

20.xxx

**Message
relatif à l'arrêté fédéral sur un crédit additionnel pour une
contribution à la mesure « contournement d'Oberburg »
prise dans le cadre du programme en faveur du trafic d'ag-
glomération**

du ...

Monsieur le Président,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur un crédit additionnel pour une contribution à la mesure « contournement d'Oberburg » prise dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération : Guy
Parmelin
Le chancelier de la Confédération : Walter
Thurnherr

Condensé

Par arrêté du 25 septembre 2019, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lui soumettre, à certaines conditions, un message relatif au cofinancement du contournement d'Oberburg dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération de troisième génération. Par le présent message, le Conseil fédéral propose de libérer un crédit additionnel de 77,13 millions de francs en tant que contribution à la mesure « contournement d'Oberburg ».

Contexte

Le projet de contournement d'Oberburg est arrivé au point où l'absence de possibilités d'engagement empêcherait son avancement, ce qui représente l'une des deux conditions posées par le Parlement. Quant à la seconde, à savoir que les moyens des précédents projets d'agglomération ne soient pas épuisés, il apparaît qu'elle sera respectée.

Contenu du projet

Les coûts du projet « contournement d'Oberburg », l'une des mesures du projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération, sont chiffrés à 220,38 millions de francs. Il est prévu que la Confédération cofinance cette mesure à hauteur de 35 %, soit le taux de contribution qui est fixé pour le projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération. Pour cette raison, le Conseil fédéral propose de libérer un crédit additionnel de 77,13 millions de francs en tant que contribution à la mesure « contournement d'Oberburg » du projet d'agglomération « Burgdorf ».

Message

1 Contexte

1.1 Contexte et motifs de la demande de crédit

Le « contournement d'Oberburg » est l'une des mesures du projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération. Il s'agit d'un nouveau tronçon pour le trafic individuel motorisé qui contournera le centre de la localité d'Oberburg par le nord-est dans un tunnel foré pour rejoindre la route cantonale en direction de Hasle bei Burgdorf. Des mesures d'accompagnement efficaces seront prises pour atténuer l'accroissement du trafic au cœur de l'agglomération de Burgdorf et contenir l'avancée du mitage du territoire dans l'Emmental. Au vu du montant très élevé des coûts en regard de l'utilité démontrée, le Conseil fédéral avait recommandé que cette mesure ne soit pas cofinancée par une contribution du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2019 (troisième génération).

En 2019, le Parlement a débattu des crédits d'engagement pour le programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2019. Lors d'une conférence de conciliation qui s'est déroulée durant la session d'automne, il a reconnu le « contournement d'Oberburg » comme partie intégrante du projet d'agglomération « Burgdorf » et a clarifié les modalités du projet, les intégrant dans l'arrêté fédéral du 25 septembre 2019 sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2019 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération¹. Cet arrêté précise que l'étude du projet et des mesures d'accompagnement doit être menée de manière à coordonner le début des travaux à Oberburg avec l'assainissement du trafic à Burgdorf. L'art. 3, al. 3, dispose que le Conseil fédéral est chargé de présenter à l'Assemblée fédérale un message ayant pour objet une demande de crédit d'engagement pour la mesure « contournement d'Oberburg » du projet d'agglomération « Burgdorf » si les deux conditions suivantes sont réunies :

- a) le projet est bien avancé et l'absence de possibilités d'engagement empêcherait le lancement des phases suivantes du projet;
- b) les moyens octroyés dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2010 sur la libération des crédits de programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011², dans l'arrêté fédéral du 16 septembre 2014³ sur la libération des crédits de programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015 et dans l'arrêté fédéral du 25 septembre 2019 cité plus haut ne sont pas épuisés à hauteur des coûts de réalisation du projet.

¹ FF 2020 735

² FF 2010 6293

³ FF 2014 7609

Entre temps, le canton de Berne a démontré que l'étude du projet de contournement d'Oberburg est bien avancée, réalisant ainsi la première condition fixée par le Parlement. Au volet constitué par l'étude du projet de contournement et la préparation des procédures d'autorisation s'en ajoute un second, d'une grande importance, à savoir les mesures d'accompagnement dans le domaine des transports et de l'urbanisation. Dans le cadre de l'adoption en 2015 du plan directeur 2030, le canton de Berne a adapté la partie consacrée à l'urbanisation à la première étape de la révision de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire⁴. Le 4 mai 2016, le Conseil fédéral a approuvé l'adaptation du plan directeur 2030 avec des réserves concernant notamment l'extension de l'urbanisation⁵. Comme le prévoit l'art. 9, al. 1, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire⁶, le canton de Berne est tenu de renseigner l'Office fédéral du développement territorial tous les quatre ans sur le développement de son territoire. Le plan directeur cantonal a pour objectif d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et de restreindre l'étalement urbain. Le classement en zone à bâtir est soumis à des exigences précises en matière de desserte par les transports publics. De nouvelles mesures d'accompagnement relatives au contournement d'Oberburg sont en outre prévues dans le projet d'agglomération « Burgdorf » de quatrième génération, en cours d'élaboration.

L'art. 3, al. 3, let. b, de l'arrêté fédéral du 25 septembre 2019 énonce la seconde condition formulée par le Parlement, soit que les moyens libérés ou accordés dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération des première, deuxième et troisième générations ne doivent pas être épuisés. Quelques agglomérations ont déjà définitivement renoncé à réaliser des mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération des première et deuxième générations et il est d'ores et déjà clair qu'un montant de 22,95 millions de francs ne sera pas utilisé. En ce qui concerne le programme de troisième génération, les moyens non épuisés ne peuvent pas encore être estimés mais la planification d'autres mesures relevant de divers projets d'agglomération indique que d'autres moyens se libéreront. Aussi peut-on considérer déjà maintenant, avec une probabilité confinante à la certitude, que des moyens à hauteur du présent crédit additionnel seront disponibles pour le contournement d'Oberburg.

Il apparaît dès lors que les conditions énumérées dans l'arrêté fédéral du 25 septembre 2019 pour une demande de crédit additionnel destiné à financer le contournement d'Oberburg seront réunies.

1.2 Relation avec le programme de la législature, avec la planification financière et avec les stratégies du Conseil fédéral

Si le présent projet d'arrêté n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre

⁴ RS 700; RO 2014 899

⁵ FF 2016 6522

⁶ RS 700.1

⁷ FF 2020 1709

2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁸, il est cependant prévu par l'arrêté fédéral du 25 septembre 2019 sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2019 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération⁹. Tout comme l'arrêté fédéral du 25 septembre 2019, le présent arrêté tient compte du Projet de territoire Suisse de 2012¹⁰ et est coordonné avec le programme de développement stratégique des routes nationales et le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire.

2 Procédure de consultation

Il n'est pas nécessaire de mettre en consultation le présent arrêté fédéral, car les mesures du projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération, dont fait partie le contournement d'Oberburg, ne s'inscrivent ni dans un projet d'une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle au sens de l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹¹, ni dans un projet qui toucherait particulièrement le canton de Berne (cf. art. 3, al. 1, let. e, LCo).

3 Contenu de l'arrêté sur un crédit additionnel

3.1 Proposition du Conseil fédéral et motifs

Le Conseil fédéral propose d'allouer un crédit additionnel de 77,13 millions de francs (niveau atteint par l'indice des prix en génie civil dans les grandes régions en avril 2016, hors renchérissement et TVA) pour cofinancer le contournement d'Oberburg, y compris les mesures d'accompagnement. Le montant demandé correspond à 35 % des 220,38 millions de francs annoncés dans le projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération. Le taux de contribution fixé pour le projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération s'applique aussi au contournement d'Oberburg. Selon l'arrêté fédéral du 25 septembre 2019¹², le contournement d'Oberburg fait partie intégrante du projet d'agglomération « Burgdorf ». Pour pouvoir assurer la cohérence matérielle du projet, un crédit additionnel au crédit d'engagement est demandé pour le projet d'agglomération « Burgdorf ». Il sera comptabilisé dans le projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération. Le crédit additionnel ne peut être utilisé que pour la mesure « contournement d'Oberburg ».

Selon l'arrêté fédéral du 25 septembre 2019, le crédit additionnel sera couvert par les contributions libérées ou accordées pour les première, deuxième et troisième générations du programme en faveur du trafic d'agglomération qui n'auront pas été épuisées. Le risque que les moyens nécessaires pour le crédit additionnel ne soient pas disponibles est extrêmement faible (cf. ch. 1.1) et sera supporté par la Confédération. Si,

⁸ FF 2020 8087

⁹ FF 2020 735

¹⁰ Disponible à l'adresse www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Stratégie et planification > Projet de territoire Suisse

¹¹ RS 172.061

¹² FF 2020 735

contre toute attente, les moyens disponibles étaient insuffisants, les dépenses relevant du Fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA) seraient dépassées. Ce dépassement devrait être pris en compte lors de l'approbation de crédits d'engagement de la génération suivante du programme en faveur du trafic d'agglomération. Il paraît acceptable de faire porter ce risque à la Confédération dans la mesure où les moyens destinés au trafic d'agglomération selon l'art. 17f de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien¹³ représentent en général entre 9 et 12% des dépenses du FORTA.

3.2 Contenu du projet, commentaire article par article

Art. 1

Un crédit additionnel de 77,13 millions de francs est alloué conformément à l'art. 7, let. b, de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur le fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (LFORTA)¹⁴ pour cofinancer le contournement d'Oberburg.

Il s'agit d'une participation de la Confédération aux frais imputables selon l'art. 21 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière¹⁵.

La contribution correspond à 35 % des coûts qui ont été annoncés pour le contournement d'Oberburg dans le cadre du projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération, soit 220,38 millions de francs (hors renchérissement et TVA). Comme le contournement d'Oberburg est comptabilisé dans le projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération, le taux de contribution de 35 % s'applique aussi au contournement d'Oberburg.

Art. 2

Le Conseil fédéral peut augmenter le crédit additionnel prévu à l'art. 1 du renchérissement attesté et de la TVA. Au vu de la durée de réalisation, pour partie longue, de mesures de cet ordre de grandeur, il semble difficile de fixer dès l'élaboration de l'arrêté fédéral des valeurs exactes en matière de renchérissement et de TVA, laquelle dépend aussi de ce renchérissement. Afin de ne pas devoir charger le Parlement d'examiner ultérieurement un relèvement du crédit additionnel pour lequel il n'existe en fait aucune marge de manœuvre décisionnelle, la compétence en ce sens est transférée au Conseil fédéral. Cette solution a déjà fait ses preuves pour les crédits d'engagement correspondants dans le cadre du fonds d'infrastructure.

¹³ RS 725.116.2

¹⁴ RS 725.13

¹⁵ RS 725.116.21

Art. 3

Selon l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁶, la décision de financement prend la forme d'un arrêté fédéral simple, qui n'est pas sujet au référendum.

3.3 Hypothèses en matière de renchérissement

S'agissant des fonds en provenance du FORTA, il est possible de renoncer aux adaptations annuelles au renchérissement dans la mesure où ces dépenses sont intégralement financées par des recettes à affectation obligatoire. La marge de manœuvre en matière de politique de dépenses dépend donc de l'importance desdites recettes. Il n'est dès lors pas nécessaire de faire figurer dans les arrêtés fédéraux les hypothèses relatives au renchérissement sur lesquelles se fonde le pilotage des fonds du FORTA.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

La contribution demandée est financée par le FORTA sans limitation de temps.

Le contournement d'Oberburg étant financé par des fonds inutilisés dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération des première et deuxième générations, le projet ne devrait pas entraîner d'augmentation des dépenses du FORTA. En ce qui concerne le programme de troisième génération, les moyens non utilisés ne peuvent pas encore être estimés.

L'arrêté fédéral sur un crédit additionnel pour le contournement d'Oberburg ne devrait pas avoir de conséquences sur l'état du personnel, les travaux nécessaires pouvant être accomplis avec les effectifs à disposition.

4.2 Conséquences pour la région

La mesure déléstera la région d'Oberburg du trafic de transit. Ses effets positifs se déploieront principalement au niveau local. Le contournement d'Oberburg pourrait toutefois entraîner une hausse du trafic dans la localité de Burgdorf, y accentuant à nouveau les problèmes de trafic en dépit des fonds investis par la Confédération pour réduire le trafic de transit.

Le canton de Berne a prévu les conditions-cadre nécessaires pour prévenir de tels développements indésirables. L'évolution du trafic dans la région devra cependant rester sous observation. Afin de garantir l'efficacité des mesures à long terme, le canton de Berne est chargé d'observer le développement du trafic et de l'urbanisation dans la région Burgdorf/Emmental par un monitoring. En cas d'évolution défavorable, l'organisme responsable du projet d'agglomération « Burgdorf » devra présenter des contre-mesures adéquates lors des générations suivantes. Les détails à ce sujet seront

¹⁶ RS 171.10

réglés dans le cadre de l'accord sur les prestations relatif au projet d'agglomération « Burgdorf » de troisième génération, qui doit être complété.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La compétence de l'Assemblée fédérale en ce qui concerne le présent arrêté de crédit découle de l'art. 167 de la Constitution (Cst.)¹⁷.

Conformément à l'art. 7, let. b, LFORTA, le Conseil fédéral demande *en règle générale* tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un crédit d'engagement en faveur des mesures d'amélioration du trafic d'agglomération pour la génération suivante. Cette disposition implique que des contributions peuvent également être demandées en dehors du rythme habituel du programme. L'arrêté fédéral du 25 septembre 2019¹⁸ charge le Conseil fédéral de soumettre un message ayant pour objet une demande de contribution à la mesure « contournement d'Oberburg » dans la mesure où les deux conditions prévues dans l'arrêté sont réunies. Le présent arrêté propose d'approuver, en dehors du rythme habituel des projets d'agglomération, un crédit additionnel en faveur de la mesure « contournement d'Oberburg ».

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La création du FORTA n'affecte en rien les engagements de la Suisse à l'égard d'États tiers. Le présent arrêté fédéral est par conséquent en conformité avec le droit européen.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et l'art. 25, al. 2, de la loi sur le Parlement, la forme de l'acte à adopter est l'arrêté fédéral simple, non sujet au référendum.

5.4 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les crédits d'engagement et plafonds de dépenses impliquant de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres de chacun des deux conseils. L'acceptation du crédit additionnel pour le contournement d'Oberburg entraînant des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs, l'art. 1 de l'arrêté doit être soumis au frein aux dépenses.

¹⁷ RS 101

¹⁸ FF 2020 735

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁹ s'applique de manière subsidiaire au FORTA. Le projet respecte les principes du droit des subventions.

¹⁹ RS 616.1