circulation routière est faite de montants destinés à des fins déterminées mais qui n'ont pas été affectés au but fixé par le passé.

  Sur le plan comptable, une utilisation partielle de ces réserves implique un transfert de la dette interne à la dette externe de la Confédération, ce qui, tout compte fait, n'augmente en rien l'endettement global de la Confédération. Seul le compte financier est grevé d'intérêts supplémentaires sur les capitaux étrangers, dans la mesure où le capital initial de dotation est graduellement dépensé (cf. chiffre 8.2).

5.5.3 Position des Commissions des transports du Conseil des Etats et du Conseil national

Après l'échec du contre-projet à l'initiative Avanti, les Commissions des transports des deux Chambres fédérales se sont rapidement mobilisées. En se basant sur les propositions soumises par le DETEC en août 2004, les deux commissions se sont prononcées, lors d'un débat d'entrée en

[20] Capital du fonds sans intérêts à l'endroit de la Confédération

matière en septembre 2004, sur la suite des démarches à prévoir après le rejet du contre-projet. Les deux commissions ont approuvé l'élaboration rapide d'un nouveau projet et ont chargé le DETEC de le mettre au point. Le présent rapport destiné à la consultation répond au mandat conféré par les deux commissions. Ces dernières ont en outre décidé d'ajourner le traitement des initiatives et interventions parlementaires encore en suspens aux Chambres fédérales et qui portent sur des sujets apparentés au fonds d'infrastructure (cf. chapitre 5.5.4 ci-après) jusqu'à ce que le nouveau projet du Conseil fédéral soit disponible.

La Commission des transports du Conseil national propose, entre autres, d'examiner également l'idée de créer non pas un mais deux fonds, dont l'un couvrirait le domaine des routes nationales et l'autre le domaine du trafic d'agglomération.

La séparation en deux fonds aurait notamment l'avantage de ne pas regrouper deux différents domaines d'infrastructure dans un seul fonds. Au plan politique, l'intérêt d'une telle solution réside dans le fait que chacun des deux fonds opérerait avec de plus petits volumes financiers et que des montants moins importants seraient détenus dans un seul endroit.

Les raisons qui plaident contre la création de deux fonds distincts sont tout d'abord que les trois domaines inclus dans le fonds d'infrastructure doivent être coordonnés entre eux quant à la forme et au contenu. Une évaluation d'ensemble des problèmes de trafic à résoudre évite des redondances et permet d'agencer les moyens financiers engagés. Deux fonds se heurteraient de surcroît à des problèmes purement organisationnels et techniques. De trop nombreux fonds à l'intérieur du financement spécial de la circulation routière compliqueraient singulièrement la gestion des finances.

Par le biais des crédits d'engagement, le fonds d'infrastructure garantit suffisamment que les ressources limitées soient judicieusement réparties entre les trois domaines du fonds. Il n'y a donc pas de risque que l'un des domaines absorbe tous les moyens au détriment des autres. Sur la base de ces considérations, le Conseil fédéral rejette l'idée des deux fonds.

5.5.4 Initiatives et interventions parlementaires

Différentes interventions et initiatives ayant trait aux démarches consécutives à l'échec du contre-projet Avanti et/ou à la thématique d'un fonds d'infrastructure des transports ont été déposées au Parlement. L'annexe 3 de ce rapport fournit une vue d'ensemble de ces interventions parlementaires. Ces dernières expriment généralement toutes la même préoccupation, à savoir les problèmes actuels de circulation et de transport. Mais il existe des différences notables dans les propositions concrètes, par exemple en ce qui concerne la question de principe de la création d'un fonds ou le poids accordé aux différents modes de transport.

Le présent projet mis en consultation tient compte en principe des exigences formulées dans ces interventions. Mais il existe ici aussi des différences de détail. Ainsi, la plupart des interventions parlent de légiférer au niveau de la Constitution. Le Conseil fédéral propose au contraire une solution au niveau de la loi. Des différences apparaissent aussi en ce qui concerne les buts de financement d'un fonds. La majorité des interventions qui ont pour objet des propositions de fonds demandent à ce que l'aide accordée aux régions périphériques et de montagne transite également par le fonds. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne s'agit pas ici de nouvelles infrastructures devant être financées par un fonds à durée limitée. Assurer l'entretien des infrastructures est plutôt une tâche permanente qui doit être accomplie dans le cadre de réglementations non limitées dans le temps.

[21] RS 611.0

En même temps que le message relatif au présent projet, le Conseil fédéral proposera à l’Assemblée fédérale de classer ces interventions.

5.6 Relation à d’autres projets de politique des transports et de politique financière

Un projet susceptible de rallier une majorité doit nécessairement partir d’une vision d’ensemble et tenir compte du contexte de politique des transports et de politique financière. Le tableau 2 ci-dessous dresse une liste des principaux projets ayant un lien avec le fonds d’infrastructure des transports.

Projets	Eléments essentiels	Etat d'avancement / délais	Lien avec le fonds d'infrastructure
Réforme de la péréquation financière (RPT)	Nouvelle péréquation financière et nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, incluant les infrastructures de transport	Approuvée par le peuple et les cantons en novembre 2004 ; consultation en cours sur la législation d'application	Crée la base constitutionnelle pour les contributions fédérales au financement du trafic d'agglomération
Programme d'allégement budgétaire 2004 (PAB04)	Assainissement des finances fédérales ; les transports participent également aux efforts d'économie	Message transmis le 22 décembre 2004	Paramètre ayant une influence décisive sur la marge de manœuvre financière
Plan sectoriel des transports	Planification spatiale des futures infrastructures routières et ferroviaires	Adoption par le Conseil fédéral 1er trimestre 2006	Base de planification pour les futures infrastructures nationales de transport (arrêtés sur le réseau des routes nationales et le réseau des routes principales)
Projets d'agglomération	Planification coordonnée des transports et de l'organisation du territoire dans les agglomérations	Travaux en cours	Exigence à satisfaire pour bénéficier des futures contributions fédérales au trafic d'agglomération
Réforme des chemins de fer II	Mise à égalité des ETC et des CFF ; désenchevêtrement (Confédération/canton) des tâches et du financement	Message transmis le 22 février 2005	Base pour la détermination des réseaux ferroviaires et des compétences
Développement futur des grands projets ferroviaires (« Vision d'ensemble »)	Vision d'ensemble de la poursuite du développement des grands projets ferroviaires et définition des priorités pour l'utilisation des moyens restants dans le fonds FTP	Consultation en 2007 / 2008	Certains projets ferroviaires dans les agglomérations (GE, ZH, TI) sont également concernés
7e programme pluriannuel de construction des routes nationales	Achèvement et aménagement du réseau des routes nationales	Durée indéterminée	Base pour la planification et la réalisation des routes nationales (construction et extension)
Conventions de prestations avec les entreprises de transport ferroviaire	Construction, exploitation et entretien des infrastructures ferroviaires (CFF et dorénavant aussi ETC)	Durée de la CP CFF en vigueur 2003 – 2006 ; 8e crédit-cadre ETC jusqu'en 2006 ; CP 2007 – 2010 en préparation	Base pour l'exploitation et l'entretien ainsi que pour le développement ultérieur de l'infrastructure ferroviaire existante (desserte de base)

Tableau 2 : Lien avec d'autres projets de politique des transports

Cette présentation synoptique met en évidence la dynamique de la planification et de la construction d'infrastructures de transport. Une coordination matérielle et temporelle de ces projets est nécessaire. De plus, les réformes de la route et du rail actuellement en cours visent une nouvelle réglementation des réseaux et de leur exploitation, ainsi que des tâches, des flux financiers et des compétences. Ces projets, eux aussi, ont un lien avec le fonds d'infrastructure des transports. Enfin, il convient de souligner que les efforts d'économie de la Confédération exigent une plus grande rigueur que par le passé dans la définition des priorités et une plus grande cohérence de toutes les tâches.

C'est précisément en raison de ces importantes affaires en cours que le Conseil fédéral propose la mise en place d'un fonds d'urgence comme mesure transitoire. Cette mesure permet, d'une part, de trouver rapidement une solution pour les projets à l'ordre du jour mais difficiles à financer – en particulier dans le domaine du trafic d'agglomération. D'autre part, l'instauration du fonds d'infrastructure sera mieux coordonnée dans le temps avec les autres projets.

6 Explications relatives aux projets législatifs

6.1 Bases constitutionnelles

Les dispositions principales qui règlent le financement des infrastructures des routes nationales et principales figurent à l'art. 86 de la Constitution fédérale. Depuis l'adoption de la réforme de la péréquation financière par le peuple en novembre 2004, les ressources affectées à la circulation routière peuvent aussi être utilisées pour contribuer au financement d'infrastructures situées dans les agglomérations (nouveau : art. 86, al. 3, let b^{bis}, Cst.). La loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin[22], en particulier les art. 3 et 4) concrétise l'art. 86 Cst. dans le domaine des routes nationales. Quant à la concrétisation dans le domaine du trafic d'agglomération, cette concrétisation est en cours dans la législation sur la nouvelle péréquation financière, également dans la LUMin.

Ces dispositions stratégiques sont complétées par des modalités de financement, définies par la création d'un fonds d'urgence, respectivement d'un fonds pour les infrastructures de transport (cf. commentaires aux chiffres 6.2 et 6.3 ci-dessous).

6.2 Explications à propos de la loi fédérale sur le fonds d'urgence pour les infrastructures de transport

6.2.1 Article 1: Forme juridique et but

Alinéa 1 : Le fonds d'urgence est conçu comme une institution fédérale sans personnalité juridique, mais qui a sa propre comptabilité et dont la structure détaillée n'apparaît pas dans le compte administratif de la Confédération. La loi y relative définit les mécanismes et les procédures d'alimentation et de prélèvement du fonds.

Alinéa 2 : Le fonds d'urgence constitue une solution transitoire. Il ne sera opérationnel que pendant une durée limitée ; sa dotation est strictement limitée à 2,2 milliards de francs. Les projets ne seront cofinancés par le fonds d'urgence que s'ils peuvent être lancés et réalisés au cours des années à venir. Les projets financés seront inscrits nommément dans la loi et cette liste sera exhaustive. Les critères suivants détermineront le choix des projets : portée importante, urgence, aptitude à une réalisation prochaine, conformité aux critères de financement. La contribution de la Confédération à chacun des projets dans le domaine du trafic d'agglomération s'élève en règle à 50 pour cent des coûts imputables. La loi arrête le montant de la contribution de la Confédération pour chaque projet. Dans le cas des projets dont la réalisation se prolonge, le fonds d'urgence peut assurer un financement initial. Une éventuelle poursuite du cofinancement après la dissolution du fonds doit faire

[22] RS 725.116.2

l'objet d'une nouvelle convention (voir les commentaires au ch. 6.2.7, dissolution du fonds). Vue la brève durée du fonds et l'état d'avancement des projets, il n'est pas nécessaire de prévoir de flexibilité supplémentaire pour l'affectation des moyens du fonds et pour la mise en oeuvre des projets. Les projets urgents et difficiles à financer, mais qui, au moment de l'entrée en vigueur du fonds, restent contestés ou n'ont pas atteint la maturité requise, ne percevront rien de ce fonds, même ultérieurement. Toutefois, de tels projets ne sont pas exclus a priori de tout financement par des fonds. Ils peuvent être pris en compte dans la planification financière du fonds d'infrastructure.

.Alinéa 3 : Les dispositions de la loi sur les finances de la Confédération (LFC)[23], respectivement de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC)[24] et les dispositions de la loi sur les subventions (LSu)[25] s'appliquent de manière subsidiaire.

6.2.2 Article 2: Alimentation du fonds

Les moyens du fonds sont constitués par un versement unique issu d'une partie de la réserve constituée au financement spécial « circulation routière ». La fortune du fonds est limitée à 2,2 milliards de francs.

6.2.3 Article 3: Endettement et intérêts

L'art. 3 assure la conformité du fonds d'urgence aux exigences du frein à l'endettement. La fortune nette du fonds ne porte pas d'intérêts et le fonds ne peut pas s'endetter.

6.2.4 Article 4: Prélèvements

En adoptant le budget annuel de la Confédération, le Parlement décide du montant alloué chaque année aux projets au moyen d'un arrêté fédéral spécifique.

6.2.5 Article 5: Compte du fonds

L'article 5 décrit la structure et les mécanismes comptables du fonds, qui se constituent du bilan et du compte de résultat. La solution proposée est compatible avec le nouveau modèle comptable de la Confédération.

6.2.6 Article 6: Adoption des comptes et de la planification financière

Les comptes du fonds sont soumis au Parlement pour approbation sous la forme d'un arrêté fédéral simple en même temps que le compte d'Etat. La compétence budgétaire du Parlement est préservée par le fait que cet organe adopte à la fois le budget et le compte du fonds.

Pour le fonds d'infrastructure, le Conseil fédéral établit un plan financier de quatre ans, qu'il porte à la connaissance du Parlement en même temps que le budget.

[23] RS 611
[24] RS 611.01
[25] RS 616.1

6.2.7 Article 7: Dissolution du fonds

Le fonds d'urgence sera dissous aussitôt après la création du fonds d'infrastructure. Les projets du fonds d'urgence qui ne seront pas achevés à cette date seront repris soit par le fonds d'infrastructure, soit financés par d'autres instruments (comme par ex. Rail 2000, 2e étape). Or, puisque des motifs de technique législative empêchent la présente disposition de faire référence à une loi qui n'existe pas encore, celle-ci ne sera promulguée que dans le cadre de la loi sur fonds d'infrastructure (cf. ch. 6.3.9 Abolition du droit en vigueur et de l'art 10 des dispositions transitoires) .

L'article 7 n'est est appelé à intervenir que si le fonds d'infrastructure ne devait pas être créé. Dans ce cas, tous les anciens projets du fonds d'urgence mentionnés à l'article 2 seront soit achevés, soit pris en charge par d'autres instruments de financement. Le Conseil fédéral procède ensuite à la dissolution du fonds et reverse le reliquat du capital de dotation au financement spécial « circulation routière ». Le Conseil fédéral est toutefois d'avis que le fonds d'infrastructure doit nécessairement se substituer au fonds d'urgence.

6.3 Explications à propos de la loi fédérale sur le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (LFar)

6.3.1 Article 1: Objet

Al. 1 et 3: Le fonds d'infrastructure « Transports » est une institution fédérale sans personnalité juridique, qui a sa propre comptabilité. Sa structure détaillée n'apparaît pas dans le compte administratif de la Confédération. La loi définit les mécanismes et les procédures d'alimentation et de prélèvement du fonds. Les dispositions de la loi sur les finances de la Confédération[26], respectivement de l'ordonnance sur les finances de la Confédération[27] et les dispositions de la loi sur les subventions[28] s'appliquent de manière subsidiaire

Al. 2, let. a et b (routes nationales): le fonds permet d'une part d'achever le réseau des routes nationales décidé en 1960 et d'autre part d'assurer la fonctionnalité de ce réseau.

Al. 2, let. c *(trafic d'agglomération):* la Confédération verse des contributions aux infrastructures de transport tant ferroviaires que routières du trafic d'agglomération privé et public, au niveau régional et local (RER, trams, installations et couloirs pour bus, mobilité douce, routes communales et cantonales, installations pour la gestion du trafic routier, intermodalité des vecteurs de transport). Il est également prévu de pouvoir cofinancer les frais de planification d'un projet qui vise la réalisation de telles infrastructures. Le versement de contributions fédérales est soumis à la condition que les agglomérations concernées se regroupent pour l'occasion en entités de planification pour élaborer ensemble un projet d'agglomération : une planification globale pour le développement urbain et des transports et une mise en œuvre efficace. Ces conditions sont définies dans le cadre des dispositions de la nouvelle péréquation financière, plus précisément dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire[29]. Le fonds d'infrastructure définit les modalités de financement.

[26] RS 611
[27] RS 611.01
[28] RS 616.1
[29] SR 725.116.2

6.3.2 Article 2: Programme d'infrastructure

Al. 1: La durée du fonds des transports est estimée aux environs de 20 ans. Le Conseil fédéral établit un programme d'infrastructure d'une durée limitée en vue de la planification et du financement des tâches selon l'article 1, alinéa 2. Conjointement avec le message se rapportant aux crédits d'engagement, il arrête l'essentiel du contenu du programme d'infrastructure (cf. al. 2).

Al. 2: Le Parlement adopte les crédits d'engagement qui constituent le montant maximal que le Conseil fédéral peut s'engager financièrement dans chacun des domaines. L'instrument du crédit d'engagement permet au Parlement de participer à la prise de décision stratégique dans les trois domaines. Cet instrument a fait ses preuves dans le cadre du financement des projets d'infrastructure à long terme dans le domaine des transports publics (FTP).

Al. 3 : Le Conseil fédéral a la compétence d'établir d'une part un programme d'infrastructure (cf. al 1) et, d'autre part, de procéder à la mise en œuvre de celui-ci dans le cadre des crédits d'engagement. En ce qui concerne les routes nationales, les programmes de construction annuels et pluriannuels bénéficient d'ores et déjà des moyens issus de la répartition des impôts sur les huiles minérales. Dans le domaine du trafic d'agglomération, il est également prévu d'établir un programme à long terme et un programme pluriannuel : à la différence des routes nationales, il s'agit d'une tâche entièrement nouvelle.

6.3.3 Article 3: Alimentation du fonds

Le fonds sera alimenté par une partie des futures recettes en provenance des recettes routières à affectation obligatoire. Chaque année, un milliard de francs environ viendra alimenter le fonds. La répartition entre routes nationales, routes principales, autres contributions liées à un ouvrage, contributions non liées à un ouvrage et le fonds pour les infrastructures de transports, ainsi que les procédures d'alimentation sont réglées à l'art. 4 de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire.

6.3.4 Article 4: Endettement et intérêts

L'art. 4 assure que le fonctionnement du fonds d'urgence soit conforme aux exigences du frein à l'endettement. La fortune nette du fonds ne porte pas d'intérêts. Le fonds ne peut pas s'endetter.

6.3.5 Article 5: Prélèvements

Cf. ch. 6.2.4 Commentaires sur le fonds d'urgence pour les infrastructures de transports, où les projets sont remplacés par les trois domaines selon l'art.1, al. 2.

6.3.6 Article 6: Comptes du fonds

L'art. 6 décrit la structure et les mécanismes comptables du fonds. Le compte se constitue du compte de résultat et du bilan. Les recettes figurent dans le compte financier de la Confédération ; durant le même exercice, elles sont comptabilisées au titre de dépenses qui vont alimenter le fonds. Ce poste de dépenses dans le compte financier constitue un actif transitoire. Les recettes à affectation réservée sont ainsi transférées sur le compte du fonds. Les al. 2 et 3 indiquent en détail les rubriques qui

figurent au bilan et au compte de résultat. La solution proposée est compatible avec le nouveau modèle de compte de la Confédération.

6.3.7 Article 7: Adoption des comptes et planification financière

Cf. Commentaires sur le fonds d'urgence pour les infrastructures de transport, ch. 6.2.6.

6.3.8 Article 8: Dissolution du fonds

Dès que tous les projets financés par le fonds d'infrastructure sont terminés, le Conseil fédéral procède à la dissolution du fonds le solde du capital de dotation est reversé au financement spécial « circulation routière ». A l'heure actuelle, la durée du fonds est estimée à une vingtaine d'années.

6.3.9 Articles 9 et 10: Abrogation du droit en vigueur et dispositions transitoires

Lors de l'entrée en vigueur du fonds d'infrastructure, le fonds d'urgence est dissous. Les projets qui n'auront pas été achevés à cette date seront soit financés par d'autres instruments (comme p.ex. Rail 2000 2e étape), soit repris par le fonds d'infrastructure. Les projets du trafic d'agglomération ou de routes nationales pourront être transférés du fonds d'urgence au fonds d'infrastructure. D'éventuels projets de routes principales encore en construction ne pourront plus être financés. Pour cette raison, la loi sur le fonds d'infrastructure contiendra une disposition transitoire prévoyant que ces projets pourront être terminés avec le concours du fonds d'infrastructure, sans qu'il faille recourir aux trois crédits d'engagement.

7 Planification des transports et projets nécessaires

7.1 Plan sectoriel des transports et projets d'agglomération

La planification des transports de la Confédération se fait en principe dans le cadre de plans d'infrastructure et de financement concrets comme le fonds FTP, les conventions de prestations avec les chemins de fer et les programmes à long terme de construction des routes nationales.

L'instrument qui harmonise ces plans avec le développement territorial est le plan sectoriel. Le plan sectoriel des transports est précisément en cours d'élaboration. Il comprend une partie stratégique de caractère intermodal (partie « Programme ») qui sera prête début 2006. Le plan sectoriel des transports est un instrument capital pour l'avenir dans le domaine de la planification des transports en général et une base importante pour la planification des projets d'infrastructure d'intérêt national. Au niveau thématique, le plan sectoriel des transports met l'accent sur les infrastructures de transport d'ordre supérieur qui relèvent de la compétence de la Confédération. Une coordination avec les projets d'agglomération – dans lesquels les différentes agglomérations exposent leurs plans des transports à l'échelle locale – est impérative ; cette coordination est assurée par la Confédération.

Au niveau national, les agglomérations travaillent en ce moment à l'établissement de leurs plans des transports dans le cadre desdits projets d'agglomération. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) accompagne ce processus, conjointement avec les Offices fédéraux des transports (OFT), des

routes (OFROU) et de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). L'ARE a fixé, à l'attention des cantons et des entités responsables, des exigences et des critères d'élaboration et de contenu auxquels doivent répondre les projets d'agglomération. Une aide de travail guide les agglomérations dans l'élaboration de leur projet.

L'appréciation des projets d'agglomération est fondée sur un certain nombre de critères formels et sur cinq critères concrets d'impact. Ces derniers sont aussi déjà inscrits dans la LUMin[30] comme conditions requises pour les projets d'agglomération, ceci dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT au niveau législatif. Le tableau 3 ci-dessous donne un aperçu des différents critères d'appréciation. Des explications détaillées figurent dans l'aide de travail de l'Office fédéral du développement territorial[31].

Exigences de base	Critères d'efficacité
1. L'entité responsable est mise en lumière et investie	1. La qualité des systèmes de transport est améliorée
2. L'état effectif et l'état futur sont analysés	2. La densification urbaine vers l'(intérieur) est encouragée
3. Toutes les mesures sont examinées	3. La sécurité du trafic est augmentée
4. Les effets et les coûts sont présentés avec transparence	4. La charge polluante et la consommation des ressources sont réduites
5. La mise en œuvre et le controlling sont assurés	5. Le rapport coûts-avantages est favorable et les coûts induits sont supportables
6. La participation est garantie	

Tableau 3 : Critères d'appréciation pour un cofinancement par la Confédération, état juin 2004

7.2 Vue d'ensemble des projets

7.2.1 Fonds d'urgence

La liste ci-après énumère des projets qui, dans l'optique d'aujourd'hui, pourraient être financés ou cofinancés par le fonds d'urgence. Cette liste contient les projets les plus urgents du point de vue du trafic pour la période 2007-2011.

- **Trafic d'agglomération** : La sélection des projets proposés a été opérée de concert avec les cantons et les agglomérations et selon les critères suivants : Les projets sont situés dans le périmètre de l'agglomération selon la définition de l'Office fédéral de la statistique. Ils font partie d'un projet d'agglomération en cours d'élaboration. Les projets peuvent être réalisés et financés au cours de la période 2007-2011. Ils présentent un bon rapport coûts-avantages. Les projets sont difficiles à financer pour les agglomérations, parce qu'il s'agit de grands projets. Ils sont urgents parce que s'ils n'étaient pas réalisés les problèmes de trafic augmenteraient de manière drastique dans un avenir proche.

- **Routes nationales** : Différents projets destinés à achever le réseau des routes nationales sont touchés par les mesures d'économies induites par les programmes d'allégement budgétaire 03 et 04. Les économies ont porté sur 235 millions de francs au total et ont retardé la construction en conséquence. Le fonds d'urgence vise à compenser les économies résultant des programmes d'allégement.

[30] RS 725.116.2
[31] http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/politiquedesagglomeration_6/index.html

Canton	Agglomération Région	Nom du projet	Coûts au total (en millions de francs)	Contribution du fonds d'urgence [32] 2007 – 2011
ZH	Zurich	Durchmesserlinie Zürich (DML), Teil S-Bahn	1'950	400
ZH	Zurich	Glattalbahn, Fortsetzung	437	219
BE	Berne	Entflechtungsbauwerke Wylerf. Weyermannsh.	285	143
BE	Berne	Wankdorfplatz, Verlängerung Tramlinie 9	80	32
BE	Thoune	Bypass Nord, Aarequerung	75	23
LU	Lucerne	Tieflegung Zentralbahn Stadtgebiet Luzern	190	72
ZG	Zoug	Stadtbahn Zug, 1. Ergänzung	90	45
FR	Fribourg	Pont (et tunnel) de la Poya	100	30
SO	Aarau-Olten-Zofingue	Entlastungsstrasse Olten-Wangen, 1. Etappe	156	30
BS	Bâle	Tramverlegung St. Johann-ProVolta	18	9
BL	Bâle	H2 Pratteln-Liestal	275	83
SG	Saint-Gall	Stadtbahn St. Gallen, Südast	80	30
TI	Tessin	Stabio – Arcisate (MEVA)	130	65
VD	Lausanne	Projet Métro M2 (achèvement), Ouchy-Croisettes	240	120
NE	Neuchâtel	TRANSRUN, tram-train	400	100
GE	Genève	Raccordement ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse (CEVA)	942	450
GE	Genève	Tram Onex-Bernex	180	90
Contributions		Achèvement réseau routes nationales		235

*Les contributions à l'achèvement du réseau des routes nationales émanant du fonds d'urgence s'élèvent au total à 235 millions de francs. Ce montant équivaut aux économies des PAB 03/04 faites sur l'achèvement de ce même réseau. Les projets suivants sont concernés : N5 Umfahrung Biel; N16 Moutier est – Court; N16 Court – Tavannes; N8 Umfahrung Lungern; N28 Umfahrung Saas; N20 Flankierende Massnahmen; N9 Siders Ost – Leuk/Susten West; N9 Leuk – Gampel; N9 Gampel Ost – Visp West; N5 Serrières; N16 Delémont – Ktgr. BE; N16 Front. F – Porrentruy Ouest 1ère étape

Tableau 4 : Liste des projets du fonds d'urgence

7.2.2 Fonds d'infrastructure

Conjointement avec les cantons et les agglomérations, les Offices fédéraux du développement territorial, des transports et des routes mettent au point à l'heure actuelle les projets qui pourront être réalisés par la suite grâce au fonds d'infrastructure. Le Conseil fédéral continuera de concrétiser les éléments du contenu du fonds d'infrastructure jusqu'à la transmission du message relatif au présent projet.

Pour l'heure, les commentaires qui peuvent être faits sur les trois domaines du fonds d'infrastructure sont les suivants :

- **Trafic d'agglomération** : De nombreuses agglomérations travaillent en ce moment à l'élaboration de leur projet d'agglomération (cf. illustration 6). La Confédération examinera ces projets d'agglomération ainsi que les adaptations correspondantes des plans directeurs et intégrera les projets pertinents et conformes aux critères requis dans le plan de financement du fonds.

- **Achèvement du réseau des routes nationales** : Les travaux de planification pour l'achèvement du réseau sont très avancés. La réalisation des différents tronçons (cf. illustration 2) sera arrêtée dans le cadre du plan de financement du fonds.

[32] Il s'agit en l'occurrence de 50 % des coûts imputables durant cette période, sauf en ce qui concerne les projets de RER difficiles à financer et l'achèvement du réseau des routes nationales.

- **Garantie de fonctionnement du réseau des routes nationales** : En vue du contre-projet à l'initiative Avanti, le DETEC avait déjà établi une liste des priorités concernant les principaux goulets d'étranglement à supprimer. Cette liste est réexaminée. Elle sera ensuite également coordonnée avec les grands projets ferroviaires (Rail 2000) ainsi qu'avec les projets d'agglomération.

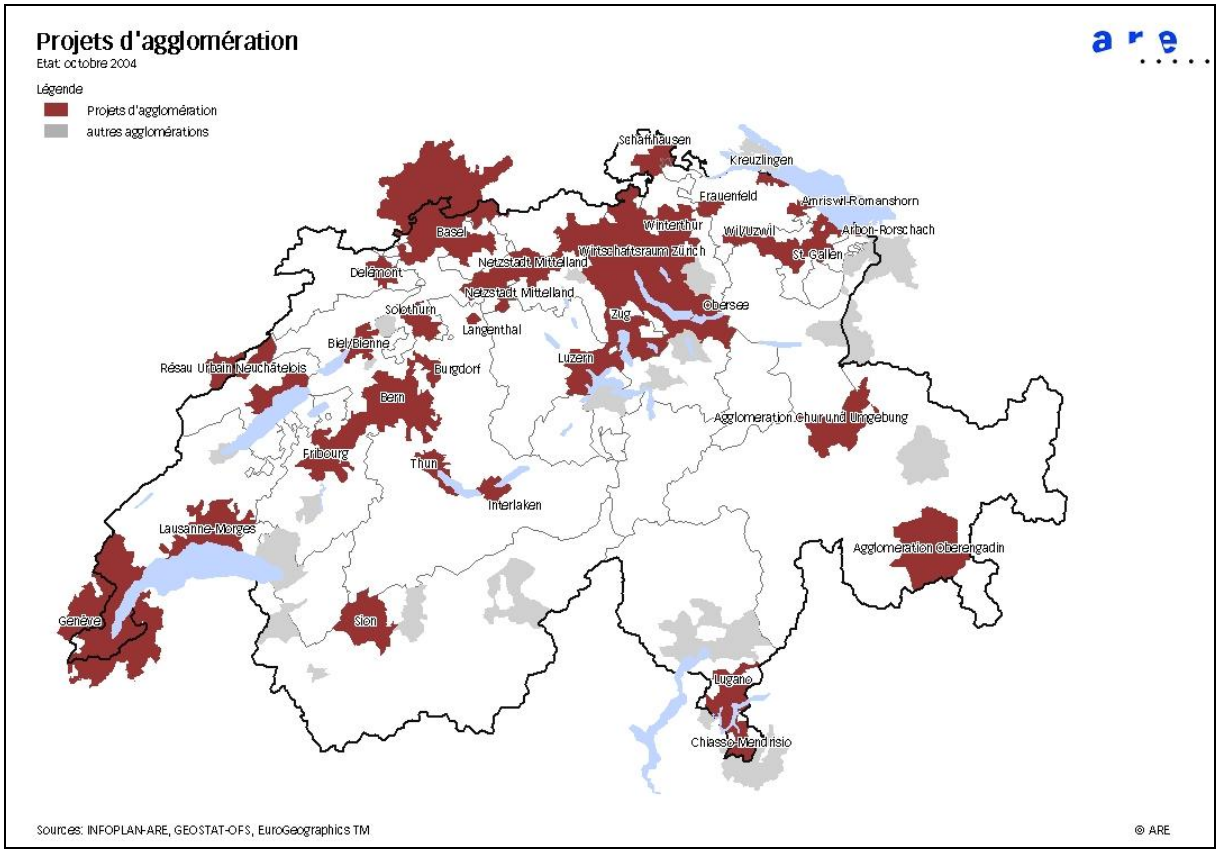

Illustration 6 : Projets d'agglomération

8 Répercussions

8.1 Conséquences sur les ressources humaines

Le projet implique, au niveau de la Confédération, un certain surcroît de travail pour l'évaluation et le contrôle des projets d'agglomération. L'investissement supplémentaire requis sera estimé jusqu'à l'élaboration du message concernant ce projet. En revanche, la gestion des fonds devrait pouvoir être maîtrisée avec l'effectif actuel en personnel. Ceci notamment aussi parce que le financement resp. le cofinancement des projets s'effectuera dans une large mesure par le biais des instruments actuels.

8.2 Conséquences financières

Sur le plan financier, la création d'un fonds d'infrastructure entraîne les conséquences suivantes pour la Confédération :

8.2.1 Fonds d'urgence

Pour procéder à des prélèvements sur les réserves du financement spécial « circulation routière » à hauteur de 2,2 milliards de francs destinés au fonds d'urgence (apport unique), la Confédération doit emprunter des moyens sur le marché des capitaux et en payer les intérêts. L'emprunt de capitaux ne se fait cependant pas en une seule fois au moment de l'entrée en vigueur du fonds d'urgence mais de façon continue en fonction des besoins. Lorsque l'apport unique sera entièrement dépensé, il faudra également compter avec des intérêts supplémentaires sur le capital étranger de l'ordre de 100 millions de francs par année.

8.2.2 Fonds d'infrastructure

Les quelque 20 milliards de francs sur 20 ans versés au fonds d'infrastructure proviennent du transfert annuel d'une partie des futures recettes du financement spécial pour la circulation routière. Ils ne s'ajoutent donc pas et ne nécessitent pas de moyens fiscaux supplémentaires.

Avec le trafic d'agglomération, le fonds d'infrastructure se charge aussi d'une tâche nouvelle pour la Confédération, tâche qui doit être financée par des ressources affectées obligatoirement à la circulation routière. Se pose donc la question de savoir si les recettes routières affectées seront suffisantes à l'avenir pour couvrir les activités présentes et la nouvelle mission liée aux problèmes du trafic d'agglomération. Les perspectives financières du financement spécial «circulation routière» montrent que les moyens disponibles suffiront, dans un avenir plus ou moins proche, à financer à la fois les tâches actuelles et cette nouvelle tâche. Ceci aussi en raison du prélèvement de 2,2 milliards de francs sur les provisions. Pour la période après 2010, la question d'une éventuelle augmentation du supplément d'impôt sur les huiles minérales destinée à financer les tâches existantes et nouvelles reste ouverte. Mais, pour l'heure, les incertitudes règnent quant à savoir si, quand et de combien le supplément d'impôt sur les huiles minérales devrait être augmenté. Cela dépendra des futurs besoins financiers ainsi que de l'évolution des recettes et des dépenses.

Les coûts induits par les infrastructures créées grâce au fonds sont pris en compte lors de la planification ultérieure des différents projets. Pour ce qui concerne plus particulièrement les contributions d'encouragement en faveur du trafic d'agglomération, la Confédération ne cofinancera que des projets dont les coûts consécutifs peuvent être assumés par les agglomérations et les cantons concernés eux-mêmes (voir aussi les critères énumérés au chapitre 7.1).

8.3 Conséquences économiques

8.3.1 Impacts sur certaines catégories de population

Le programme proposé assure le maintien de la fonctionnalité des réseaux de transport et permet de réduire le coût des embouteillages qui est estimé aujourd'hui en Suisse à au moins un milliard de francs par année[33]. Le présent projet non seulement stimule la concurrence économique mais améliore aussi la situation des usagers des transports qui profitent ainsi des gains de temps. En outre, le transport des marchandises est plus rapide et plus sûr, ce qui se répercute à nouveau de manière positive sur la Suisse et sa renommée comme place économique fiable. Le pays entier et toutes les catégories de sa population en bénéficient. Quant aux conséquences environnementales, elles sont abordées séparément au chapitre 8.4.

[33] Source : Infras/OFROU : Staukosten im Strassenverkehr. Rapport final, Berne, 31 décembre 1998.

8.3.2 Impacts sur l'économie générale

Une infrastructure bien développée et aménagée est un atout considérable pour le développement économique d'un pays. L'objectif du projet est de pouvoir disposer en Suisse d'une infrastructure des transports performante pour l'avenir également et de contribuer par là à renforcer la compétitivité internationale du pays. En principe, la Suisse dispose aujourd'hui – notamment en comparaison internationale – d'un réseau ferroviaire et d'un réseau routier bien développés ayant des capacités suffisantes. Mais des déficits subsistent dans le domaine du trafic d'agglomération et dans celui des liaisons internationales des centres économiques. Pour que la Suisse puisse continuer à jouer un rôle dans un contexte de forte concurrence internationale, il faut aujourd'hui investir en conséquence dans les infrastructures de transport. Les investissements déclenchés par ce projet profiteront à terme à la place économique suisse, à la sécurité de l'emploi et à la prospérité du pays.

Des déficits en matière de transport apparaissent surtout dans les agglomérations. Une modernisation des infrastructures, une meilleure coordination des modes de transport et un développement de l'intermodalité peuvent accroître l'efficacité des transports urbains. Les RER et les routes nationales actuelles constituent la colonne vertébrale du trafic d'agglomération. Ils déchargent le noyau des agglomérations et créent de l'espace pour les déplacements non motorisés et les autres transports publics. Les transports publics routiers et ferroviaires doivent être encouragés là où le potentiel de la demande est suffisant pour que leur exploitation soit rentable. Ils gagnent en attractivité dans les agglomérations s'il peuvent offrir un réseau bien coordonné et d'une certaine densité et ne restent pas bloqués dans les embouteillages. Les transports publics deviennent ainsi une vraie alternative au trafic individuel motorisé et restent concurrentiels. La densification du réseau des transports publics crée de bonnes liaisons entre domicile et lieu de travail dont peuvent profiter les usagers.

8.3.3 Réglementations alternatives

La maîtrise des problèmes de circulation dans les agglomérations est une nécessité incontestée. L'idée d'un péage routier (« Road Pricing ») pourrait constituer une alternative au financement proposé ici.

Le péage routier peut fournir une contribution à la suppression des embouteillages mais aussi au financement d'infrastructures dans les agglomérations. Le Conseil fédéral considère le péage routier comme une option intéressante pour l'avenir. Une telle réalisation ne peut toutefois être envisagée qu'à moyen ou long terme. L'introduction d'un péage routier exige une base constitutionnelle. En outre, cette solution – controversée à l'heure actuelle – suppose qu'un débat de société ait lieu au préalable. Pour maîtriser rapidement les problèmes urgents de l'heure, le péage routier ne représente donc pas une formule idéale.

La commission des transports du Conseil national a demandé par un postulat qu'un rapport soit établi sur ce sujet; le Conseil fédéral donnera suite à cette requête.

8.3.4 Pertinence dans la mise en œuvre

Les projets d'agglomération et le plan sectoriel des transports garantissent que tous les projets nécessaires seront examinés dans une perspective d'ensemble tenant compte du trafic global et de l'aménagement du territoire. C'est donc l'assurance d'une utilisation efficace des ressources limitées. Il a déjà été fait allusion aux moyens financiers et en personnel nécessaires à la mise en œuvre dans les chapitres 8.1 et 8.2.

La réalisation des financements dans le domaine des routes nationales s'effectue dans le cadre des programmes de construction à long terme. Le mode d'exécution a déjà fait ses preuves dans la pratique.

8.4 Conséquences sur l'environnement, l'espace et le développement durable

Tous les projets du fonds d'urgence et du fonds d'infrastructure doivent être soumis aux procédures et examens habituels relatifs à la planification environnementale et aux plans d'aménagement.

Environ 90 pour-cent des personnes actives en Suisse sont des pendulaires. 56 pour-cent des trajets effectués par les pendulaires pour se rendre au travail sont parcourus au moyen de véhicules motorisés individuels. L'utilisation des transports publics a, par contre, légèrement régressé depuis 1990, seule la part des transports ferroviaires a enregistré une hausse minime. Les déplacements non motorisés ne représentent que 17 pour-cent des mouvements pendulaires et ont fortement diminué au cours des deux dernières décennies[34]. Le transfert de la mobilité individuelle aux transports en commun mène à une concentration sur ces moyens de transport. Ce qui est judicieux du point de vue écologique, étant donné qu'une utilisation optimale des capacités des transports publics produit moins d'émissions de substances nocives et de nuisances sonores et diminue la consommation d'énergie par usager. Cette concentration a aussi pour effet de décharger les routes dans les agglomérations. L'attractivité des transports publics s'en trouve du même coup renforcée, car une demande accrue permet d'élargir et de densifier l'offre. Pour la population concernée par les flux de trafic, cette convergence de la mobilité amène une réduction des émissions de polluants et de bruit et donc un mieux-être.

Une contribution importante de ce projet dans le domaine du développement durable est celle de l'élimination, même partielle, des goulets d'étranglement. Hormis la diminution des nuisances (bruit et pollution), les mesures visant à réduire les engorgements sur les routes améliorent considérablement la qualité de vie des riverains aux points névralgiques des voies de communication. La suppression des goulets d'étranglement est de ce fait dans l'intérêt de la collectivité et de l'économie. Cela vaut en particulier pour les routes nationales, car le trafic doit y être canalisé et non refoulé vers les quartiers environnants en raison de leur surcharge. Le problème des insuffisances de capacité ne concerne toutefois pas uniquement le trafic individuel mais aussi les transports publics. Se focaliser sur un réseau d'infrastructures performant pour les transports publics et la mobilité douce concoure à réduire les points chauds écologiques dans les agglomérations et à y améliorer la qualité d'habitation. Cette préoccupation concorde avec les efforts déployés par la Confédération pour freiner le mitage du territoire. Un plus grand attrait des agglomérations comme espaces d'habitat et de travail aide à endiguer l'extension des ceintures d'agglomération vers l'extérieur. Travailler, habiter et passer ses loisirs peut se faire au sein d'un même (grand) espace, surtout si celui-ci dispose d'un réseau de transport dense et bien développé. Les flux de trafic liés au travail et aux loisirs peuvent ainsi être réduits.

Contrairement au contre-projet à l'initiative Avanti, le présent projet ne postule pas d'assouplissement de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. Ce point revêt une certaine importance dans la mesure où des analyses faites après le rejet du contre-projet ont révélé que cet échec était en grande partie imputable à la modification proposée de l'article sur la protection des Alpes. Un deuxième tunnel routier sous le Gothard n'est pas prévu ici. Le projet est essentiellement centré sur les problèmes du trafic d'agglomération et sur la garantie de fonctionnement du réseau des routes nationales.

[34] Source : Office fédéral de la statistique : Recensement fédéral de la population 2000 - Mobilité pendulaire en Suisse, Neuchâtel, 2004.

9 Suite de la démarche et calendrier

Dans le cadre de cette procédure de consultation, le Conseil fédéral présente une vue d'ensemble et un programme pour la maîtrise des problèmes de trafic. Il décidera des démarches ultérieures à entreprendre après analyse des résultats de cette consultation.

Si l'issue de la consultation est favorable, le Conseil fédéral peut élaborer un message relatif aux propositions de fonds jusqu'en automne 2005. Et si le Parlement traite rapidement la question du fonds d'urgence, celui-ci pourrait être opérationnel en 2007 déjà. Dans l'optique actuelle, l'instauration du fonds d'infrastructure est envisageable à fin 2011 – à condition qu'un consensus politique se soit dégagé. Le fonds d'infrastructure pourrait ainsi remplacer le fonds d'urgence sans discontinuité.

Le Conseil fédéral mettra en œuvre les mesures d'accompagnement proposées en faveur des régions périphériques et de montagne dans le cadre de la poursuite des travaux sur la RPT resp. dans les conventions de prestations.

Annexe 1: Projet d'acte législatif en vue de la création d'un fonds d'urgence

P R O J E T

Loi fédérale sur le fonds d'urgence pour les infrastructures de transport

du … 2005

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 86, al. 3 de la Constitution[1],
vu le message du Conseil fédéral du …. 2005[2],

arrête:

Art. 1 **Forme juridique et but**

[1] Le fonds d'urgence pour les infrastructures de transport est un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre.

[2] Il contribue au financement des infrastructures du trafic d'agglomération et de la circulation routière suivantes:

Objet	Coûts	Contribution du fonds
…	…	…
…	…	…
…	…	…
Total		

[3] Au surplus, les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération[3] et de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions[4] s'appliquent.

Art. 2 Alimentation du fonds

Un montant de 2,2 milliards de francs prélevé sur les réserves du financement spécial « circulation routière » est versé au fonds lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 3 Endettement et intérêts

[1] Le fonds ne peut pas s'endetter.

[2] Sa fortune ne porte pas intérêt.

---

[1] RS **101**
[2] FF…
[3] RS **611.0**
[4] RS **616.1**

Art. 4 Procédure de prélèvement

L'Assemblée fédérale approuve chaque année, en même temps que l'arrêté fédéral concernant le budget de la Confédération, le crédit de paiement pour le financement des infrastructures prévues à l'art. 1, al. 2, par un arrêté fédéral simple.

Art. 5 Comptes

[1] Les comptes du fonds comprennent le compte de résultat et le bilan.

[2] Le compte de résultat présente les recettes sous la forme du versement prévu à l'art. 2 et les dépenses pour le financement des infrastructures prévues à l'art. 1, al. 2.

[3] Le bilan présente les liquidités et le capital de dotation.

Art. 6 Adoption des comptes et de la planification financière

[1] Le Conseil fédéral soumet chaque année les comptes du fonds à l'Assemblée fédérale qui les approuve sous la forme d'un arrêté.

[2] Il établit une planification financière sur quatre ans ; il la porte à la connaissance de l'Assemblée fédérale en même temps que le budget de la Confédération.

Art. 7 Dissolution du fonds

Après le financement des infrastructures prévues à l'art. 1, al. 2, le Conseil fédéral dissout le fonds. Le solde est versé au financement spécial « circulation routière ».

Art. 8 Référendum, entrée en vigueur

[1] La présente loi est sujette au référendum

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

Annexe 2: Projet d'acte législatif en vue de la création d'un fonds d'infrastructure

P R O J E T

Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (LFar)
du …2005

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 86, al. 3 de la Constitution[1],
vu le message du Conseil fédéral du …. 2005[2],

arrête:

Art. 1 Objet
[1] Le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (fonds d'infrastructure) est un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre.
[2] Il sert à financer:
a. l'achèvement des routes nationales selon l'art. 196, ch. 3, Cst.;
b. les mesures nécessaires pour assurer la fonctionnalité du réseau de routes nationales;
c. les contributions aux mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations.
[3] Au surplus, les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération[3] et de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions[4] s'appliquent.

Art. 2 Programme d'infrastructure
[1] Les tâches selon l'art. 1, al. 2 sont financées dans le cadre d'un programme d'infrastructure d'une durée limitée.
[2] L'Assemblée fédérale alloue les moyens nécessaires par des crédits d'engagement.
[3] Le Conseil fédéral est chargé de la planification et de la mise en œuvre du programme.

Art. 3 Alimentation du fonds
Lors de l'établissement du budget, l'Assemblée fédérale alloue au fonds d'infrastructure les moyens nécessaires au financement des tâches prévues l'art. 1, al. 2, selon l'art. 4, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire[5] .

Art. 4 Endettement et intérêts
[1] Le fonds d'infrastructure ne peut pas s'endetter.
[2] Sa fortune ne porte pas intérêt.

---

[1] RS **101, RO 2005…., FF ….**
[2] FF …
[3] RS 611.0
[4] RS **616.1**

Art. 5 Procédure de prélèvement

L'Assemblée fédérale approuve chaque année, en même temps que l'arrêté fédéral concernant le budget de la Confédération, le crédit de paiement pour le financement des infrastructures prévues à l'art. 1, al. 2, par un arrêté fédéral simple.

Art. 6 Comptes

[1] Les comptes du fonds d'infrastructure comprennent le compte de résultat et le bilan.

[2] Le compte de résultat présente:

a. les recettes, composées des versements prévus à l'art. 3 et de la capitalisation des infrastructures des routes nationales en construction ;

b. les dépenses, composées des prélèvements destinés au programme d'infrastructure selon l'art. 2 et du report des installations des routes nationales dans le bilan de la Confédération.

[3] Le bilan présente les liquidités et le capital de dotation.

Art. 7 Adoption des comptes et de la planification financière

[1] Le Conseil fédéral soumet chaque année les comptes du fonds d'infrastructure à l'Assemblée fédérale qui les approuve sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

[2] Il établit une planification financière sur quatre ans. Il la porte à la connaissance de l'Assemblée fédérale en même temps que le budget de la Confédération.

Art. 8 Dissolution du fonds

Dès que le programme d'infrastructures prévu à l'art. 2 est achevé, le Conseil fédéral dissout le fonds d'infrastructure. Le solde est versé au financement spécial « circulation routière ».

Art. 9 Abrogation du droit en vigueur

[1] La loi fédérale du … sur le fonds d'urgence pour les infrastructures[6] de transport est abrogée.

Art. 10 Dispositions transitoires

[1] Les ressources du fonds d'urgence pour les infrastructures de transport sont transférées au fonds d'infrastructure au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

[2] Les projets de routes principales financés par le fonds d'urgence sont achevés avec les moyens du fonds d'infrastructure.

Art. 11 Référendum et entrée en vigueur

[1] La présente loi est sujette au référendum.

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

---

[5] RS **725.116.2**

[6] RS ....

Annexe 3: Interventions parlementaires et leurs différences par rapport au projet mis en consultation

Intervention	Contenu	Différence par rapport au fonds d'infrastructure
CN 03.461 Initiative parlementaire Groupe socialiste Financement des transports publics en agglomération et encouragement du trafic non motorisé	• Réduction des parts du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et du produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales affectées aux tâches prévues à l'art. 86, al. 3, Cst. en faveur des transports publics dans les agglomérations et du trafic non motorisé.	• Modification constitutionnelle (art. 86 Cst.) • Pas de fonds • Trafic routier exclu • Limitation aux transports publics dans les agglomérations • Inclusion séparation des courants de trafic
CN 04.402 Initiative parlementaire Groupe démocrate-chrétien Politique des transports favorisant la route et le rail CE 04.403 Initiative parlementaire Bieri Politique des transports favorisant la route et le rail	• Complément ad art. 81 Cst., alinéa 2 : capacités des infrastructures de transport • Disposition transitoire ad art. 81 : programme limité dans le temps : - achèvement du réseau des routes nationales - élimination des goulets d'étranglement - contributions pour le réseau des routes principales - amélioration de l'infrastructure des transports dans les agglomérations • Disposition transitoire ad art. 86 : mise en œuvre du programme financée par un fonds juridiquement dépendant • Alimentation du fonds : - moitié des ressources du financement spécial - part des produits nets à affectation obligatoire fixée par l'AF	• Modification constitutionnelle : complément ad art. 81 Cst. et dispositions transitoires ad art. 81 et art. 86 Cst. • Régions périphériques inclues dans le fonds
CE 04.3062 Motion Pfisterer Thomas Modernisation de l'infrastructure des transports comme contribution à la croissance économique CN 04.3168 Motion Fluri Transports. Moderniser les infrastructures en vue de soutenir la croissance économique[1]	• Mandats d'infrastructure à inscrire dans la Constitution : - transfert de la route au rail des marchandises transitant à travers la Suisse sur les axes alpins - achèvement du réseau des routes nationales et suppression des goulets d'étranglement - suppression des goulets d'étranglement dans les agglomérations - garantie du bon fonctionnement du réseau des routes principales dans les régions périphériques et de montagne • Maintien du financement par le produit de l'impôt sur l'essence à affectation obligatoire - utilisation des moyens par le biais d'un fonds - aide à accorder également à la modernisation des routes et des voies ferroviaires dans les agglomérations • Alimentation du fonds : - part appropriée du financement spécial • Réglementation au niveau de la loi sur la base de l'art. 86 Cst.	• Constitution : mandats d'infrastructure, loi basée sur l'art. 86 Cst. • Régions périphériques inclues dans le fonds • Transfert de la route au rail du trafic marchandises de transit à travers les Alpes
CE 04.3135 Postulat Brändli Définir des priorités en matière de transports	• Solution au problème de la circulation en agglomération • Aménagement et entretien de base des voies de communication • Répartition équitable de la participation nette par habitant	• Entretien des infrastructures de transport existantes • Contributions équitables par habitant

[1] Identique à 04.3062 mais part différente des moyens à prévoir pour le trafic d'agglomération.

CE 01.464 Initiative parlementaire Hofmann Hans Fonds pour la circulation routière	• Modifications de loi nécessaires découlant de l'art. 86 Cst. • Financement des tâches prévues à l'art. 86 Cst. par un fonds séparé et doté d'une comptabilité propre • Adaptation de la forme juridique du fonds au régime fixé dans la disposition transitoire relative à l'art. 87 Cst. • Transfert sur ce fonds des moyens du financement spécial	• Constitution : adaptation de la forme juridique du fonds à la disposition transitoire ad art. 87 Cst. • Fonds destiné aussi à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure des transports • Trafic d'agglomération non inclus dans le fonds

Annexe 4: Régions de montagne au sens de l'art. 2 de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)

Zürcher Berggebiet
Communes: Bäretswil, Bauma, Bichelsee-Balterswil, Fischenthal, Fischingen, Goldingen, Hinwil, Hofstetten bei Elgg, Schlatt, Sternenberg, St. Gallenkappel, Turbenthal, Wald (ZH), Wila, Wildberg.

Oberes Emmental
Communes: Eggiwil, Landiswil, Langnau im Emmental, Lauperswil, Röthenbach im Emmental, Rüderswil, Schangnau, Signau, Trub, Trubschachen.

Jura-Bienne
Communes: Belprahon, Bévilard, Biel/Bienne, Champoz, Châtelat, Corcelles (BE), Corgémont, Cortébert, Court, Crémines, Diesse, Eschert, Evilard/Leubringen, Grandval, La Heutte, La Neuveville, Lamboing, Loveresse, Malleray, Monible, Moutier, Nods, Orvin, Perrefitte, Péry, Plagne, Pontenet, Prêles, Rebévelier (BE), Reconvilier, Roches (BE), Romont (BE), Saicourt, Saules (BE), Schelten, Seehof, Sonceboz-Sombeval, Sornetan, Sorvilier, Souboz, Tavannes, Vauffelin.

Oberland-Ost
Communes: Beatenberg, Bönigen, Brienz (BE), Brienzwiler, Därligen, Gadmen, Grindelwald, Gsteigwiler, Gündlischwand, Guttannen, Habkern, Hasliberg, Hofstetten bei Brienz, Innertkirchen, Interlaken, Iseltwald, Lauterbrunnen, Leissigen, Lüetschental, Matten bei Interlaken, Meiringen, Niederried bei Interlaken, Oberried am Brienzersee, Ringgenberg (BE), Saxeten, Schattenhalb, Schwanden bei Brienz, Unterseen, Wilderswil.

Kandertal
Communes: Adelboden, Frutigen, Kandergrund, Kandersteg, Reichenbach im Kandertal.

Thun-Innertport
Communes: Aeschi bei Spiez, Amsoldingen, Blumenstein, Buchholterberg, Därstetten, Diemtigen, Eriz, Erlenbach im Simmental, Fahrni, Forst, Heiligenschwendi, Heimberg, Hilterfingen, Höfen, Homberg, Horrenbach-Buchen, Kienersrüti, Krattigen, Längenbühl, Niederstocken, Oberhofen am Thunersee, Oberlangenegg, Oberstocken, Oberwil im Simmental, Pohlern, Reutigen, Schwendibach, Sigriswil, Spiez, Steffisburg, Teuffenthal (BE), Thierachern, Thun, Uebeschi, Uetendorf, Unterlangenegg, Uttigen, Wachseldorn, Wimmis, Zwieselberg.

Obersimmental-Saanenland
Communes: Boltigen, Gsteig, Lauenen, Lenk, Saanen, St. Stephan, Zweisimmen.

Kiesental
Communes: Aeschlen, Arni (BE), Biglen, Bleiken bei Oberdiessbach, Bowil, Brenzikofen, Freimettigen, Grosshöchstetten, Häutligen, Herbligen, Konolfingen, Linden, Mirchel, Niederhünigen, Oberdiessbach, Oberhünigen, Oberthal, Schlosswil, Walkringen, Zäziwil.

Schwarzwasser
Communes: Albligen, Englisberg, Guggisberg, Niedermuhlern, Oberbalm, Riggisberg, Rüeggisberg, Rüschegg, Rüti bei Riggisberg, Wahlern, Zimmerwald.

Trachselwald
Communes: Affoltern im Emmental, Auswil, Dürrenroth, Eriswil, Gondiswil, Hasle bei Burgdorf, Heimiswil, Huttwil, Lützelflüh, Oeschenbach, Rohrbachgraben, Rüegsau, Sumiswald, Trachselwald, Walterswil (BE), Wynigen, Wyssachen.

RegioHER
Communes: Alberswil, Altbüron, Altishofen, Buchs (LU), Buttisholz, Doppleschwand, Ebersecken, Egolzwil, Entlebuch, Escholzmatt, Ettiswil, Fischbach, Flühli, Gettnau, Grossdietwil, Grosswangen, Hasle (LU), Hergiswil bei Willisau, Kottwil, Luthern, Marbach (LU), Menznau, Nebikon, Ohmstal, Romoos, Ruswil, Schötz, Schüpfheim, Uffikon, Ufhusen, Wauwil, Werthenstein, Willisau Land, Willisau Stadt, Wolhusen, Zell (LU).

Uri
Communes: Altdorf (UR), Andermatt, Attinghausen, Bauen, Bürglen (UR), Erstfeld, Flüelen, Göschenen, Gurtnellen, Hospental, Isenthal, Realp, Schattdorf, Seedorf (UR), Seelisberg, Silenen, Sisikon, Spiringen, Unterschächen, Wassen.

Einsiedeln
Communes: Alpthal, Einsiedeln, Innerthal, Oberiberg, Rothenthurm, Unteriberg, Vorderthal.

Innerschwyz
Communes: Arth, Gersau, Greppen, Illgau, Ingenbohl, Küssnacht am Rigi, Lauerz, Morschach, Muotathal, Riemenstalden, Sattel, Schwyz, Steinen, Steinerberg, Vitznau, Weggis.

Sarneraatal
Communes: Alpnach, Giswil, Kerns, Lungern, Sachseln, Sarnen.

Nidwalden
Communes: Beckenried, Buochs, Dallenwil, Emmetten, Engelberg, Ennetbürgen, Ennetmoos, Hergiswil (NW), Oberdorf (NW), Stans, Stansstad, Wolfenschiessen.

Glarner Hinterland-Sernftal
Communes: Betschwanden, Braunwald, Diesbach (GL), Elm, Engi, Haslen, Hätzingen, Leuggelbach, Linthal, Luchsingen, Matt, Mitlödi, Nidfurn, Rüti (GL), Schwanden (GL), Schwändi, Sool.

Sense
Communes: Alterswil, Bösingen, Brünisried, Düdingen, Giffers, Heitenried, Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Rechthalten, Schmitten (FR), St. Antoni, St. Silvester, St. Ursen, Tafers, Tentlingen, Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt, Zumholz.

Gruyère
Communes: Avry-devant-Pont, Botterens, Broc, Bulle, Cerniat (FR), Charmey, Châtel-sur- Montsalvens, Corbières, Crésuz, Echarlens, Enney, Estavannens, Grandvillard, Gruyères, Gumefens, Haut-Intyamon, Hauteville, Jaun, La Roche, La Tour-de-Trême, Le Bry, Le Pâquier (FR), Marsens, Morlon, Pont-la-Ville, Riaz, Sâles, Sorens, Vaulruz, Villarbeney, Villars-sous-Mont, Villarvolard, Vuadens.

Glâne-Veveyse
Communes: Attalens, Auboranges, Berlens, Besencens, Billens-Hennens, Bossonnens, Bouloz, Chapelle (Glâne), Châtel-St-Denis, Chavannes-les-Forts, Ecublens (FR), Esmonts, Estévenens, Fiaugères, Granges (Veveyse), Grangettes, Grattavache, La Joux (FR), La Magne, La Neirigue, Le Châtelard, Le Crêt, Les Ecasseys, Lieffrens, Lussy (FR), Massonnens, Mézières (FR), Montet (Glâne), Pont (Veveyse), Porsel, Prez-vers-Siviriez, Progens,

Remaufens, Romont, Rue, Semsales, Siviriez, Sommentier, St-Martin (FR), Ursy, Villaraboud, Villariaz, Villorsonnens, Vuarmarens, Vuisternens-devant-Romont.

Haute-Sarine
Communes: Arconciel, Bonnefontaine, Ependes (FR), Essert (FR), Estavayer-le-Gibloux, Farvagny, Ferpicloz, Montévraz, Oberried (FR), Praroman, Rossens (FR), Rueyres-St-Laurent, Senèdes, Treyvaux, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Vuisternens-en-Ogoz, Zénauva.

Thal
Communes: Aedermannsdorf, Balsthal, Gänsbrunnen, Herbetswil, Holderbank (SO), Laupersdorf, Matzendorf, Mümliswil-Ramiswil, Welschenrohr.

Appenzell A. Rh.
Communes: Bühler, Eggersriet, Gais, Grub (AR), Heiden, Herisau, Hundwil, Lutzenberg, Oberegg, Rehetobel, Reute (AR), Schönengrund, Schwellbrunn, Speicher, Stein (AR), Teufen (AR), Trogen, Urnäsch, Wald (AR), Waldstatt, Walzenhausen, Wolfhalden.

Appenzell I. Rh.
Communes: Appenzell, Gonten, Rüte, Schlatt-Haslen, Schwende.

Toggenburg
Communes: Alt St. Johann, Brunnadern, Bütschwil, Ebnat-Kappel, Ganterschwil, Hemberg, Krinau, Krummenau, Lichtensteig, Mogelsberg, Mosnang, Nesslau, Oberhelfenschwil, Stein (SG), St. Peterzell, Wattwil, Wildhaus.

Sarganserland-Walensee
Communes: Amden, Bad Ragaz, Filzbach, Flums, Mels, Mollis, Mühlehorn, Obstalden, Pfäfers, Quarten, Sargans, Vilters-Wangs, Walenstadt, Weesen.

Surselva
Communes: Andiast, Breil/Brigels, Castrisch, Cumbel, Degen, Disentis/Mustér, Duvin, Falera, Flims, Flond, Ilanz, Laax, Ladir, Lumbrein, Luven, Medel (Lucmagn), Morissen, Obersaxen, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Safien, Sagogn, Schlans, Schluein, Schnaus, Sevgein, Siat, St. Martin, Sumvitg, Suraua, Surcuolm, Tenna, Trin, Trun, Tujetsch, Valendas, Vals, Vella, Versam, Vignogn, Vrin, Waltensburg/Vuorz.

Moesano
Communes: Arvigo, Braggio, Buseno, Cama, Castaneda, Cauco, Grono, Leggia, Lostallo, Mesocco, Rossa, Roveredo (GR), Selma, Soazza, Sta. Maria in Calanca, S. Vittore, Verdabbio.

Heinzenberg-Domleschg/Hinterrhein
Communes: Almens, Andeer, Ausserferrera, Avers, Casti-Wergenstein, Cazis, Clugin, Donath, Feldis/Veulden, Flerden, Fürstenau, Hinterrhein, Innerferrera, Lohn (GR), Masein, Mathon, Medels im Rheinwald, Mutten, Nufenen, Paspels, Patzen-Fardün, Pignia, Portein, Pratval, Präz, Rodels, Rongellen, Rothenbrunnen, Sarn, Scharans, Scheid, Sils im Domleschg, Splügen, Sufers, Tartar, Thusis, Trans, Tschappina, Tumegl/Tomils, Urmein, Zillis-Reischen.

Prättigau
Communes: Conters im Prättigau, Fanas, Fideris, Furna, Grüsch, Jenaz, Klosters-Serneus, Küblis, Luzein, Saas, Schiers, Seewis im Prättigau, St. Antönien, St. Antönien Ascharina, Valzeina.

Schanfigg
Communes: Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lüen, Maladers, Molinis, Pagig, Peist, Praden, St. Peter, Tschiertschen.

Mittelbünden
Communes: Alvaneu, Alvaschein, Bergün/Bravuogn, Bivio, Brienz/Brinzauls, Churwalden, Cunter, Filisur, Lantsch/Lenz, Malix, Marmorera, Mon, Mulegns, Parpan, Riom-Parsonz, Salouf, Savognin, Schmitten (GR), Stierva, Sur, Surava, Tiefencastel, Tinizong-Rona, Vaz/Obervaz, Wiesen (GR).

Bregaglia
Communes: Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa, Vicosoprano.

Poschiavo
Communes: Brusio, Poschiavo.

Unterengadin-Münstertal
Communes: Ardez, Ftan, Fuldera, Guarda, Lavin, Lü, Müstair, Ramosch, Samnaun, Scuol, Sent, Santa Maria Val Müstair, Susch, Tarasp, Tschierv, Tschlin, Valchava, Zernez.

Locarnese e Vallemaggia
Communes: Ascona, Aurigeno, Avegno, Bignasco, Borgnone, Bosco/ Gurin, Brione sopra Minusio, Brione (Verzasca), Brissago, Broglio, Brontallo, Campo (Vallemaggia), Cavergno, Caviano, Cavigliano, Cerentino, Cevio, Coglio, Corippo, Cugnasco, Frasco, Fusio, Gerra (Gambarogno), Gerra (Verzasca), Giumaglio, Gordevio, Gordola, Gresso, Indemini, Intragna, Isorno, Lavertezzo, Linescio, Locarno, Lodano, Losone, Magadino, Maggia, Menzonio, Mergoscia, Minusio, Moghegno, Mosogno, Muralto, Onsernone, Orselina, Palagnedra, Peccia, Piazzogna, Prato-Sornico, Ronco sopra Ascona, S. Abbondio, S. Nazzaro, Someo, Sonogno, Tegna, Tenero-Contra, Vergeletto, Verscio, Vira (Gambarogno), Vogorno.

Tre Valli
Communes: Airolo, Anzonico, Aquila, Bedretto, Biasca, Bodio, Calonico, Calpiogna, Campello, Campo (Blenio), Castro, Cavagnago, Chiggiogna, Chironico, Claro, Corzoneso, Cresciano, Dalpe, Dongio, Faido, Ghirone, Giornico, Gnosca, Iragna, Largario, Leontica, Lodrino, Lottigna, Ludiano, Mairengo, Malvaglia, Marolta, Moleno, Olivone, Osco, Osogna, Personico, Pollegio, Ponto Valentino, Prato (Leventina), Preonzo, Prugiasco, Quinto, Rossura, Semione, Sobrio, Torre.

Malcantone
Communes: Agno, Aranno, Arosio, Astano, Bedigliora, Bioggio, Bosco Luganese, Breno, Cademario, Caslano, Cimo, Croglio, Curio, Fescoggia, Iseo, Magliaso, Miglieglia, Monteggio, Mugena, Neggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa, Vernate, Vezio.

Valli di Lugano
Communes: Bedano, Bidogno, Bironico, Bogno, Camignolo, Capriasca, Certara, Cimadera, Corticiasca, Gravesano, Isone, Lugaggia, Medeglia, Mezzovico-Vira, Origlio, Ponte Capriasca, Rivera, Sigirino, Sonvico, Torricella-Taverne, Valcolla, Villa Luganese.

Pays-d'Enhaut
Communes: Château-d'Oex, Rossinière, Rougemont.

Nord Vaudois
Communes: Agiez, Arnex-sur-Orbe, Ballaigues, Baulmes, Bofflens, Bonvillars, Bretonnières, Bullet, Chamblon, Champagne, Champvent, Chavornay, Cheseaux-Noréaz, Concise, Corcelles-près-Concise, Croy, Essert-sous-Champvent, Fiez, Fontaines-sur-Grandson, Fontanezier, Giez, Grandevent, Grandson, Gressy, Juriens, La Praz, L'Abergement, Les Clées, Lignerolle, Mathod, Mauborget, Montagny-près-Yverdon, Montcherand, Mutrux, Novalles, Onnens (VD), Orbe, Orges, Pomy, Premier, Provence, Rances, Romainmôtier-Envy, Romairon, Sergey, Ste-Croix, Suscévaz, Treycovagnes, Valeyres-sous-Montagny,

Valeyres-sous-Rances, Vallorbe, Vaugondry, Vaulion, Villars-Burquin, Villars-sous-Champvent, Vugelles-La Mothe, Vuiteboeuf, Yverdon-les-Bains, Yvonand.

Vallée de Joux
Communes: L'Abbaye, Le Chenit, Le Lieu.

Goms
Communes: Ausserbinn, Bellwald, Binn, Blitzingen, Ernen, Fiesch, Fieschertal, Geschinen, Gluringen, Grafschaft, Grengiols, Lax, Martisberg, Mühlebach, Münster (VS), Niederwald, Obergesteln, Oberwald, Reckingen (VS), Steinhaus, Ulrichen.

Brig/östlich Raron
Communes: Betten, Birgisch, Bister, Bitsch, Brig-Glis, Filet, Goppisberg, Greich, Mörel, Mund, Naters, Ried-Brig, Ried-Mörel, Simplon, Termen, Zwischbergen.

Visp/westlich Raron
Communes: Ausserberg, Baltschieder, Blatten, Bürchen, Eggerberg, Eischoll, Eisten, Embd, Ferden, Grächen, Hohtenn, Kippel, Lalden, Niedergesteln, Randa, Raron, Saas Almagell, Saas Balen, Saas Fee, Saas Grund, Stalden (VS), Staldenried, Steg, St. Niklaus, Täsch, Törbel, Unterbäch, Visp, Visperterminen, Wiler (Lötschen), Zeneggen, Zermatt.

Leuk
Communes: Agarn, Albinen, Bratsch, Ergisch, Erschmatt, Gampel, Guttet-Feschel, Inden, Leuk, Leukerbad, Oberems, Salgesch, Turtmann, Unterems, Varen.

Sierre
Communes: Ayer, Chalais, Chandolin, Chermignon, Chippis, Grimentz, Grône, Icogne, Lens, Miège, Mollens (VS), Montana, Randogne, Sierre, St-Jean, St-Luc, Venthône, Veyras, Vissoie.

Sion
Communes: Arbaz, Ardon, Ayent, Chamoson, Conthey, Evolène, Grimisuat, Hérémence, Les Agettes, Mase, Nax, Nendaz, Salins, Savièse, Sion, St-Léonard, St-Martin (VS), Vernamiège, Vétroz, Vex, Veysonnaz.

Martigny
Communes: Bagnes, Bourg-St-Pierre, Bovernier, Charrat, Collonges, Dorénaz, Finhaut, Fully, Isérables, Leytron, Liddes, Martigny, Martigny-Combe, Orsières, Riddes, Saillon, Salvan, Saxon, Sembrancher, Trient, Vernayaz, Vollèges.

Chablais (valaisan et vaudois)
Communes: Aigle, Bex, Champéry, Chessel, Collombey-Muraz, Corbeyrier, Evionnaz, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Massongex, Mex (VS), Monthey, Noville, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Port-Valais, Rennaz, Roche (VD), St-Gingolph, St-Maurice, Troistorrents, Val-d'Illiez, Vérossaz, Vionnaz, Vouvry, Yvorne.

Centre-Jura
Communes: Brot-Plamboz, Cormoret, Courtelary, La Brévine, La Chaux-de-Fonds, La Chauxdu- Milieu, La Ferrière, La Sagne, Le Cerneux-Péquignot, Le Locle, Les Brenets, Les Planchettes, Les Ponts-de-Martel, Mont-Tramelan, Renan (BE), Sonvilier, St-Imier, Tramelan, Villeret.

Val-de-Travers
Communes: Boveresse, Buttes, Couvet, Fleurier, La Côte-aux-Fées, Les Bayards, Les Verrières, Môtiers (NE), Noiraigue, St-Sulpice (NE), Travers.

Val-de-Ruz
Communes: Boudevilliers, Brot-Dessous, Cernier, Chézard-St-Martin, Coffrane, Dombresson, Enges, Engollon, Fenin-Vilars-Saules, Fontainemelon, Fontaines (NE), Le Pâquier (NE), Les Geneveys-sur-Coffrane, Les Hauts-Geneveys, Lignières, Montmollin, Rochefort, Savagnier, Villiers.

Jura
Communes: Alle, Asuel, Bassecourt, Beurnevésin, Boécourt, Boncourt, Bonfol, Bourrignon, Bressaucourt, Buix, Bure, Charmoille, Châtillon (JU), Chevenez, Coeuve, Corban, Cornol, Courchapoix, Courchavon, Courfaivre, Courgenay, Courrendlin, Courroux, Courtedoux, Courtemaîche, Courtételle, Damphreux, Damvant, Delémont, Develier, Ederswiler, Epauvillers, Epiquerez, Fahy, Fontenais, Fregiécourt, Glovelier, Goumois, Grandfontaine, La Chaux-des-Breuleux, Lajoux (JU), Le Bémont (JU), Le Noirmont, Le Peuchapatte, Les Bois, Les Breuleux, Les Enfers, Les Genevez (JU), Les Pommerats, Lugnez, Mervelier, Mettembert, Miécourt, Montenol, Montfaucon, Montfavergier, Montignez, Montmelon, Montsevelier, Movelier, Muriaux, Ocourt, Pleigne, Pleujouse, Porrentruy, Rebeuvelier, Réclère, Roche-d'Or, Rocourt, Rossemaison, Saignelégier, Saulcy, Seleute, Soubey, Soulce, Soyhières, St-Brais, St-Ursanne, Undervelier, Vellerat, Vendlincourt, Vermes, Vicques.

Annexe 5: Modélisation des effets d'une augmentation des contributions destinées aux routes principales dans les régions périphériques et les régions de montagne

Le tableau ci-dessous indique la répartition actuelle des différentes contributions et les conséquences des propositions du DETEC pour autant que le critère « topographie » soit pondéré par un facteur 4 par rapport à la situation actuelle (simulation). Une pondération différente des critères de répartition entraînant une redistribution plus ou moins forte en faveur des régions périphériques et des régions de montagne est fondamentalement concevable.

Cantons	**Nombre de km**	**Contributions selon RPT** (en millions de francs par année)	**Modification avec nouvelle pondération du critère topographie (facteur 4)**	
			en millions de francs par année	en pour-cent
ZH	61.5	5.45	-1.58	-28.9
BE	296.3	21.64	-0.86	-4.0
LU	72	6.23	-0.48	-7.6
UR	96.5	8.15	1.54	18.9
SZ	69.9	5.91	0.12	2.1
OW	9.3	0.68	0.13	18.7
NW	10.7	0.67	-0.16	-24.5
GL	37.7	2.75	0.07	2.5
ZG	12.1	1.26	-0.50	-39.6
FR	57.2	4.42	-0.52	-11.7
SO	23.7	2.00	-0.69	-34.3
BS	1.1	0.07	-0.02	-24.5
BL	45.4	6.35	-1.75	-27.6
SH	16.8	1.28	-0.14	-11.0
AR	42.3	3.13	0.20	6.4
AI	13.9	0.87	0.12	13.3
SG	133.1	11.11	0.16	1.5
GR	465.2	33.97	6.34	18.7
AG	106.8	8.36	-1.92	-23.0
TG	96.8	6.06	-1.48	-24.5
TI	120.3	10.67	-0.10	-0.9
VD	127.9	8.67	0.04	0.5
VS	219.1	16.91	2.94	17.4
NE	78.5	7.12	-0.17	-2.3
GE	30.8	3.79	-1.63	-43.0
JU	39.7	2.48	0.33	13
CH	**2284.6**	**180**	**0**	**-**