



16.01.2018

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2018 – 1^{ère} partie

Référence : Q105-0453

Table des matières

1	Contexte.....	3
1.1	Bruit des routes en Suisse	3
1.2	Obligation d'assainir le bruit émis par les routes	3
1.3	Coût de l'assainissement du bruit routier	4
1.4	Financement de l'assainissement du bruit des routes principales et des autres routes 4	
1.5	Motion Lombardi 15.4092	5
2	Présentation du projet	7
2.1	Teneur et intention de la motion 15.4092.....	7
2.2	Les points-clés du projet.	7
2.2.1	Maintien des instruments existants	7
2.2.2	Limitation dans le temps	8
2.2.3	Moyens financiers.....	8
3	Rapport au droit international	9
4	Commentaire des différentes dispositions	10
5	Conséquences	11
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	11
5.2	Conséquences pour les cantons.....	11
5.3	Conséquences pour l'environnement et l'économie	11

1 Contexte

1.1 Bruit des routes en Suisse

Le bruit porte atteinte à la qualité de vie et peut rendre malade. La sensibilité à la pollution sonore est spécialement prononcée durant la nuit. Les sons indésirables mettent le corps en état d'alerte, lequel produit alors des hormones de stress ; le cœur bat plus rapidement, la pression sanguine et la fréquence respiratoire augmentent. Si le sommeil est perturbé durant la nuit, cela peut entraîner de la somnolence ainsi qu'une baisse de l'attention et des performances le lendemain. Une exposition au bruit permanente peut également engendrer des maladies cardio-vasculaires comme de l'hypertension ou une augmentation du risque d'infarctus. C'est pourquoi le bruit engendre d'importants frais de santé. Il entraîne également des pertes de valeur des biens immobiliers situés dans des endroits bruyants, car les loyers et les prix de vente y sont plus bas. Le coût économique du bruit de la circulation est estimé à 1,9 milliard de francs suisses par an¹, dont 1,55 milliard sont imputables au bruit de la route.

Le trafic routier est la principale source de bruit en Suisse : Pendant les heures de la journée, un habitant sur cinq (1,6 million de personnes) est exposé à du bruit routier nuisible ou incommodant ; durant la nuit, c'est un habitant sur six (1,4 million de personnes)². Ce sont principalement des logements situés en ville ou dans les agglomérations qui sont concernés. En effet, 85 pour cent des personnes affectées par le bruit routier habitent en zone urbaine. Dans le centre des agglomérations, c'est même une personne sur trois qui est touchée par du bruit routier excessif (le jour et la nuit).

Au vu de la croissance démographique, de l'augmentation de la mobilité et de la densification de l'habitat, il y a lieu d'escompter que le bruit routier restera une source de pollution phonique importante à l'avenir.

1.2 Obligation d'assainir le bruit émis par les routes

L'art. 74 de la Constitution fédérale (RS 101), la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) obligent le détenteur d'une installation à assainir le bruit nuisible ou incommodant émis par celle-ci. L'art. 11 de la LPE arrête que le bruit doit en premier lieu être limité par des mesures prises à la source afin de respecter les valeurs limites. Si ces mesures requises sont disproportionnées, il est possible d'accorder des dérogations (appelées allègements) pour les installations publiques telles que les routes. Ces exceptions autorisent à dépasser les valeurs limites déterminantes pour les immissions de bruit, mais sont toutefois accompagnées d'une obligation de poser des fenêtres antibruit dans les locaux à usage sensible au bruit ou de prendre des mesures analogues relevant de la construction.

L'obligation d'assainir le bruit émis par les routes existe depuis 1987. Initialement, il était prévu que les assainissements soient achevés en 2002. Cependant jusqu'alors, seul un tiers environ des travaux avaient été achevés. Les délais d'assainissement ont de ce fait été prolongés jusqu'au 31 mars 2015 pour les routes nationales et jusqu'au 31 mars 2018 pour les routes principales et les autres routes.

Bien que d'importantes mesures aient été prises pour limiter le bruit, les assainissements n'ont pas pu être achevés dans les délais, ni sur les routes nationales, ni sur les routes principales et les autres routes. En conséquence, il n'a pas été possible jusqu'ici de protéger la

¹ Office fédéral du développement territorial (ARE) (2016) : Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau de 2010 à 2013.

² Office fédéral de l'environnement (2014) : Exposition au bruit de la circulation routière en Suisse. Deuxième calcul du bruit à l'échelle nationale, état 2012.

population contre le bruit nuisible des routes dans la mesure qu'exige la Constitution fédérale.

1.3 Coût de l'assainissement du bruit routier

En 2007, on avait estimé à près de 4 milliards de francs suisses le coût global de la première série d'assainissements de toutes les voies de communication routières jusqu'à expiration des délais fixés pour les routes principales et les autres routes.³ La moitié de ces coûts sont à la charge des cantons et des communes, en leur qualité de propriétaires des routes principales et des autres routes ; l'autre moitié incombe à la Confédération, détentrice des routes nationales.

Les estimations plus récentes de l'Office fédéral des routes (OFROU) indiquent cependant que le montant investi au 31 mars 2015 atteignait déjà 2,8 milliards de francs suisses pour la protection contre le bruit émis par les routes nationales. L'OFROU compte que les investissements encore nécessaires d'ici à 2030 totaliseront 1,3 milliard de francs suisses.⁴ Il est permis d'en déduire que les coûts de l'assainissement des routes à supporter par les cantons et les communes seront aussi nettement supérieurs aux estimations initiales. Il faut préciser également que la lutte contre le bruit restera une tâche permanente. Cependant, certains développements futurs présagent un effet positif sur l'évolution de la situation en matière de bruit. Ainsi, les progrès techniques dans les domaines des pneumatiques et des véhicules, et en particulier aussi l'augmentation de la part de moteurs électriques (spécialement pour les vitesses modestes) réduiront les émissions de bruit. Parallèlement toutefois, la croissance de la population et de la mobilité ainsi que la densification croissante de l'habitat entraîneront une augmentation du bruit, qui annulera l'effet positif des progrès techniques.

1.4 Financement de l'assainissement du bruit des routes principales et des autres routes

L'assainissement du bruit routier est une tâche commune de la Confédération et des cantons. C'est pourquoi les autorités fédérales allouent des subventions en faveur de l'assainissement des routes principales et des autres routes ainsi que pour les mesures d'isolation acoustique prises sur des bâtiments existants exposés. L'art. 50, al. 1, LPE et l'art. 21, al. 2, OPB stipulent que les subventions fédérales pour les autres routes sont octroyées dans le cadre de conventions-programmes (CP) conclues avec les cantons ; dans le cas des routes principales, les subventions font partie des contributions globales selon l'art. 13 de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin ; RS 725.116.2).

Introduit en 2008, cet instrument des conventions-programmes passées avec les cantons vise le pilotage des subventions pour l'assainissement du bruit des autres routes et porte sur des contributions fédérales se montant à quelque 30 millions de francs suisses par an. La Confédération alloue ses contributions en fonction de l'efficacité des mesures. En moyenne, les fonds fédéraux représentent environ 20 pour cent des frais d'assainissement encourus par les cantons. Les contributions fédérales ont été jusqu'ici couvertes par les recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.

L'instrument des conventions-programmes a d'une manière générale fait ses preuves. Ces accords et le soutien de la Confédération font que les cantons consentent d'importants investissements dans le domaine de la protection contre le bruit (cf. Figure 1).

³ Office fédéral de l'environnement (2007) : Assainissement du bruit routier. Situation et perspectives.

⁴ Communiqué de presse de l'Office fédéral des routes (OFROU) du 31 mars 2015.

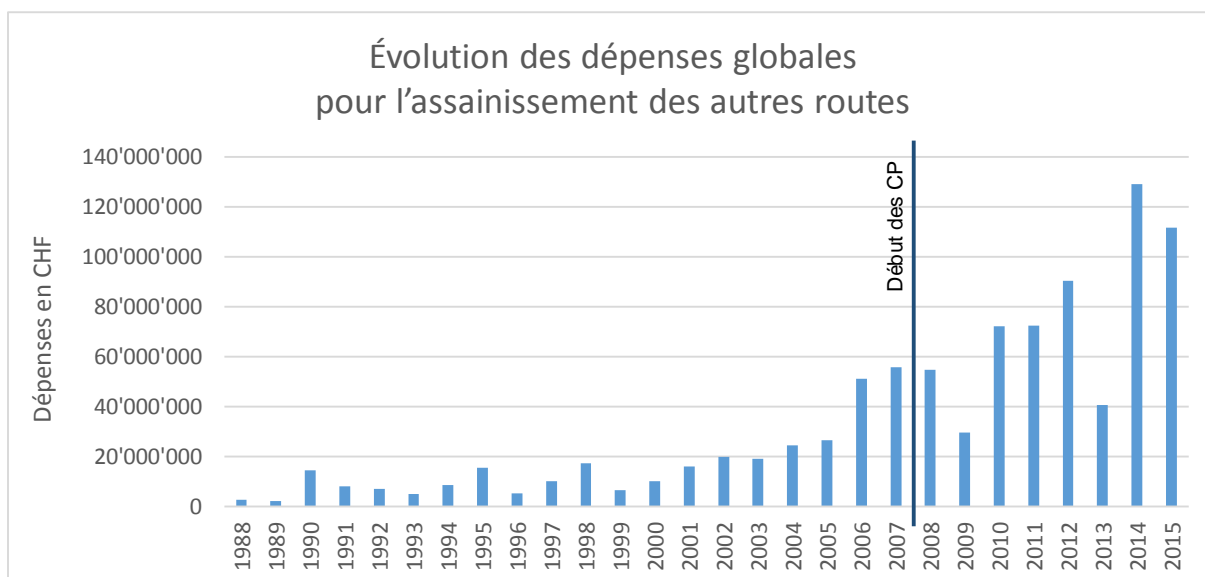


Figure 1 : évolution des dépenses globales consacrées à l'assainissement du bruit des autres routes Les dépenses globales comprennent les sommes allouées par les cantons et les contributions de la Confédération. OFEV 2016.

Cet instrument permet qui plus est d'assurer le pilotage nécessaire et de contrôler les dépenses ainsi que leur effet en matière de protection de la population. Il a ainsi été possible d'améliorer nettement cette protection depuis l'introduction des conventions-programmes. Selon les rapports des cantons, environ 95 000 personnes ont pu être protégées le long des autres routes dans le cadre des conventions programmes de 2008 à 2015 (CP 1 et 2). La CP 3 actuelle devrait permettre de protéger environ 60 000 personnes supplémentaires d'ici la fin du délai en mars 2018.

Dans le cas des routes principales, les contributions fédérales font partie, ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, des contributions globales selon l'art. 13 LUMin. Ces dernières sont allouées aux cantons pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes principales. À l'art. 21, al. 2, OPB, l'assainissement du bruit des routes principales est inclus dans l'affectation prévue des fonds. En 2015, les contributions globales se sont montées au total à 174,5 millions de francs suisses⁵. Elles sont octroyées globalement pour les tâches énoncées ; il n'est pas précisé quelle part est dévolue à quelle affectation. Il appartient aux cantons de décider de la part des contributions globales qu'ils consacrent à l'assainissement du bruit des routes principales. Le controlling de l'OFEV permet de constater que le nombre total de personnes protégées jusqu'à la fin de 2015 contre le bruit excessif des routes principales est d'environ 27 000.

La législation actuelle prévoit, à l'échéance du délai d'assainissement, la suppression des bases légales requises pour l'allocation de contributions fédérales à l'assainissement du bruit et aux mesures d'isolation acoustique concernant les routes principales et les autres routes. En effet, les contributions ne peuvent être utilisées que pour financer des mesures réalisées avant cette échéance.

1.5 Motion Lombardi 15.4092

La motion Lombardi 15.4092 « Routes. Mesures de protection contre le bruit à partir de 2018 » charge le Conseil fédéral de prendre les mesures administratives et législatives nécessaires pour garantir que les projets de réduction du bruit émis par les routes qui font l'objet d'une convention-programme avec la Confédération d'ici au 31 mars 2018 bénéficient de subventions fédérales même s'ils ne sont réalisés qu'après 2018.

⁵ Administration fédérale des finances, compte d'État 2015.

Cette motion a été adoptée par le Conseil des États le 15 mars 2016 et par le Conseil national le 12 septembre 2016.

2 Présentation du projet

2.1 Teneur et intention de la motion 15.4092

Le conseiller aux États Filippo Lombardi demande dans la motion 15.4092 que « les projets de réduction du bruit émis par les routes qui font l'objet d'une convention-programme avec la Confédération d'ici au 31 mars 2018 bénéficient de subventions fédérales même s'ils ne sont réalisés qu'après 2018 ». Le motionnaire part du principe que les conventions-programmes conclues avec les cantons contiennent des catalogues précis.

Les premières conventions-programmes (CP 1, 2008-2011, et CP 2, 2012-2015) contenaient en effet un tel catalogue de projets d'assainissement spécifiques et clairement définis. Dans la réalité cependant, ces listes ont dû être régulièrement adaptées en raison de retards imprévus (oppositions, coordination avec d'autres projets de construction routière, restrictions budgétaires, etc.). Or, ces adaptations exigeaient à chaque fois une modification formelle des conventions, ce qui entraînait une charge administrative considérable pour la Confédération et les cantons.

C'est pourquoi les contrats de la CP 3 en cours (2016-2018) ont été conçus de façon flexible afin de laisser aux cantons la plus grande marge de manœuvre possible dans la mise en œuvre de leurs projets. Le nombre de personnes devant être protégées et le montant maximal des subventions lorsque l'objectif visé est atteint sont arrêtés, mais les projets d'assainissement ne sont pas définis à l'avance. La CP 3 en cours ne contient donc aucun catalogue précis de projets d'assainissement du bruit.

Une exécution à la lettre de la motion exigerait que les cantons dressent, avant l'expiration du délai d'assainissement, des catalogues de projets, et que de nouveaux contrats soient conclus. Premièrement, il en résulterait un important travail administratif ; deuxièmement, les cantons perdraient la marge de manœuvre dont ils jouissent pour la mise en œuvre des projets. Les modalités actuelles des conventions-programmes, sans listes de projets, ont été éprouvées dans la CP 3 et devraient par conséquent être maintenues.

La poursuite de la pratique actuelle est d'ailleurs conciliable avec le but de la motion. En effet, celle-ci vise à ce que les moyens que la Confédération a alloués à l'assainissement du bruit des autres routes ou budgétisés pour cette tâche doivent pouvoir être utilisés au-delà du délai fixé pour l'achèvement des travaux.

C'est ce qui ressort d'ailleurs d'une discussion avec le conseiller aux États Filippo Lombardi à la suite du débat au Conseil des États le 15 mars 2016 : « [...] les moyens financiers dépensés jusqu'ici sont inférieurs à ce qui avait été escompté en 2008. Pour cette raison, la Confédération a - entre nous soit dit - fait quelques économies, même des économies appréciables. Il n'est dès lors pas faux que nous créions à présent une base allant dans ce sens. La motion demande que le Conseil fédéral crée la base nécessaire pour que ces moyens puissent être versés plus tard, puisqu'ils avaient en fait été promis. »⁶

C'est pourquoi, les moyens mis à disposition par la Confédération dans le cadre des conventions-programmes qui n'ont pas été utilisés par les cantons doivent être engagés pour la mise en œuvre de la motion Lombardi.

2.2 Les points-clés du projet.

2.2.1 Maintien des instruments existants

Les instruments utilisés actuellement pour l'octroi de contributions fédérales – à savoir les conventions-programmes pour les autres routes et l'intégration de l'assainissement du bruit

⁶ La traduction de la citation n'est pas officielle.

dans les contributions globales selon la LUMin – ont fait leurs preuves. Les conventions-programmes ont en particulier permis d'assurer le pilotage nécessaire et de contrôler les dépenses ainsi que leur effet sur la protection de la population. Il en est résulté que cette protection et les dépenses ont fortement augmenté depuis la conclusion de ces accords (voir ch. 1.4).

Pour mettre en œuvre la motion Lombardi, il est par conséquent judicieux de maintenir les instruments existants prévus à l'art. 50, al. 1, LPE pour octroyer les subventions. Il est ainsi possible d'utiliser les structures déjà en place.

2.2.2 Limitation dans le temps

La prolongation des contributions fédérales dans le cadre de la motion Lombardi est limitée dans le temps. Elle doit permettre l'assainissement et les mesures d'isolation acoustique concernant les routes principales et les autres routes. La Confédération considère les contributions fédérales comme un instrument adéquat pour soutenir les travaux des cantons et des communes dans le domaine de l'assainissement du bruit. Elle estime cependant que l'efficacité des mesures prises dans ce cadre pourrait être améliorée. C'est pourquoi le système actuel ne doit pas être maintenu indéfiniment. Bien plus, il s'agit d'élaborer des solutions à long terme assurant une lutte contre le bruit plus effective à la source, spécialement dans le cadre de l'exécution du postulat Barazzone 15.3840.

La limitation dans le temps des subventions inscrites dans la présente révision de l'OPB a été définie de manière qu'une nouvelle période de conventions-programmes soit possible après l'expiration des actuels délais d'assainissement. La limitation à une période est appropriée, vu que les moyens financiers à disposition pour mettre en œuvre la motion Lombardi sont restreints (voir ch. 2.2.3). Répartir ces fonds sur une période plus longue aurait pour conséquence que les travaux administratifs liés à l'octroi des contributions persisteraient, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal, bien que les moyens pouvant être investis par année diminueraient. En prévoyant une période supplémentaire, les cantons disposent de capacités suffisantes pour mettre en œuvre des projets d'assainissement du bruit.

2.2.3 Moyens financiers

L'interprétation de la motion indique que l'intention de son auteur est de réserver à l'affection initiale, au-delà du délai fixé, les moyens financiers prévus depuis 2008 pour l'assainissement du bruit des routes principales et des autres routes que les cantons et les communes n'auront pas pu utiliser d'ici au 31.3.2018. La Confédération a budgétisé quelque 305 millions de francs suisses pour la protection contre le bruit dans le cadre des trois conventions-programmes terminées et de celle en cours. Selon toute vraisemblance, environ 51 millions de ce montant ne seront pas investis avant l'échéance de la CP 3, car les cantons ne sont pas en mesure de fournir les prestations correspondantes.

Pour la mise en œuvre de la Motion Lombardi, la CP 3 va être prolongée jusqu'au 31.12.2022. Par conséquent, les cantons ne devront pas rembourser l'argent non utilisé respectivement au 31.3.2018 et à la fin du délai d'assainissement. Selon l'estimation de la Confédération, il s'agit de 15 millions de francs environ. De plus, les moyens financiers alloués aux cantons non utilisés et donc remboursés par ceux-ci à la Confédération jusqu'à aujourd'hui seront remis à disposition des cantons. Cette somme s'élève à 36 millions de francs. Les buts à atteindre et les montants alloués par canton seront définis lors des négociations dans le cadre du rallongement des contrats CP 3.

Dans le cas des routes principales, les contributions fédérales font partie des contributions globales selon l'art. 13 LUMin. Le montant de ces dernières reste inchangé, indépendamment d'une prolongation des contributions fédérales selon l'art. 21 OPB. C'est pourquoi aucun moyen financier distinct n'est indiqué dans ce rapport explicatif pour les routes principales.

3 Rapport au droit international

La présente révision de l'OPB ne concerne que le droit national et n'a donc aucun rapport avec le droit international, ni n'influe sur ce dernier.

4 Commentaire des différentes dispositions

Art. 21, al. 2, OPB Phrase introductive

En vertu du droit en vigueur, la Confédération peut octroyer des contributions pour les assainissements et les mesures d'isolation acoustique sur des bâtiments existants jusqu'à l'expiration du délai inscrit à l'art. 17, al. 4, let. b, OPB. La présente révision de l'ordonnance sur la protection contre le bruit vise à supprimer le lien entre l'octroi des contributions et le délai d'assainissement. La limitation dans le temps de l'octroi des subventions est réglementée dans un nouvel al. 3. Hormis cette nouvelle disposition concernant la limitation dans le temps des contributions, la teneur matérielle de l'art. 21 OPB reste inchangée. Par conséquent, on maintient l'instrument des conventions-programmes pour les autres routes et le versement de subventions pour les routes principales par le biais des contributions globales selon l'art. 13 LUMin.

Art. 21, al. 3, OPB (nouveau)

La limitation dans le temps de l'octroi de contributions fédérales pour les assainissements et les mesures d'isolation acoustique sur les bâtiments existants selon l'art. 21, al. 1, OPB est réglementée dans le nouvel al. 3. L'octroi de contributions sera limité au 31.12.2022. Les subventions non employées avant cette échéance ou dans un délai éventuel accordé pour des corrections selon l'art. 27, al. 2, OPB doivent être rendues à la confédération. L'exécution des mesures est dans ce cas déterminante.

Art. 23, al. 3, OPB

La durée des conventions-programmes s'étend sur un maximum de quatre ans selon les bases légales actuelles.

La prolongation proposée dans la présente révision prévoit que les contributions fédérales pourront être utilisées au cours d'une prolongation de la période de conventions-programmes actuelle (CP 3) jusqu'au 31.12.2022. Cette CP 3 va donc durer sept ans. Afin de rendre possible cette prolongation, alors qu'une période de convention-programme est habituellement de quatre ans, l'art. 23, al. 3, OPB sera adapté.

Art. 48a OPB Assainissement et mesures d'isolation acoustique concernant les routes

L'art. 48a OPB a été introduit en 2004 à titre de disposition transitoire, en rapport avec la réduction des taux de subvention.⁷ La disposition transitoire a été complétée en 2008, lors de l'introduction de la nouvelle péréquation financière et a régi dès lors le traitement des subventions qui avaient été garanties avant la RPT (à savoir les subventions allouées selon l'ancien droit).⁸ Ces garanties de contributions ont expiré le 1.1.2015. La teneur matérielle de cette disposition devient par conséquent caduque. L'art. 48a OPB est donc abrogé dans le cadre de la présente révision de l'ordonnance.

⁷ RO 2004 4167

⁸ RO 2007 5823

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Lombardi, la prolongation des contributions de la Confédération pour l'assainissement des autres routes se fera à hauteur des montants budgétisés pour ces travaux au début des conventions-programmes, mais que les cantons n'auront pas utilisés à l'expiration du délai d'assainissement. Les moyens que les cantons n'ont pas utilisés sont estimés à 51 millions de francs suisses. Dans le sillage de la présente révision de l'OPB, cette contribution se répartit sur la période allant du 1.1.2019 au 31.12.2022. Avec la prolongation de la convention-programme existante, les cantons ne doivent pas rembourser à la Confédération les moyens financiers qu'ils n'auront pas utilisés d'ici au 31 mars 2018 ou au terme du délai accordé pour les améliorations. Selon les estimations de la Confédération, le montant en question s'élève à quelque 15 millions de francs. Les contributions supplémentaires, qui se chiffrent à 36 millions de francs, sont convenues avec les cantons dans le cadre des prolongations des contrats.

Dans le cas des routes principales, les contributions fédérales font partie des contributions globales selon l'art. 13 LUMin. Le montant de ces dernières reste inchangé, indépendamment d'une prolongation des contributions fédérales selon l'art. 21 OPB. C'est pourquoi aucun moyen financier distinct n'est indiqué pour les routes principales.

Les moyens financiers requis dans ce cas proviendront encore du Financement spécial pour la circulation routière (FSCR), même après l'entrée en vigueur prévue le 1.1.2018 du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), accepté par le peuple et les cantons le 12.2.2017.

Du fait de la prolongation de la période d'octroi des contributions fédérales, les tâches d'exécution à accomplir par l'Office fédéral de l'environnement persistent. Ces travaux qui englobent la finalisation des contrats pour la prolongation de la CP 3, le controlling, le soutien aux cantons et les travaux administratifs nécessaires auront la même envergure que jusqu'ici. Les 200 pour cent de poste prévus jusqu'à la fin de 2018 et 2019 respectivement devraient également être reconduits jusqu'à fin 2022.

5.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons sont déchargés financièrement par la prolongation du délai prévu pour l'octroi de contributions fédérales à l'assainissement et aux mesures d'isolation acoustique concernant les autres routes. La Confédération alloue ses contributions en fonction de l'efficacité des mesures. En moyenne, les fonds fédéraux représentent environ 20 pour cent des frais d'assainissement. Les coûts restants sont à la charge des cantons et des communes en tant que détenteurs des installations.

5.3 Conséquences pour l'environnement et l'économie

Par cette prolongation des subventions dans le domaine de l'assainissement du bruit des routes, la Confédération apporte une contribution appréciable aux moyens financiers requis pour les mesures de réduction du bruit. Il est ainsi possible de réaliser une meilleure protection de la population contre le bruit nuisible et incommode, et donc d'améliorer à long terme le bien-être et la santé des habitants de la Suisse. Les coûts externes dans le domaine de la santé et les pertes de valeurs des biens immobiliers peuvent être réduits. En outre, les conséquences spatiales d'une importante pollution sonore peuvent être limitées ou évitées. La marge de manœuvre dans le domaine de l'aménagement du territoire s'en trouve augmentée, tout comme l'attrait des sites aujourd'hui fortement exposés. Qui plus est, le secteur de la construction profitera de ces investissements et différents projets de recherche

assureront que d'importants moyens seront consacrés au développement et à la promotion de technologies d'avenir.