

05.086

**Message
concernant le fonds pour le trafic d'agglomération et
le réseau des routes nationales
(Fonds d'infrastructure)**

du 2 décembre 2005

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales en vous priant de l'adopter. Il comprend les actes législatifs suivants:

- Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales;
- Arrêté fédéral sur le crédit global pour le fonds d'infrastructure.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 2003 M 02.3218 Allègement du trafic d'agglomération. Participation de la Confédération (N 4.10.02, commission de l'économie et des redevances CN; E 11.3.03)
- 2004 P 04.3135 Définir des priorités en matière de transports (E 15.6.05, Brändli)

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

2 décembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent message propose à l'Assemblée fédérale de créer un fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales destiné à consolider, à mieux planifier et à garantir à plus long terme le financement actuel des transports.

Ce fonds d'infrastructure est nécessaire pour maîtriser les problèmes de transport actuels que connaissent surtout les villes, les agglomérations et le réseau des routes nationales. Si nous n'agissons pas rapidement, la croissance de la mobilité ces prochaines décennies risque de poser de graves problèmes de trafic, entraînant embouteillages, pertes de temps, coûts supplémentaires pour l'économie et déclin de la place économique suisse.

Le fonds d'infrastructure sera alimenté comme suit:

- *Par un transfert de 2,2 milliards de francs provenant des réserves du financement spécial pour la circulation routière comme premier apport.*
- *Par le versement annuel d'une partie des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. L'Assemblée fédérale fixera le montant de ce versement avec le budget. Selon la planification actuelle, il s'élèvera à environ 890 millions de francs par an.*

Les ressources du fonds d'infrastructure serviront à financer des infrastructures du trafic d'agglomération et du réseau des routes nationales. En même temps que l'instauration du fonds, l'Assemblée fédérale votera un crédit global correspondant de 20 milliards de francs (montant des prix en 2005) et le répartira ainsi:

- *8,5 milliards de francs pour achever le réseau des routes nationales;*
- *5,5 milliards de francs pour garantir la fonctionnalité du réseau existant des routes nationales;*
- *6 milliards de francs pour accorder des contributions de la Confédération aux infrastructures du trafic d'agglomération public et privé.*

Le montant du crédit global et la répartition proposée reposent sur les données actuelles de la planification de l'administration et correspondent aux besoins financiers des trois domaines tels qu'ils sont évalués aujourd'hui.

L'Assemblée fédérale libérera le crédit global par phases successives:

- *Elle approuvera l'enveloppe financière pour la première phase en même temps que l'instauration du fonds d'infrastructure. Ces moyens serviront à achever comme prévu le réseau des routes nationales (8,5 milliards de francs) et à exécuter des projets de trafic d'agglomération urgents et prêts à être réalisés (2,3 milliards de francs).*
- *Elle soumettra au Conseil fédéral au plus tard deux ans après l'instauration du fonds d'infrastructure un programme permettant de garantir la fonctionnalité du réseau existant des routes nationales là où cela sera nécessaire et un programme de la participation au financement des projets d'agglomé-*

ration. L'Assemblée fédérale libérera le reste du crédit global par phases successives environ tous les quatre ans.

Les contributions de la Confédération au trafic d'agglomération seront versées, à l'exception des projets urgents et prêts à être réalisés de la première phase, pour les projets d'agglomération présentant une planification coordonnée des transports et de l'organisation du territoire qui auront été évalués par la Confédération. Elles se monteront à 50 % au plus des coûts imputables à chaque projet dans la première phase ou à chaque projet d'agglomération par la suite. Les contributions du fonds d'infrastructure iront au trafic d'agglomération sur route et sur rail, y compris au réseau express régional (RER) et à la mobilité douce. Les projets ferroviaires devront contribuer à décongestionner les routes.

Le fonds d'infrastructure repose sur une réorganisation du financement spécial en vigueur pour la circulation routière. Il financera le trafic d'agglomération (nouvelle tâche) en plus de l'achèvement du réseau des routes nationales et de la garantie de la fonctionnalité de ce réseau (tâches actuelles). Toutes les autres tâches qui relèvent à présent du financement spécial pour la circulation routière – exploitation, entretien, aménagements des routes nationales et des routes principales, autres contributions liées ou non à des ouvrages – resteront couvertes par le financement spécial comme aujourd'hui ou, à l'avenir, conformément à la réforme de la péréquation financière (RPT).

Les perspectives financières et une simulation du fonds montrent que les moyens disponibles suffisent à la fois à alimenter le fonds d'infrastructure et à assumer les tâches du financement spécial pour la circulation routière. Dans l'optique actuelle, le fonds d'infrastructure ne rend pas nécessaire une hausse de l'impôt sur les huiles minérales.

La structure du fonds d'infrastructure est conforme au frein à l'endettement de la Confédération. Le fonds ne devra pas s'endetter ni sa fortune porter intérêt. Il sera temporaire et financièrement limité. Le premier apport de fonds sera aussi compatible avec le frein à l'endettement en tant que concentrations de paiements liées au système comptable si la majorité qualifiée des membres des deux Chambres l'accepte. Il faut garder à l'esprit que les réserves sont en grande partie une dette de la Confédération envers le financement spécial de la circulation routière antérieure au frein à l'endettement.

Des problèmes de transport ne se posent pas seulement dans les villes et dans les agglomérations, mais aussi dans les régions périphériques et les régions de montagne. Dans ces dernières, ils ne sont pas dus à un manque de capacités ni à des surcharges du trafic, mais au manque de moyens disponibles pour maintenir la valeur et la substance des infrastructures actuelles. Le présent message vous soumet donc les mesures suivantes: d'une part, que le montant résultant de l'augmentation des recettes 2008 de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) soit versé aux régions périphériques et aux régions de montagne, d'autre part, qu'une plus grande partie des ressources destinées aux routes principales soit consacrée aux régions périphériques et aux régions de montagne grâce à une modification de la clé de répartition.

Table des matières

Condensé	754
1 Grandes lignes du projet	758
1.1 Contexte	758
1.2 Problèmes de transport actuels et nécessité d’agir	759
1.2.1 Trafic d’agglomération	759
1.2.2 Réseau des routes nationales	760
1.2.3 Régions périphériques et régions de montagne	760
1.3 Solution proposée	760
1.3.1 Objectifs généraux de la politique des infrastructures de transport	760
1.3.2 Objectifs du projet	761
1.3.3 Vue d’ensemble du fonds d’infrastructure	762
1.3.4 Mesures en faveur des régions périphériques et des régions de montagne	764
1.4 Justification et évaluation des mesures proposées	765
1.4.1 Conséquences sur la politique des transports	765
1.4.2 Conséquences sur la politique des finances	766
1.4.3 Alternatives / Péage routier «Road Pricing»	767
1.5 Résultats de la consultation	768
1.6 Rapport avec le financement actuel des transports et interrelations avec d’autres activités	769
1.6.1 Rapport avec le financement spécial de la circulation routière	769
1.6.2 Rapport avec le financement des infrastructures ferroviaires	771
1.6.3 Rapport avec la réforme de la péréquation financière (RPT)	773
1.7 Mise en œuvre des mesures prévues	774
1.8 Classement d’interventions parlementaires	774
2 Conception de la mise en œuvre	775
2.1 Données cadres de l’évolution du trafic	775
2.2 Trafic d’agglomération	775
2.2.1 Projets urgents et prêts à être réalisés	775
2.2.1.1 Procédure et critères	776
2.2.1.2 Liste des projets	776
2.2.1.3 Projets non retenus	779
2.2.1.4 Projets de RER urgents	780
2.2.2 Projets d’agglomération	781
2.2.2.1 Conception des contributions fédérales aux projets d’agglomération	781
2.2.2.2 Avancement des travaux relatifs aux projets d’agglomération	783
2.3 Achèvement du réseau des routes nationales	786
2.4 Garantie de la fonctionnalité du réseau des routes nationales existant	786
2.5 Financement du fonds d’infrastructure	788
2.5.1 Simulation du fonds d’infrastructure	788

2.5.2 Perspectives financières du financement spécial de la circulation routière	791
2.5.3 Coûts induits	794
2.5.4 Renchérissement et taxe sur la valeur ajoutée	794
2.5.5 Administration et controlling	795
3 Commentaire des articles	795
3.1 Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales	795
3.2 Arrêté fédéral sur le crédit global pour le fonds d'infrastructure	800
4 Conséquences	801
4.1 Conséquences pour la Confédération	801
4.2 Conséquences économiques	802
4.3 Conséquences pour les cantons, les agglomérations, les régions périphériques et les régions de montagne	803
4.4 Conséquences sur le territoire et l'environnement	804
5 Programme de la législation	804
6 Bases juridiques	804
6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	804
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	805
6.3 Forme de l'acte à adopter	806
6.4 Frein aux dépenses	806
6.5 Conformité à la loi sur les subventions	806
Annexes	
1. Agglomérations et villes isolées de Suisse en 1990 et 2000, communes urbaines étrangères incluses (état: septembre 2005)	807
2. Réseau des routes nationales suisses et tronçons à achever (situation fin 2005)	808
3. Modélisation des effets d'une nouvelle pondération du critère topographique et d'une nouvelle répartition de l'augmentation des recettes de la RPLP	809
Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (projet)	811
Arrêté fédéral sur le crédit global pour le fonds d'infrastructure (projet)	815

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Ce message s'inscrit dans le contexte des problèmes de transport auxquels la Suisse est actuellement confrontée. Certes, notre pays possède un très bon réseau de transport assurant une bonne desserte de toutes les parties et régions du pays, mais la croissance de la mobilité pose aujourd'hui déjà, et posera peut-être encore plus demain, de graves problèmes de circulation.

Il est nécessaire d'agir surtout dans les villes et les agglomérations où l'on s'attend à la plus forte hausse du trafic et où les réseaux de transports locaux, régionaux et nationaux se superposent dans un espace restreint. Les problèmes du trafic d'agglomération ont par conséquent directement des répercussions négatives sur les réseaux d'ordre supérieur et, ainsi, sur l'ensemble des systèmes de transport du pays. Les capacités insuffisantes se manifestent aussi sur le réseau des routes nationales et de nouveau principalement dans les villes et les agglomérations où les routes nationales constituent des voies de communication importantes pour le trafic d'agglomération. Les conséquences de ces problèmes de transport sont connues: engorgements, pertes de temps, coûts supplémentaires pour l'économie, atteintes à l'environnement et dégradation de la qualité de la vie.

Le présent projet a pour objectif de garantir aussi à l'avenir la fonctionnalité des infrastructures de transport. Un bon réseau de transports est un atout pour l'économie d'un pays. La création d'un fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et pour le réseau existant des routes nationales est au cœur de ce projet. Ce fonds servira à financer l'achèvement du réseau des routes nationales, à garantir sa fonctionnalité et à participer au financement des infrastructures du trafic d'agglomération. Investir dans les routes nationales est aujourd'hui une tâche permanente de la Confédération qui sera à l'avenir financée par le fonds. Par contre, cofinancer les infrastructures du trafic d'agglomération est, dans une large mesure, une nouvelle tâche de la Confédération.

Le fonds d'infrastructure permettra de consolider, de mieux planifier et d'assurer à long terme le financement actuel des infrastructures de transport. En plus, les provisions constituées sur les recettes routières à affectation obligatoire du financement spécial pour la circulation routière seront utilisées jusqu'à concurrence d'une réserve de fluctuation et allouées au financement d'infrastructures¹.

Les villes et les agglomérations ne sont pas les seules à connaître des problèmes de transport. Il faut aussi agir dans les régions périphériques et les régions de montagne. Le présent message propose des mesures pour résoudre ces problèmes.

¹ La réserve se monte aujourd'hui à quelque 3,7 milliards de francs et, d'après le plan financier, elle atteindra 4,2 milliards en 2008.

1.2 Problèmes de transport actuels et nécessité d’agir

1.2.1 Trafic d’agglomération

Les villes et les agglomérations suisses² sont toujours plus confrontées à des problèmes de circulation qui se traduisent, à maints endroits, par des surcharges permanentes et des embouteillages. Des analyses effectuées par l’Office fédéral du développement territorial³ (ARE) montrent que 85 à 90 % de tous les engorgements du trafic en Suisse se produisent dans les centres urbains. Environ 60 % des problèmes de congestion se concentrent sur les neuf plus grandes agglomérations du pays, soit celles de Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Zurich, Lucerne, Winterthur, Saint-Gall et Lugano.

Tous les pronostics sur la croissance du trafic⁴ vont dans le même sens et laissent entrevoir un accroissement des problèmes dans les années à venir. Le coût annuel des embouteillages et des pertes de temps dépasse d’ores et déjà le milliard de francs⁵. Si l’on n’intervient pas à temps, on risque d’assister à une paralysie du trafic dans les villes et les agglomérations. Une telle situation aurait des conséquences fâcheuses pour la population, l’environnement et la croissance de notre économie.

Les problèmes du trafic d’agglomération ont atteint une dimension nationale et nécessitent un engagement financier plus important de la part de la Confédération pour les raisons suivantes:

- Aujourd’hui, près de 75 % de la population suisse vit dans des villes et des agglomérations et elle est touchée quotidiennement par les problèmes de trafic et la pollution qui en découle.
- Les agglomérations sont les grands carrefours de communication du pays où les trafics international, national, régional et local se superposent dans un espace restreint. Les surcharges du trafic d’agglomération ont par conséquent directement aussi des répercussions négatives sur les réseaux routiers et ferroviaires d’ordre supérieur.
- Les problèmes du trafic d’agglomération peuvent entraver la dynamique de développement de tout le pays. Des systèmes de transport performants sont primordiaux 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.

On trouvera une analyse détaillée de la problématique du trafic d’agglomération⁶ dans le rapport final du groupe d’experts «Financement du trafic d’agglomération» du 1^{er} mai 2001 dirigé par le Conseiller aux Etats Peter Bieri.

² La Suisse compte 50 agglomérations et cinq villes isolées. Celles-ci sont définies selon des critères arrêtés par l’Office fédéral de la statistique et réparties dans toutes les régions et parties du pays (cf. l’illustration de l’annexe 1).

³ Nombre de kilomètres et 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.

⁴ Verkehrsanalysen zu den künftigen Kapazitätsengpässen auf den Nationalstrassen (avec résumé en français), Office fédéral du développement territorial, 2002.

⁵ Staukosten im Strassenverkehr. Rapport final, Infras/OFROU, Berne, 31 décembre 1998.

⁶ www.aren.admin.ch/are/fr/verkehr/aggloverkehr/index.html

1.2.2 Réseau des routes nationales

Le réseau des routes nationales a été défini en 1960 et complété depuis par plusieurs arrêtés⁷. Il mesure à ce jour 1892,2 km, dont 1743 km étaient en service à la fin de 2005 et 149,2 km en construction ou en projet. L'annexe 2 donne une vue d'ensemble du réseau des routes nationales et de l'état de sa réalisation.

Les problèmes qui concernent actuellement le réseau des routes nationales peuvent se résumer comme suit:

- *Retard dans l'achèvement du réseau en raison de l'état des finances de la Confédération*: alors qu'auparavant, il était généralement déjà difficile de tenir les délais de construction prévus, les projets qui deviennent de plus en plus chers et la situation financière de la Confédération ces dernières années 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.
- *Menaces sur le fonctionnement du réseau*: en raison de l'accroissement du trafic, différents tronçons névralgiques du réseau présentent des insuffisances qui mettent en péril la fonctionnalité de tout le réseau.

1.2.3 Régions périphériques et régions de montagne

Les régions périphériques et les régions de montagne de Suisse disposent d'un bon équipement et d'un réseau suffisant. Dans ces régions, les routes principales sont des voies de communication primordiales pour les transports privés comme pour les transports publics.

Les problèmes de circulation dans les régions périphériques et les régions de montagne résultent moins de capacités insuffisantes et de surcharges du trafic que du manque de moyens pour entretenir les routes, et pour réaliser les aménagements nécessaires à la sécurité des usagers et à la protection contre les intempéries des infrastructures de transport actuelles. La garantie d'une desserte suffisante dans toute la Suisse est une condition sine qua non du développement durable de l'ensemble du pays.

1.3 Solution proposée

1.3.1 Objectifs généraux de la politique des infrastructures de transport

Les infrastructures de transport en Suisse seront conçues pour assurer un déroulement efficace et écologique des déplacements nécessaires et un système de transport fonctionnel dans toutes les régions du pays. En proposant une politique pragmatique dans le domaine des infrastructures de transport, le Conseil fédéral souhaite notamment:

⁷ RS 725.113.11

- maintenir la capacité actuelle du système de transport pour l'économie et la société,
- améliorer la qualité des liaisons entre les agglomérations et les centres,
- garantir l'accessibilité des espaces ruraux,
- encourager la densification urbaine.

Dans la politique des infrastructures de transports, la Confédération se donne comme priorité de tirer le meilleur parti possible des infrastructures de transport existantes. Des aménagements et des extensions ne seront envisagés que lorsque toutes les potentialités des infrastructures existantes auront été épuisées.

1.3.2 Objectifs du projet

Le Conseil fédéral demande à l'Assemblée fédérale de créer un fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (ci-après «fonds d'infrastructure») qui permettra de maîtriser les problèmes décrits au ch. 1.2 et qui financera les infrastructures du réseau des routes nationales et cofinancera le trafic d'agglomération privé et public à l'avenir.

Le fonds d'infrastructure résultera de la réorganisation de l'actuel financement spécial pour la circulation routière (cf. ch. 1.6.1) et sera alimenté par les réserves existantes et, ensuite, par une partie des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière.

Le fonds d'infrastructure poursuivra les objectifs suivants:

- *Faciliter la planification et consolider le financement:* il permettra d'améliorer et d'assurer la continuité de la planification et du financement des infrastructures de transport.
- *Assurer le financement à long terme:* il fournira et garantira à long terme les moyens devant financer les infrastructures requises à l'avenir.
- *Transports dans les agglomérations:* le trafic d'agglomération requiert des fonds supplémentaires. Le fonds d'infrastructure est la condition sine qua non de la maîtrise des problèmes de transport dans les agglomérations.
- *Etablir des priorités d'affectation des ressources limitées:* en planifiant de manière coordonnée les transports et l'organisation du territoire, il contribuera à établir une liste prioritaire adaptée des infrastructures requises, à utiliser rationnellement les ressources limitées et à obtenir le meilleur rapport coûts/avantages possible.
- *Utiliser les réserves:* il utilisera les provisions actuelles du financement spécial de la circulation routière jusqu'à une réserve de fluctuation et les allouera à la réalisation d'infrastructures de transport requises qui sont liées à la circulation routière.

Le fonds d'infrastructure sera conçu de manière à être compatible avec le frein à l'endettement accepté en décembre 2001 par le peuple et les cantons. Il repose sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) acceptée lors de la votation populaire de novembre 2004, qui a notamment créé la base constitutionnelle pour que la Confédération

participe au financement du trafic d'agglomération. Par ailleurs, les infrastructures financées ou cofinancées par ce fonds devront respecter les exigences et les procédures en vigueur selon la législation sur la protection de l'environnement et sur l'aménagement du territoire. Enfin, le fonds d'infrastructure et les projets qui seront financés par le fonds seront intégrés dans le financement actuel des transports et coordonnés avec les instruments financiers existants.

1.3.3 Vue d'ensemble du fonds d'infrastructure

Le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales sera un fonds sans personnalité juridique mais doté d'une comptabilité propre. On peut schématiser la conception proposée par le Conseil fédéral de la manière suivante (cf. fig. 1):

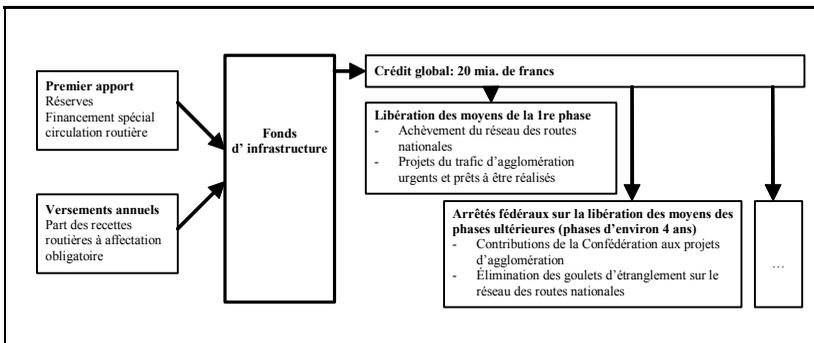
Ressources et alimentation

Le fonds d'infrastructure sera alimenté par des recettes à affectation obligatoire comme suit:

- *Premier apport*: à son entrée en vigueur, 2,2 milliards de francs prélevés sur les provisions accumulées à ce jour du financement spécial de la circulation routière seront transférés dans le fonds d'infrastructure. Le plan financier actuel prévoit qu'une réserve de fluctuation de l'ordre de 1,2 milliard de francs restera affectée au financement spécial.
- *Apport annuel*: l'Assemblée fédérale décidera chaque année avec le budget la part des recettes routières à affectation obligatoire (impôt sur les huiles minérales et vignette autoroutière) qui seront versées au fonds. D'après les estimations actuelles, les apports annuels se monteront à quelque 25 % des recettes. On escompte ainsi un montant de 890 millions de francs. Le reste des recettes à affectation obligatoire demeureront, comme aujourd'hui, acquises au financement spécial de la circulation routière (cf. ch. 1.6.1).

Figure 1

Schéma sommaire du fonds d'infrastructure



Objectifs de financement et crédit global

Les ressources du fonds d'infrastructure serviront à financer des infrastructures du trafic d'agglomération et du réseau des routes nationales. Lors de l'instauration du fonds, l'Assemblée fédérale arrêtera un crédit global correspondant de 20 milliards de francs et le répartira comme suit:

- 8,5 milliards de francs seront destinés à achever le réseau des routes nationales, tel que décidé en 1960 puis complété par plusieurs arrêtés adoptés par la suite;
- 5,5 milliards de francs serviront à assurer la fonctionnalité du réseau des routes nationales.
- 6 milliards de francs seront utilisés sous la forme de contributions de la Confédération pour les infrastructures relatives au trafic d'agglomération privé et public. A ce montant s'ajouteront au moins 6 milliards de francs en provenance des cantons et des communes.

Le montant du crédit global et la répartition proposée reposent sur les données actuelles de la planification de l'administration et correspondent aux besoins financiers des trois domaines tels qu'ils sont évalués aujourd'hui.

Utilisation des ressources

L'Assemblée fédérale libérera le crédit global par phases successives:

- Elle approuvera l'enveloppe financière pour la première phase en même temps que l'instauration du fonds d'infrastructure. Ces moyens serviront à achever comme prévu le réseau des routes nationales ainsi qu'à exécuter des projets de trafic d'agglomération urgents et prêts à être réalisés. Le reste de la ligne de crédit sera bloqué dans un premier temps.
- Elle soumettra au Conseil fédéral au plus tard deux ans après l'instauration du fonds d'infrastructure un programme garantissant la fonctionnalité du réseau des routes nationales là où cela est nécessaire et un programme de participation au financement des projets d'agglomération. L'Assemblée fédérale libérera le reste du crédit global par phases successives environ tous les quatre ans. Une fois approuvés, les programmes acquièrent un caractère définitif. Afin de respecter la limitation temporaire et matérielle du fonds d'infrastructure, il ne sera admis ni compléments, ni nouvelles propositions de programmes.

Procédures

Les procédures de financement reposent formellement sur les dispositions actuelles et sur la réforme de la péréquation financière (RPT).

- *Réseau des routes nationales*: l'achèvement du réseau s'effectuera encore selon l'ancien régime, en tant que tâche commune de la Confédération et des cantons. Conformément à la RPT, la garantie de la fonctionnalité du réseau des routes nationales existant sera financée exclusivement par la Confédération.
- *Trafic d'agglomération*: les contributions de la Confédération aux infrastructures du trafic d'agglomération ne seront pas allouées pour des projets

ponctuels, mais versées pour des projets d'agglomération⁸ intégrant plusieurs projets et présentant une planification coordonnée des transports et de l'organisation du territoire évaluée par la Confédération. Les projets urgents et prêts à être réalisés pourront faire exception à cette règle générale. L'Assemblée fédérale se prononcera sur les projets d'agglomération en même temps que sur l'arrêté fédéral sur le crédit global. Les contributions de la Confédération se monteront à 50 % au plus des coûts imputables à chaque projet dans la première phase ou à chaque projet d'agglomération par la suite.

Durée

Le fonds d'infrastructure est limité, d'une part, par le montant du crédit global, d'autre part, par les projets qu'il doit permettre de réaliser. Le fonds d'infrastructure sera dissous au plus tard 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le fonds d'infrastructure. Le Conseil fédéral peut prolonger ce délai tout au plus pour une période de 5 ans. Une fois ces projets terminés, il sera dissous et les avoirs reversés seront transférés au financement spécial de la circulation routière.

Endettement et intérêts

Le fonds d'infrastructure ne doit pas s'endetter, et sa fortune ne portera pas intérêts.

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

Comme cela a été dit au ch. 1.2.3, les problèmes de circulation dans les régions périphériques et les régions de montagne résultent moins de capacités insuffisantes et de surcharges du trafic que du manque de moyens pour entretenir les infrastructures existantes.

Les routes principales⁹ sont des voies de communication primordiales dans les régions périphériques et les régions de montagne. Elles servent aussi bien aux transports privés que publics. Avec la RPT, les cantons reçoivent des contributions fédérales forfaitaires pour leurs routes principales, basées sur une clé de répartition qui pondère la longueur de ces routes selon des critères topographiques et le critère de l'intensité du trafic. Les cantons pourront aussi utiliser cette contribution globale pour l'exploitation et l'entretien des routes principales et pas seulement pour leur construction et leur aménagement.

Lors de la consultation, le Conseil fédéral avait proposé de modifier, en faveur des régions périphériques et des régions de montagne, sans incidence sur le budget, la clé de répartition des ressources du domaine des routes principales (en accordant davantage d'importance au facteur topographie). Cette proposition a été généralement approuvée et sera développée. De plus, le Conseil fédéral propose que les

⁸ Les conditions sont précisées dans le Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), et notamment dans le commentaire des art. 17a à 17d de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin), FF **2005** 5641

⁹ Le réseau des routes principales est défini aux articles 12ss de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS **725.116.2**).

recettes supplémentaires de la part cantonale de la redevance poids lourds liées aux prestations (RPLP) résultant de l'augmentation 2008 soient allouées aux régions périphériques et aux régions de montagne. Selon le plan financier actuel, l'augmentation de la part des cantons en 2008 au produit de la RPLP devrait progresser de 33,3 millions de francs. Ces recettes supplémentaires seront attribuées aux cantons qui comprennent des régions de montagne et des régions périphériques ne comptant aucune agglomération de plus de 10 000 habitants¹⁰. Pour le Conseil fédéral, cette solution se justifie du fait que les grandes agglomérations sont les principales bénéficiaires des nouvelles perspectives de participation financière de la Confédération, préconisées dans le présent projet.

La répartition de ces ressources sera fonction de la longueur de réseau cantonal des routes principales. La mesure envisagée nécessitera l'adaptation de l'ordonnance relative à une redevance poids lourds (ORPL)¹¹, que le Conseil fédéral prévoit de modifier dans le cadre de l'augmentation du taux de la RPLP annoncée pour 2008. La clé de répartition des ressources des routes principales sera adaptée (en accordant plus d'importance au facteur topographique) dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT. Vous trouverez à l'annexe 3 du présent message une modélisation de l'allocation des ressources entre les cantons concernés.¹²

Les régions périphériques et les régions de montagne connaissent aussi des problèmes de financement du maintien des infrastructures ferroviaires. Lors de la consultation, le Conseil fédéral avait proposé d'étudier l'affectation d'une partie des ressources des conventions de prestations au trafic ferroviaire dans ces régions. Cette proposition, jugée irréaliste, s'est heurtée à un large refus. Le Conseil fédéral renonce donc à approfondir l'idée. La question du maintien des chemins de fer dans les régions périphériques et dans les régions de montagne fait l'objet de l'actuelle réforme des chemins de fer 2 et doit être étudiée dans ce cadre. Il n'existe pas en effet de disposition constitutionnelle permettant d'utiliser une partie des ressources à affectation obligatoire pour soutenir le trafic ferroviaire dans les régions périphériques et les régions de montagne, comme c'est le cas pour le trafic d'agglomération.

1.4 Justification et évaluation des mesures proposées

1.4.1 Conséquences sur la politique des transports

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:

- *Des moyens suffisants pour le trafic d'agglomération*: le fonds d'infrastructure garantit les contributions de la Confédération nécessaires pour maîtriser les problèmes de circulation dans les agglomérations. Il permettra, dans une première phase, de cofinancer sans tarder des projets urgents et prêts à être réalisés. Les autres participations au financement du trafic d'agglomération reposent sur la conception de la RPT et s'effectueront dans le cadre des projets d'agglomération. Soutenir des projets d'agglomération intégrant trans-

¹⁰ Cette définition concerne les cantons suivants: UR, SZ, OW, NW, GL, FR, AR, AI, GR, VS, NE et JU.

¹¹ RS **641.811**

¹² Les simulations reposent sur une contribution annuelle de quelque 180 millions de francs pour les routes principales, augmentée de 50 millions par an.

ports et organisation du territoire fera que les problèmes de circulation seront résolus d'une manière globale, par le recours judicieux à tous les modes de transport et de manière coordonnée avec le développement du milieu bâti. Le fonds d'infrastructure est nécessaire pour résoudre les problèmes de trafic dans les agglomérations.

- *Achèvement du réseau des routes nationales et garantie de sa fonctionnalité*: en consolidant le financement, le fonds d'infrastructure garantira l'achèvement conforme au plan du réseau des routes nationales d'ici à 2015. En outre, il réservera des moyens destinés à garantir la fonctionnalité du réseau là où cela est nécessaire et fixera des priorités dans l'affectation des ressources limitées au moyen d'un programme abordant le trafic de manière globale.
- *Régions périphériques et régions de montagne*: l'achèvement du réseau des routes nationales profitera à certaines de ces régions. Par ailleurs, la maîtrise des problèmes de circulation dans les agglomérations est aussi dans l'intérêt des régions périphériques et des régions de montagne: en effet, le fonctionnement des voies de communication dans les centres leur est également bénéfique. D'autres mesures, étrangères au fonds d'infrastructure, sont également préconisées pour aider concrètement ces régions (cf. ch. 1.3.4.).

1.4.2 Conséquences sur la politique des finances

Les dépenses du fonds d'infrastructure seront assurées par un crédit global de 20 milliards de francs. Les prévisions financières (cf. ch. 2.5.2) montrent que les recettes routières à affectation obligatoire peuvent financer le fonds d'infrastructure à hauteur de ce montant sur une période d'environ 20 ans et qu'il restera aussi suffisamment d'argent pour les autres tâches relevant du financement spécial pour la circulation routière.

Le projet de fonds d'infrastructure proposé par le Conseil fédéral est compatible avec le frein à l'endettement accepté par le peuple et les cantons en décembre 2001 pour les raisons suivantes:

- *Interdiction de s'endetter et de porter intérêts*: la loi dispose que le fonds d'infrastructure aura l'interdiction de s'endetter et de porter intérêts, ce qui garantit que la Confédération ne contractera pas de dette supplémentaire par l'intermédiaire de ce fonds en dehors du compte d'Etat proprement dit.
- *Frein à l'endettement par l'intermédiaire des apports annuels*: les moyens financiers du fonds d'infrastructure seront certes des dépenses séparées du compte financier. Toutefois, le fonds sera aussi soumis au frein à l'endettement par le biais des apports annuels. Si d'autres mesures d'économies s'imposaient, il serait concerné au même titre que tous les autres secteurs, en ce sens que l'Assemblée fédérale pourrait réduire les montants qui lui seront versés chaque année. Par conséquent, il lui faudrait plus de 20 ans pour atteindre le montant total de 20 milliards.
- *Compatibilité du premier apport*: le premier apport au fonds d'infrastructure est également compatible avec le frein à l'endettement. L'art. 24c de la loi

fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)¹³ prévoit que l'Assemblée fédérale peut déroger au principe de l'équilibre budgétaire si des concentrations de paiements liées au système comptable l'exigent. L'acceptation de la majorité des membres des deux Chambres est toutefois requise (majorité qualifiée). Par ailleurs, il est nécessaire que les besoins financiers supplémentaires atteignent au moins 0,5 % du plafond des dépenses. Le premier versement remplit donc cette condition.

Concernant le premier apport, il convient de considérer un second aspect: la majeure partie des engagements pris en faveur du financement spécial de la circulation routière l'ont été avant l'entrée en vigueur du frein à l'endettement. Le budget fédéral présentait donc un déficit structurel de cet ordre. Le frein à l'endettement prévoyait néanmoins que le budget soit équilibré au moment de son instauration. Renoncer à recourir aux possibilités de déroger au frein à l'endettement équivaldrait à devoir compenser cette dette dans d'autres domaines. Le Conseil fédéral estime cette manière de procéder injustifiée.

Le premier apport de dotation du fonds d'infrastructure augmentera l'endettement de la Confédération. Simultanément, le financement spécial sera diminué du montant dudit apport¹⁴.

En dépensant graduellement le premier apport de dotation du fonds d'infrastructure, la Confédération devra rechercher les financements nécessaires sur les marchés financiers, ce qui grèvera son compte financier.

1.4.3 Alternatives / Péage routier «Road Pricing»

Les expériences qui ont été faites avec le fonds destiné aux grands projets ferroviaires montrent qu'un fonds est l'instrument capable de financer de grandes infrastructures de transport. Le fonds d'infrastructure permettra de consolider la planification et le financement des infrastructures de transport nécessaires à l'avenir et assurera à plus long terme les moyens requis.

Le péage routier ou «Road Pricing» a souvent été évoqué comme l'alternative au fonds d'infrastructure. Le péage routier permettrait aux agglomérations de faire participer les usagers au financement des infrastructures selon le principe de causalité. En outre, il pourrait servir d'instrument efficace pour réguler le trafic et lutter contre les embouteillages. Des exemples de l'étranger, p. ex. de villes norvégiennes ou de Londres avec la «Congestion Charge», attestent qu'il peut être utilisé pour lutter contre les engorgements et pour financer des infrastructures de transport dans les agglomérations.

Le Conseil fédéral considère le péage routier comme une option intéressante pour l'avenir, qui mérite un examen plus approfondi, mais qui n'est pas l'alternative au fonds d'infrastructure. D'une part, sa réalisation ne peut être envisagée de façon réaliste qu'à moyen ou à long termes, ce qui le rend par conséquent impropre à maîtriser à court terme les problèmes actuels de circulation. De plus, l'introduction

¹³ RS 611.0

¹⁴ Les engagements par rapport aux comptes spéciaux font partie intégrante de l'endettement de la Confédération. Ils sont différents des engagements sur des financements spéciaux que l'on peut considérer comme des réserves.

d'un péage routier exigerait une base constitutionnelle et c'est un instrument controversé à l'heure actuelle. Il faudra étudier sa mise en œuvre au niveau national dans le cadre du réexamen du financement de l'ensemble des transports. D'autre part, il serait faux de penser que le péage routier permette à lui seul de résoudre tous les problèmes de circulation. Il n'empêche pas du reste que des infrastructures de transport modernes et performantes soient financées en bonne partie par les pouvoirs publics.

La question du péage routier est actuellement à l'étude dans le cadre d'un postulat de la Commission des transports du Conseil national qui a demandé un rapport. Il est prévu que le Conseil fédéral le lui soumette en 2006. Ce rapport traitera en particulier des conditions juridiques du péage routier et esquissera d'éventuelles applications en Suisse, y compris des essais pilotes.

1.5 Résultats de la consultation

La consultation sur l'instauration d'un fonds d'infrastructure a été opérée par voie ordinaire auprès des cantons, des partis, des associations et d'autres milieux concernés du 13 avril au 15 juillet 2005. Une large majorité des personnes consultées lui ont réservé un accueil favorable et adhèrent au principe de sa création. Elles ont notamment approuvé les contributions de la Confédération au fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, l'achèvement du réseau des routes nationales, l'exécution rapide de projets de trafic d'agglomération urgents et prêts à être réalisés et l'utilisation des réserves actuelles du financement spécial de la circulation routière.

Malgré l'approbation de principe, nombreuses sont celles qui ont émis des réserves quant au projet présenté et demandé qu'il soit amélioré. Ces réserves concernent notamment les points suivants:

- *Abandon d'un fonds d'urgence séparé*: une large majorité des milieux consultés rejettent le fonds d'urgence proposé lors de la consultation. L'intention d'exécuter le plus vite possible des projets urgents et prêts à être réalisés est certes saluée, mais la plupart demandent un projet permettant d'introduire rapidement le fonds d'infrastructure et ne reposant que sur un seul acte législatif.
- *Affectation des ressources*: l'allocation des ressources à différents modes de transport et projets suscite la controverse. L'éventail va de la promotion exclusive des transports publics et de la mobilité douce au seul financement des routes. Les associations de transport routier refusent que l'argent du fonds d'infrastructure cofinance des infrastructures ferroviaires (RER) et mettent en doute la base constitutionnelle y relative (cf. ch. 6.1). Par contre, le PS, les Verts, les syndicats et les organisations de protection de l'environnement se montrent très critiques envers les projets routiers, en particulier envers les aménagements destinés à garantir la fonctionnalité du réseau existant des routes nationales. Les projets urgents proposés par le Conseil fédéral ont été en partie refusés et d'autres proposés à leur place.

- *Mesures en faveur des régions périphériques et des régions de montagne*: les cantons de montagne et les représentants de ces régions considèrent que les mesures proposées par le Conseil fédéral en faveur de ces dernières sont insuffisantes.
- *Prévisions financières et coordination de la politique des transports*: les cantons et les associations économiques, notamment, demandent une présentation des prévisions financières du fonds et une meilleure coordination avec les financements actuels des transports.

Le Conseil fédéral a remanié et amélioré¹⁵ son projet en fonction des résultats de la consultation. Il renonce en particulier au fonds d'urgence, intègre les projets urgents et prêts à être réalisés dans le fonds d'infrastructure et regroupe son projet en un seul acte législatif. Il a examiné et affiné les critères de sélection des projets urgents et aussi revu la liste des projets proposés. Par ailleurs, il approuve l'idée d'une répartition obligatoire des ressources du fonds d'infrastructure entre les domaines des routes nationales et du trafic d'agglomération. Le cofinancement des réseaux express régionaux (RER) ne concurrence assurément pas les moyens réservés au réseau des routes nationales. Finalement, le Conseil fédéral est disposé à augmenter le soutien accordé aux régions périphériques et aux régions de montagne en ce qui concerne les routes principales.

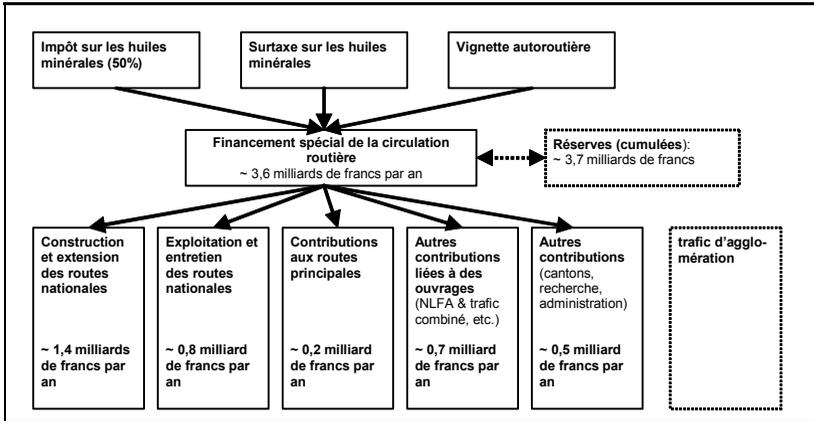
1.6 Rapport avec le financement actuel des transports et interrelations avec d'autres activités

1.6.1 Rapport avec le financement spécial de la circulation routière

Le financement spécial de la circulation routière finance les dépenses routières de la Confédération. L'illustration 2 en présente les recettes et les dépenses.

¹⁵ Pour l'utilisation du premier apport émanant des réserves du financement spécial de la circulation routière, cf. ch. 6.1.

Vue d'ensemble du financement spécial actuel de la circulation routière (avant rééquilibrage par la RPT)



L'enveloppe du financement spécial atteint quelque 3,6 milliards de francs par an. Ces ressources proviennent des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales (50 % des recettes), du produit de la surtaxe sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. Elles sont utilisées pour la construction des routes nationales (quelque 1,4 milliard de francs), pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales (0,8 milliard), pour les routes principales (0,2 milliard), pour les autres contributions liées à des ouvrages (0,7 milliard), notamment aux NLFA et au transfert du trafic de marchandises de la route au rail, ainsi que pour les autres contributions destinées aux cantons, à la recherche et à l'administration (0,5 milliard)¹⁶.

L'instauration du fonds d'infrastructure repose sur une réorganisation de l'actuel financement spécial de la circulation routière. La figure 3 montre les principales modifications.

Le fonds d'infrastructure financera l'achèvement du réseau des routes nationales et la garantie de la fonctionnalité de celui-ci¹⁷ (anciennes tâches) ainsi que le trafic d'agglomération (nouvelle tâche). Toutes les autres tâches relevant auparavant du financement spécial resteront de son ressort et continueront à être financées comme aujourd'hui. L'Assemblée fédérale répartira les recettes à affectation obligatoire du financement spécial de la circulation routière de manière appropriée entre les fonds

¹⁶ Dans le cadre de l'établissement d'une législation concernant la RPT, il est prévu d'apporter une aide financière de l'ordre de 30 à 40 millions de francs par an, prélevée sur le budget ordinaire de la Confédération, en faveur des transports d'agglomération. Ces moyens seront suspendus après l'instauration du fonds d'infrastructure.

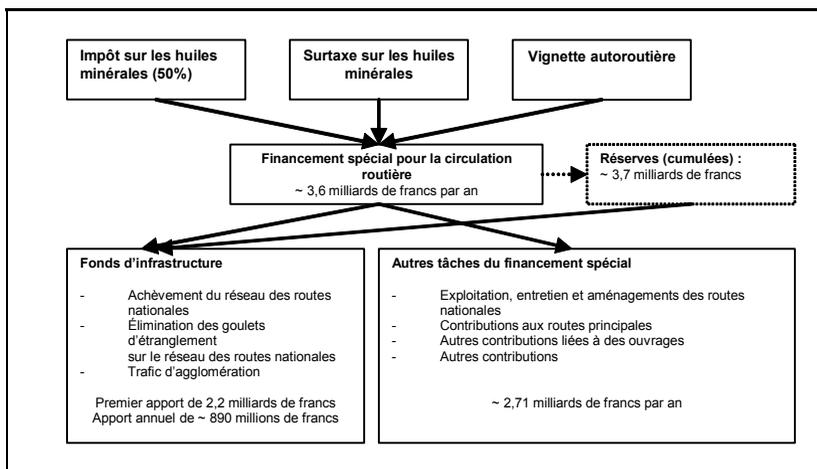
¹⁷ Dans le domaine des routes nationales, les rubriques exploitation, entretien et aménagements resteront du ressort du financement spécial. On entend par aménagements les travaux de développement du réseau qui ne sont pas destinés à éliminer des goulets d'étranglement, p. ex. des ouvrages de sécurité, des mesures de protection phonique, des passages à faune, des adaptations de nœuds de trafic, des centres de contrôle du trafic des poids lourds (cf. Ordonnance sur les routes nationales, art. 2; RS 725.111).

d'infrastructure et les tâches dépendant toujours du financement spécial. Selon les données actuelles de planification, environ 890 millions de francs seront alloués au fonds d'infrastructure chaque année. Le reste (environ 2,71 milliards par année à l'heure actuelle) sera disponible pour les autres tâches du financement spécial.

Les perspectives du financement spécial de la circulation routière prévoient ces prochaines années que les recettes routières à affectation obligatoire seront suffisantes malgré la tâche supplémentaire du trafic d'agglomération et que le cofinancement de l'amélioration du trafic d'agglomération ne se fera pas au détriment d'autres tâches du financement spécial de la circulation routière. D'une part, la libération des réserves met rapidement à disposition des ressources supplémentaires. D'autre part, les besoins de financement de tâches diverses – par exemple pour l'achèvement du réseau des routes nationales – devraient diminuer à moyen terme (cf. ch. 2.5.2).

Figure 3

Vue d'ensemble du futur financement spécial et du fonds d'infrastructure



1.6.2 Rapport avec le financement des infrastructures ferroviaires

La Confédération dispose de deux instruments pour financer les infrastructures ferroviaires. Ce sont:

- *le fonds pour les grands projets ferroviaires*¹⁸: avec ce fonds, la Confédération finance les grands projets ferroviaires, notamment les NLFA, Rail 2000, le raccordement de la Suisse orientale et de la Suisse occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (TGV) et les mesures d'assainissement acoustique aux abords des voies ferrées. Ce fonds est alimenté par

¹⁸ Règlement du fonds: Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140).

des sources diverses, notamment 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 projet «Développement futur des projets ferroviaires (ZEB)» prépare une vue d'ensemble des futurs grands projets ferroviaires qui déterminera un ordre des priorités pour les investissements. Le Conseil fédéral lancera une procédure de consultation sur ce projet en 2006 et soumettra aux Chambres le message correspondant en 2007.

- *les conventions de prestations*: l'exploitation, l'entretien et les aménagements mineurs sont financés dans le cadre de la convention de prestations avec les CFF SA ainsi que par des conventions d'investissement (art. 56 LCdF)¹⁹ avec les autres compagnies de chemins de fer. Les ressources proviennent du budget général de la Confédération. A moyen terme, les infrastructures des autres chemins de fer seront également financées par la convention de prestations.

La RPT et le fonds d'infrastructure créent, sur la base des projets d'agglomération, une source de cofinancement des infrastructures ferroviaires utilisées pour le trafic d'agglomération. Il s'agit pour l'essentiel des tramways et des métros qui ne peuvent à l'heure actuelle bénéficier que ponctuellement d'un financement de la Confédération. La délimitation des RER est en effet difficile car les RER relèvent à la fois du trafic régional et du trafic d'agglomération.

Les investissements dans les projets RER sont en principe financés par la convention de prestations. Le fonds d'infrastructure n'interviendra en complémentarité que lorsqu'un projet de RER est exclusivement destiné au trafic d'agglomération et fait partie intégrante d'un projet d'agglomération. Dans un tel cas, il serait injuste d'exclure d'emblée un moyen de transport et, par exemple, de construire à grand frais une nouvelle ligne de tramway alors qu'il est financièrement intéressant de prolonger une ligne de RER existante.

Dans ces cas-là, le fonds d'infrastructure doit pouvoir contribuer à soutenir des projets d'investissement dans les RER. Les bases juridiques de ce financement existent (cf. ch. 6.1). Il faut cependant que l'allocation des ressources à affectation obligatoire du financement spécial de la circulation routière reste restrictive. Les conditions suivantes doivent être remplies pour qu'il y ait participation au financement de projets RER:

- Les projets RER doivent être élaborés dans le cadre d'une planification globale des transports (projet d'agglomération).
- Ils doivent être localisés dans une agglomération, destinés à améliorer le système de transport urbain et présenter le meilleur rapport utilité/coûts en comparaison avec d'autres mesures. Ils sont inscrits dans la loi.
- Ils doivent permettre directement de décongestionner les routes.
- Le fonds d'infrastructure prend en charge au plus la moitié des coûts, cette quote-part représentant la contribution du trafic d'agglomération au projet.

¹⁹ En vertu de l'art. 56 de la loi fédérale sur les chemins de fer, LCdF (RS 742.101), la Confédération verse déjà exceptionnellement des contributions d'infrastructures à des réseaux locaux (tramways et RER). Ces contributions seront remplacées par le financement du trafic d'agglomération.

Les coûts restants sont supportés directement par les cantons et les communes concernés.

Le cofinancement d'infrastructures RER destinées au trafic d'agglomération par le fonds d'infrastructure proposé par le Conseil fédéral ne remplacera pas la convention de prestations. La Confédération continuera à financer le rail par l'intermédiaire des instruments ordinaires que sont le fonds pour les grands projets ferroviaires et les conventions de prestations²⁰. Le financement de projets de RER par le fonds d'infrastructure ne désengage pas la Confédération des conventions de prestation. Il permettra d'allouer des moyens supplémentaires aux projets RER dans le cadre du trafic d'agglomération, projets qui ne sont pas considérés comme prioritaires et qui ne pourraient autrement pas être réalisés, ou alors beaucoup plus tard. En fixant un montant maximum destiné au trafic d'agglomération, on garantit que le cofinancement des RER ne se fera pas au détriment du financement des routes nationales.

1.6.3 Rapport avec la réforme de la péréquation financière (RPT)

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

- *Base constitutionnelle du trafic d'agglomération*: la RPT crée la base constitutionnelle qui permet d'élargir l'utilisation des ressources du financement spécial de la circulation routière en faveur du trafic d'agglomération privé et public (CF art. 86, al. 3).
- *Inscription du financement du trafic d'agglomération dans la loi*: dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, les critères et la procédure d'attribution des contributions fédérales aux projets d'agglomération sont fixés dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)²¹. Le Conseil fédéral a soumis le 7 septembre 2005 son message sur la législation d'exécution de la RPT à l'Assemblée fédérale²² (cf. ch. 1.6.3).
- *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 leur financement sont fondamentalement modifiés. Par conséquent, l'achèvement du réseau des routes nationales est financé, en tant que tâche commune, conjointement par la Confédération et par les cantons. Qu'il soit financé par l'intermédiaire du fonds d'infrastructure ne change rien. En revanche, après l'entrée en vigueur

²⁰ En conséquence, le projet de modification de l'art. 17b, al. 3 LUMin prévoit que les contributions aux RER seront versées sur la base de projets d'agglomération par le biais de conventions de prestations. Cette disposition s'applique également aux ressources du fonds d'infrastructure et prévoit uniquement une simplification du mécanisme des flux financiers, plus efficace que le financement par le biais des organismes responsables.

²¹ RS 725.116.2

²² FF 2005 5641

de la RPT, la Confédération supportera seule l'extension, l'entretien et l'exploitation du réseau des routes nationales. La garantie de la fonctionnalité du réseau existant de routes nationales, qui sera financée par l'intermédiaire du fonds d'infrastructure, sera ainsi entièrement à la charge de la Confédération.

Une aide financière en faveur du trafic d'agglomération de l'ordre de 30 à 40 millions de francs par an, prélevée sur le budget ordinaire de la Confédération, est prévue dans le cadre de la législation sur la RPT. Ces moyens seront suspendus après la création du fonds d'infrastructure. Par conséquent, aucune autre contribution au trafic d'agglomération ne sera versée par le biais du budget ordinaire pendant la durée de validité du fonds d'infrastructure. Une fois ce fonds dissous, le trafic d'agglomération sera de nouveau financé par le budget ordinaire.

1.7 Mise en œuvre des mesures prévues

Aucun autre acte législatif d'exécution n'est requis pour l'instauration du fonds d'infrastructure ni pour la mise en œuvre, en vertu de la loi fédérale et de l'arrêté fédéral, de la première phase (achèvement du réseau des routes nationales et projets de trafic d'agglomération urgents, prêts à être réalisés).

La mise en œuvre des phases ultérieures (contributions fédérales aux projets d'agglomération, garantie de la fonctionnalité du réseau existant de routes nationales) repose sur la législation de la RPT. Dans ce contexte, il faut élaborer une nouvelle ordonnance pour le trafic d'agglomération et adapter les ordonnances relatives au réseau des routes nationales en vigueur. En plus, des conventions seront conclues avec les entités responsables concernées dans les agglomérations afin de soutenir les projets d'agglomération. Enfin, des règles et des modalités devront être établies pour effectuer le controlling et pour déterminer le renchérissement des projets. Le Conseil fédéral est compétent en la matière.

1.8 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message répond aux demandes formulées dans la motion 02.3218 (CER CN) de même que dans le postulat 04.3135 (Brändli, CE). Le Conseil fédéral propose donc le classement de la motion et du postulat précités.

2 Conception de la mise en œuvre

2.1 Données cadres de l'évolution du trafic

Les données cadres de l'évolution du trafic au cours des prochaines décennies qui figurent dans le présent message reposent sur les prévisions actuelles de la Confédération en la matière²³, qui présentent dans un scénario de base l'évolution sans influence extérieure. L'éventail des perspectives dépend de l'évolution de l'économie et de la démographique.

Ces perspectives prévoient plusieurs scénarios: le scénario de base escompte une poursuite de la hausse des voyageurs-kilomètres de 19 % d'ici à 2020 et de 24 % d'ici à 2030. Les prestations du trafic augmenteront aussi plus vite pour le transport des marchandises (tonnes-kilomètres) que pour le transport de voyageurs, soit de 39 % d'ici à 2020 et de 54 % d'ici à 2030.

Il s'agit de valeurs moyennes pour l'ensemble du réseau suisse des transports. Dans les villes, dans les agglomérations et sur le réseau des routes nationales, où les problèmes sont les plus aigus, on s'attend en général à une croissance du trafic encore plus élevée.

Un autre scénario envisage un net recul des réserves de pétrole entraînant un envol du prix des carburants²⁴. Mais, même dans cette hypothèse, le trafic continuera de s'accroître, toutefois seulement de 11 % d'ici à 2020 et de 15 % d'ici à 2030. Il montre qu'une réduction des réserves de pétrole n'aura que des effets limités sur la croissance du trafic. Une flambée des prix du pétrole aurait pour première conséquence que les automobilistes optent pour des véhicules moins gourmands en énergie ou pour les transports publics. Dans l'ensemble, un renchérissement des prix de l'essence ne permet pas de modifier de manière durable la tendance prévue en matière de croissance du trafic.

Les prévisions de la Confédération en matière de trafic coïncident avec les perspectives de l'évolution du trafic en Europe. L'Union européenne s'attend pour la même période à une progression du trafic du même ordre de grandeur²⁵.

2.2 Trafic d'agglomération

2.2.1 Projets urgents et prêts à être réalisés

En matière de trafic d'agglomération, il existe aujourd'hui des projets urgents et prêts à être réalisés. Ces projets sont importants au regard de la politique des transports, présentent un bon rapport utilité/coûts et font l'unanimité dans les agglomérations concernées. Pour nombre d'entre eux, les cantons ont déjà arrêté les décisions sur la part qu'ils doivent financer. La libération des moyens du fonds d'infrastructure permettra de les cofinancer et de les exécuter rapidement. Leur achèvement rapide entraînera une première atténuation des problèmes rencontrés par le trafic d'agglomération. Par contre, ajourner des projets prêts à être réalisés engendrerait

²³ Perspectives de l'évolution du trafic marchandises suisse à l'horizon 2030, ARE 2004 et Perspectives de l'évolution du trafic voyageurs en Suisse à l'horizon 2030, ARE 2006

²⁴ Doublement des prix d'ici 2015, suivi d'une hausse d'un facteur 4 d'ici 2030

²⁵ Aggregierte Verkehrsprognosen Schweiz-EU, ARE 2000 (disponible seulement en allemand, traduction littérale: Prévisions agrégées du trafic Suisse-UE, ARE 2000)

dans quelques années une pléthore de projets et des coûts de réalisation plus élevés. Le cofinancement par la Confédération suppose que la réalisation de ces projets soit lancée avant la fin de 2008. Cela garantira que seuls les projets urgents et prêts à être réalisés pourront bénéficier d'un cofinancement durant la première phase (mesure transitoire). Les projets dont la réalisation débutera ultérieurement seront financés par le biais des projets d'agglomération.

2.2.1.1 Procédure et critères

La sélection des projets urgents et prêts à être réalisés repose sur trois critères:

- *Urgence*: les projets doivent contribuer directement à atténuer un grave problème de circulation provoquant surcharges chroniques, bouchons et atteintes à l'environnement. Le degré de priorité est établi selon l'urgence du projet: déjà en cours de réalisation ou dont la réalisation commencera avant la fin de 2008.
- *Prêt à être réalisé*: pour chaque projet, il faut qu'il existe au minimum un avant-projet, le cas échéant, un projet approuvé/concédé ou une procédure d'approbation des plans.
- *Utilité/coûts*: les projets doivent présenter un bon rapport utilité/coûts (p. ex. contribuer grandement à décongestionner le trafic routier).

Outre ces trois critères, les projets doivent bien sûr aussi s'inscrire dans un projet d'agglomération et répondre à toutes les autres prescriptions et dispositions en matière de planification, de transport et d'environnement.

2.2.1.2 Liste des projets

Sur la base des critères mentionnés ci-dessus, le Conseil fédéral soumet aux Chambres la liste des projets urgents suivante. Cette liste se base sur une enquête effectuée dans les cantons en automne 2005 et elle correspond aux informations transmises à cette date. Elle ne comprend ni les projets en faveur de la mobilité douce ni les installations de parkings d'échange (park-and-ride). Ces projets, ainsi que ceux qui seront réalisés à partir de 2009, devront s'insérer dans un projet d'agglomération.

Liste des projets urgents pour le trafic d'agglomération

Canton	Nom du projet	Description	Coûts au total (en millions de fr.)	Contribution du fonds d'infrastructure
ZH	Ligne de la vallée de la Glatt, étapes 2 et 3	2 ^e étape: Ambassador – Halle de fret aérien; 3 ^e étape: Auzelg-Stettbach	507	253,5
ZH	Tramway Zurich Ouest	Extension du réseau de tramways entre la place Escher-Wyss et la gare Altstetten Nord	150	75
BE	Tramway Berne Ouest	Nouvelle ligne de tramway Berne–Ausserholligen–Bümplitz/Rehag/Bethlehem-Brünnen	130	65
BE	Place du Wankdorf et prolongement de la ligne de tramway	Amélioration des échanges à la place du Wankdorf et prolongement de la ligne de tramway Guisanplatz–Station RER du Wankdorf	80	40
ZG	RER de Zoug, 1 ^{re} extension partielle	Aménagement de deux voies Freudenberg (Rotkreuz)–Rotkreuz, 3 ^e voie gare de Zoug–Lindenpark (Baar)	50	25
ZG	Construction de la nouvelle route cantonale n° 4 «Accès nord»	Nouveau raccordement autoroutier N4a à Baar, direction le centre de Zoug	70	35
FR	Pont et tunnel de la Poya	Liaison entre St-Léonard et Schönberg par un pont de 1,5 km de long sur la Sarine	135	67,5
SO	Désengorgement de la région d'Olten	Modification des voies de circulation au centre d'Olten, aménagement des espaces publics	256	128
BS	Modification de la ligne de tramway de St-Johann/Pro Volta	Modification de la ligne du tramway, raccordement du réseau de tramways à la station RER de St-Johann	18,2	9,1
BS	Prolongement des lignes de tramways vers Saint Louis et Weil-am-Rhein en ville de Bâle	Prolongement des lignes 3, 8 et 11: vers la gare Saint Louis Ouest, vers Friedlingen et Weil-am-Rhein, vers la gare Saint Louis Est	79	39,5
BL	Gare de Dornach Arlesheim/doublement de la voie à Stollenrain	Modification de la boucle du tramway, aménagement de deux voies pour le tramway No 10 secteur de Stollenrain, nouvelle gare routière, P+R	22	11
AG	Wynental- et Suhrental-bahn (WSB): mise en site propre entre Suhr et Aarau	Modification du tracé de la ligne du WSB sur le tracé de la ligne CFF (site propre)	80	40

Canton	Nom du projet	Description	Coûts au total (en millions de fr.)	Contribution du fonds d'infrastructure
TG	Route du délestage passant sous Frauenfeld (F21)	Construction de la route du délestage F21 passant sous Frauenfeld et mesures d'accompagnement	50	25
VD	Ouchy – Les Croisettes, Métro M2	Construction de la ligne de Métro M2 entre Ouchy et Les Croisettes (Epalinges)	240	120
VD	Gare de Prilly-Malley, Réseau express vaudois (REV)	Nouvelle halte CFF entre Lausanne et Renens	80	40
VD	Aménagement requis par le réseau TL 2008	Mesures d'accompagnement du métro M2: réseau bus/trolleybus TL	40	20
GE	Tramway Cornavin-Meyrin-CERN (TCMC)	Ligne de tramways reliant la Place Cornavin à Meyrin et au CERN	420	210
GE	Tramway Onex–Bernex	Ligne de tramways desservant La Jonction, les communes de Lancy, d'Onex et de Bernex	180	90
Total			1293,6	

Cette liste appelle les commentaires suivants:

- Projets routiers: les projets proposés pour Berne, Zoug, Fribourg, Olten et Frauenfeld devraient véritablement délester le trafic urbain. Ces projets bénéficieraient d'une aide financière de la Confédération de 300 millions de francs au total.
- Projets ferroviaires: ces projets prévoient de nouvelles lignes de tramways ou de transports ferroviaires urbains. Il s'agit, pour l'essentiel, de la ligne de la vallée de la Glatt (2^{ème} et 3^{ème} étapes), du métro M2 de Lausanne et de la ligne de tramways reliant Cornavin au CERN à Genève. Ces projets ferroviaires seraient cofinancés par la Confédération pour une enveloppe globale de 1 milliard de francs.
- Montant total: si tous les projets mentionnés dans la liste sont lancés comme prévu, la Confédération participera à leur réalisation à hauteur de quelque 1,3 milliard de francs. Dans certains cas, des retards ne peuvent toutefois pas être exclus en raison de difficultés financières (les cantons doivent participer à raison de la moitié du montant des investissements) ou en raison de recours ou pour d'autres motifs. Le droit aux contributions prévues pour des projets dont la réalisation ne sera pas en cours en 2008 s'éteindra et une nouvelle demande par le biais de projets d'agglomération.
- Documentation: chaque projet sera étayé par une documentation précise afin d'être étudié par les Chambres fédérales.

2.2.1.3 Projets non retenus

Nombre de projets urgents ou prêts à être réalisés, présentés par les cantons, n'ont pas pu être pris en considération en raison de la hiérarchisation des priorités. Le tableau 2 ci-dessous présente les projets non retenus.

Tableau 2

Liste des projets d'amélioration du trafic d'agglomération non retenus

Canton	Nom du projet	Description
ZH	Tunnel de Waidhalde, Zurich	Ce tunnel est mentionné dans la conception globale des transports établie pour ces 25 prochaines années.
BE	Travaux de désenchevêtrement au Wylerfeld	Amélioration de la capacité du nœud ferroviaire de Berne par des travaux de désenchevêtrement pour éliminer les intersections de voies
BE	Tangente nord, Thoune	Nouveau franchissement de l'Aar pour relier l'échangeur de Thoune Nord/Steffisburg et adaptations du réseau routier
LU	Doublement des voies et tracé en souterrain du chemin de fer de la Zentralbahn à Lucerne	Doublement des voies sur environ 2 km de la gare à Allmend, suppression de 4 passages à niveaux
SZ	Obersee	Contournement de Pfäffikon
SZ	Lachen	Désengorgement du centre de Lachen
BL	H2 Pratteln–Liestal	Construction d'une nouvelle route à grand débit, à deux voies, sans intersections, en majeure partie en tunnels
BL	H18 Echangeur d'Aesch	Transformation du demi-échangeur existant en un échangeur
SG	Chemin de fer urbain de St-Gall, secteur sud	Création d'une ligne transversale de la société des chemins de fer d'Appenzell et Trogen
AG	Réaménagement de la Schulhausplatz de Baden	Optimisation du carrefour à la Schulhausplatz: séparation des trafics et réaménagement
AG	Assainissement de la circulation à Brugg/Windisch	Nouvelle liaison par une rocade au nord de Windisch (NK118) et Windisch / Brugg – Ouest (NK112 Westast Brugg)

Ces projets n'ont pas été retenus pour l'une ou l'autre des raisons suivantes:

- Il n'existait pas d'avant-projet.
- Les travaux de réalisation commenceront après 2008.
- Ils n'étaient pas considérés comme prioritaires dans le projet d'agglomération correspondant.

Pour le Conseil fédéral, les projets non retenus sont également importants et urgents. Ils devront être traités en priorité dans le cadre du cofinancement des projets d'agglomération. Le Conseil fédéral transmettra à l'Assemblée fédérale deux ans au plus tard après l'instauration du fonds d'infrastructure un message en ce sens dans le cadre des discussions sur les projets d'agglomération (cf. ch. 2.2.2).

2.2.1.4 Projets de RER urgents

A Genève, au Sottoceneri et à Zurich, trois projets de RER, urgents et prêts à être réalisés, sont d'une importance cruciale au regard de l'amélioration du trafic d'agglomération. Ces trois projets ne sont pas contestés sur le plan politique et leur portée ainsi que leur importance pour la politique des transports est largement reconnue. Seule la question de leur financement est controversée.

Ces trois projets déchargeront considérablement les routes. Le Conseil fédéral propose par conséquent à l'Assemblée fédérale de participer à leur financement par des ressources prélevées sur le fonds d'infrastructure. Un avis de droit de l'Office fédéral de la justice montre qu'un cofinancement par le fonds d'infrastructure est compatible avec le principe constitutionnel de l'affectation obligatoire (cf. ch. 6.1).

Le tableau 3 ci-dessous présente les trois projets pour lesquels le Conseil fédéral demande un prélèvement financier sur le fonds d'infrastructure.

Tableau 3

Liste des projets de RER urgents pour améliorer le trafic d'agglomération

Canton	Nom du projet	Description	Coût global (en millions de Fr.)	Prélèvement sur le fonds d'infrastructure
ZH	Ligne transversale de Zurich (DML), RER	Augmentation de la capacité Altstetten – Zurich gare centrale – Oerlikon, 1 ^{re} étape du RER	1786	400
TI	Raccordement ferroviaire Mendrisio-Varese (FMV)	Aménagement de la liaison transfrontalière et construction entre Stabio et Arcisate	134	67
GE	Raccordement ferroviaire Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA)	Construction et aménagement de la liaison ferroviaire entre Genève et Annemasse (F) (16 km)	942	550 ²⁶
Total				1017

Le projet DML de Zurich comprend une partie RER et une partie grandes lignes. La Confédération financera le volet trafic grandes lignes de ce projet par des ressources provenant de la convention de prestations ou par le fonds destiné aux grands projets ferroviaires.

Si l'Assemblée fédérale devait opter pour un autre mode de financement de ces trois projets de RER, elle devrait biffer ces derniers du projet d'arrêt fédéral présenté dans le présent message.

²⁶ En vertu de la Convention de 1912 entre la Confédération suisse et le canton de Genève, la participation fédérale à ce projet est de plus de 50 %.

2.2.2 Projets d'agglomération

2.2.2.1 Conception des contributions fédérales aux projets d'agglomération

Les autres cofinancements du trafic d'agglomération seront assurés par les contributions de la Confédération aux projets d'agglomération. Les critères d'attribution et la procédure seront réglés dans le cadre des travaux législatifs relatifs à la mise en œuvre de la RPT. Vous trouverez ci-après une brève explication de la conception prévue. Pour des informations plus détaillées, nous vous renvoyons au second message sur la RPT²⁷ et à un manuel²⁸ élaboré par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) à l'attention des cantons et des agglomérations.

Subsidiarité et participation limitée à l'infrastructure

Le trafic d'agglomération est fondamentalement du ressort des cantons et des communes. La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire. Elle soutient des projets que les cantons ou les agglomérations ne peuvent financer eux-mêmes. Elle ne soutient que les investissements; toute participation aux coûts d'exploitation est exclue. Elle prend en charge 50 % au plus des coûts imputables.

Périmètre

Le champ d'application territorial relève, en vertu de la délégation de compétences prévue à l'art. 17b, al. 2 LUMin, de la compétence du Conseil fédéral, qui délimitera le périmètre du projet d'agglomération dans l'ordonnance d'exécution sur le trafic d'agglomération (cf. ch. 1.7) en se référant à la définition des agglomérations et des villes isolées de l'Office fédéral de la statistique. Cinquante agglomérations et cinq villes isolées, sont réparties dans toutes les régions et les parties du pays (cf. annexe 1). Les ressources seront investies là où les problèmes de circulation sont les plus aigus et où l'amélioration de l'infrastructure permettra d'obtenir le meilleur rapport utilité/coûts.

Secteurs à encourager

Des contributions seront allouées en faveur des investissements opérés dans des infrastructures routières et ferroviaires qui sont situées à l'intérieur des villes et des agglomérations et qui serviront à y améliorer les systèmes de transport, en particulier les infrastructures suivantes:

- Chemins de fer locaux (installations telles que les tramways et les métros circulant en site propre dans les villes et les agglomérations).
- Chemins de fer régionaux (RER) si les infrastructures prévues servent à améliorer la circulation au sein de l'agglomération (cf. ch. 1.6.2).
- Mesures en faveur des transports publics routiers (p. ex. installations pour les autobus, couloirs d'autobus et de taxis).

²⁷ Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), du 7 septembre 2005, FF 2005 5641

²⁸ Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'appréciation, Manuel d'utilisation, ARE 2004

- Mesures en faveur de la locomotion douce si elles améliorent l’efficacité de l’ensemble des systèmes de transport, notamment des réseaux cohérents et sûrs d’itinéraires piétonniers et un système de signalisation aisément compréhensible.
- 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 (aires de parkings d’échange, stations de vélos dans les gares, télématique de transport).
- Routes de délestage ou de contournement, pour autant qu’il s’agisse de routes cantonales ou communales.

Aucune contribution ne sera allouée en faveur du matériel roulant.

Conditions

Les contributions de la Confédération ne seront 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 les projets d’agglomération²⁹, les différents modes de transport devront être coordonnés entre eux et avec le développement 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. La responsabilité de la planification des projets d’agglomération incombera aux cantons et aux agglomérations, qui devront s’organiser en entités responsables³⁰ du trafic d’agglomération, que ces entités existent déjà ou qu’elles doivent être instituées. La Confédération examinera les projets d’agglomération et, le cas échéant, participera à leur financement par le biais du fonds d’infrastructure.

Critères

L’évaluation des projets d’agglomération s’effectuera en deux étapes:

- Dans un premier temps, les exigences de base auxquelles un projet d’agglomération doit répondre seront vérifiées à l’aide des réponses données aux questions suivantes:
 - La capacité d’action de l’entité responsable ou de l’agglomération est-elle garantie?
 - Le projet associe-t-il à long terme l’évolution de l’urbanisation et le développement des transports?
 - La planification prend-elle en considération tous les modes et tous les moyens de transport?

²⁹ Projet d’agglomération, partie Transports et Organisation du territoire

³⁰ Lorsqu’il s’agit d’agglomérations transfrontalières (p. ex. Genève ou Bâle), des partenaires étrangers peuvent participer à l’entité responsable du trafic d’agglomération. Des projets d’infrastructure sur territoire étranger limitrophe pourront alors être compris dans le financement de projet si 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’entité responsable.

- A-t-on étudié des mesures visant à modifier l’offre et la demande?
- Les effets attendus et les coûts sont-ils clairement présentés?
- A-t-on assuré la coordination avec d’autres planifications et prévu la procédure de mise en œuvre? Cette dernière bénéficie-t-elle d’un soutien politique?
- Dans un second temps, l’efficacité des projets d’agglomération sera examinée à la lumière des critères suivants:
 - Amélioration des systèmes de transport,
 - Encouragement de la densification urbaine,
 - Augmentation de la sécurité du trafic,
 - Rapport utilité/coûts,
 - Réduction de la pollution et de la consommation des ressources.

Ces critères seront définis dans la loi fédérale concernant l’utilisation de l’impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)³¹ dans le cadre de la législation d’exécution de la RPT.

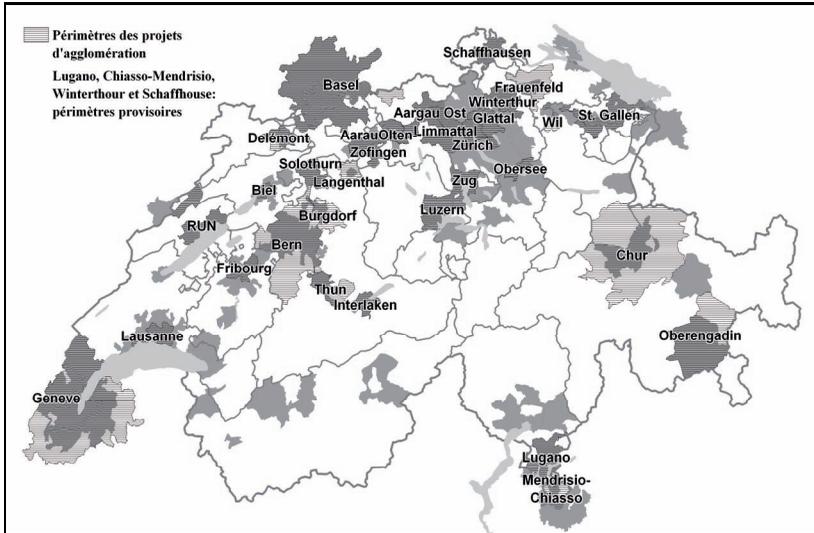
2.2.2.2 Avancement des travaux relatifs aux projets d’agglomération

Etat des lieux

En tout, 27 projets d’agglomération sont en cours d’élaboration (cf. fig. 4). L’aperçu ci-dessous dresse le tableau de l’avancement des travaux. Il se fonde sur les évaluations intermédiaires de la Confédération. Il convient d’ajouter que cet aperçu présente un caractère provisoire et que la Confédération n’a pas encore examiné de projet d’agglomération, qu’elle n’a donc pas encore donné d’appréciation positive.

³¹ RS 725.116.2

Vue d'ensemble des projets d'agglomération (état: juillet 2005)



Sources: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS, swisstopo

Nécessité d'agir et mesures

Les avant-projets d'agglomération existants montrent des situations très problématiques et partant, une nécessité d'agir dans toutes les agglomérations concernées. Le genre et l'étendue des problèmes diffèrent cependant d'une agglomération à l'autre. En simplifiant, on retrouve les défis et problèmes suivants:

- Dans les cinq grandes agglomérations (Zurich, Bâle, Lausanne, Genève et Berne), les réseaux des transports publics atteignent les limites de leurs capacités, en particulier sur le rail. De même, le réseau des routes nationales et d'autres axes principaux de circulation sont par endroits surchargés.
- Dans les agglomérations moyennes (p. ex. Fribourg et Lugano, Aarau-Olten-Zofingen, Thoue), l'encombrement du réseau routier entrave parfois le réseau des bus publics.
- Dans les petites agglomérations (p. ex. Frauenfeld, Delémont et Berthoud), les difficultés résultent principalement de la surcharge de certains tronçons routiers.

Dans presque toutes les agglomérations, des routes à fort trafic traversent des zones urbaines densément peuplées. Il en résulte des problèmes environnementaux et des risques en matière de sécurité.

Le type et la portée des mesures prévues par les agglomérations seront donc fonction des défis à relever:

- Les grandes agglomérations donnent la priorité au développement des transports publics sur rail (tramways, métros, prolongement du réseau ferroviaire RER, etc.) combiné avec des transformations et des extensions ciblées, parfois importantes, du réseau des routes nationales et des routes régionales.
- Dans les agglomérations moyennes, il faut rendre plus attractifs le réseau et l'offre de bus et mieux les coordonner avec les transports publics ferroviaires (RER, trafic régional, trafic à longue distance). Quelques villes envisagent une introduction améliorée du chemin de fer (à voie étroite) au cœur de leur agglomération – premier maillon d'un futur réseau RER attractif. Il est également prévu d'investir en partie dans le réseau routier pour déplacer le plus possible le trafic du réseau routier urbain vers le réseau des routes nationales et vers les routes de délestage, ce qui permettra de décongestionner des zones habitées et de libérer les capacités nécessaires pour accorder logiquement la priorité aux bus.
- Pour les petites agglomérations, des extensions ciblées du réseau routier, en particulier des routes de contournement, sont primordiales.
- La plupart des agglomérations compléteront les constructions mentionnées par un réaménagement de certains tronçons routiers et de traversées de la localité en vue de réduire aussi les problèmes de sécurité, de nuisances sonores et de pollution de l'air.
- Avec l'extension du réseau routier, les mesures d'exploitation connexes visant à assurer de manière durable le décongestionnement escompté revêtiront une grande importance. La plupart des projets d'agglomération les intègrent.
- La majeure partie des projets d'agglomération prévoit des mesures destinées à améliorer le trafic cycliste qui sont cependant souvent considérées comme secondaires. Par contre, certaines agglomérations ne présentent pas de mesures concrètes pour améliorer le réseau du trafic piétonnier.

Evaluation

Dans leurs projets d'agglomération, les cantons, les villes et les communes utilisent une approche prometteuse et novatrice qui leur permettra de maîtriser durablement les problèmes de transport par une meilleure coordination entre l'urbanisation et les transports.

La plupart des avant-projets d'agglomération font encore apparaître des lacunes dans les mesures d'exploitation non liées aux infrastructures et dans la maîtrise de l'urbanisation. Par ailleurs, les projets d'agglomération n'ont pas tous encore apporté la preuve que l'ensemble des mesures destinées à agir sur la demande ont été épuisées avant la construction de nouvelles infrastructures. Enfin, toutes les agglomérations n'ont pas encore pleinement tiré parti du potentiel de la mobilité douce. Il reste encore à hiérarchiser les mesures, notamment pour que la Confédération, mais aussi les cantons et les communes soient en mesure de supporter les conséquences financières à long terme des décisions prises.

2.3 Achèvement du réseau des routes nationales

Ce domaine concerne les tronçons des routes nationales figurant dans l'actuel arrêté sur le réseau, mais non encore achevés. L'annexe 2 donne un aperçu de ce réseau et de ces tronçons. L'achèvement de ce réseau demeure, également avec la RPT, une tâche commune de la Confédération et des cantons.

Les coûts d'investissement totaux de l'achèvement du réseau existant sont de l'ordre de 8,5 milliards de francs. Il ne faut pas oublier que les estimations varient selon l'avancement de la planification, du projet, voire de la construction et qu'elles doivent être actualisées au fur et à mesure que les données changent. La loi fédérale proposée dans le présent message charge le Conseil fédéral d'achever le réseau des routes nationales en 2015. Comme l'achèvement des travaux nécessaires ne relève pas seulement du Conseil fédéral, mais qu'il dépend également de procédures cantonales, et le cas échéant, judiciaires (cf. tronçon est de la déviation de Bienne), le Conseil fédéral pourra prolonger ce délai dans les cas justifiés.

2.4 Garantie de la fonctionnalité du réseau des routes nationales existant

Problématique des goulets d'étranglement

Le réseau actuel est certes très sollicité sur de nombreux tronçons mais, dans l'ensemble, il remplit sa fonction. En général, les réseaux routiers ne sont pas dimensionnés pour absorber le gros du trafic aux heures de pointe. S'ils l'étaient, cela ne serait pas rationnel du point de vue économique, nécessiterait beaucoup d'espace, entraînerait des dépenses et des coûts d'opportunité élevés. Ainsi, il n'est pas possible d'éviter totalement les surcharges de trafic et les engorgements. Des surcharges saisonnières de certains tronçons, parfois aussi régulièrement une circulation très dense à certaines heures, font partie du système et sont acceptées par les usagers.

Néanmoins, le réseau existant de routes nationales présente aujourd'hui des goulets d'étranglement à différents endroits également en dehors des heures de pointe ou des périodes de vacances par exemple. Il s'agit de surcharges persistantes qui ne peuvent être évitées par une meilleure gestion ou par un transfert du trafic. Si l'on ne prend pas de mesures, ces goulets d'étranglement menaceront bientôt le fonctionnement de l'ensemble du réseau existant et aggraveront les problèmes de transport. Comme beaucoup d'entre eux se situent dans les villes et dans les agglomérations, où le réseau des routes nationales absorbe aussi une grande partie du trafic local, ils peuvent nuire à l'ensemble des systèmes de transport d'une localité et avoir des répercussions négatives sur le réseau de transport de tout le pays. Il est donc impératif d'agir pour supprimer ces goulets d'étranglement chroniques.

Garantir la fonctionnalité du réseau est aujourd'hui déjà une tâche permanente qui relève du financement spécial de la circulation routière et qui est réglée par l'administration. Ces dernières années, par exemple, des goulets d'étranglement portant atteinte au fonctionnement du réseau ont été résorbés sur l'A1 à Berne/Grauholz ou dans le tunnel de Baregg. Garantir la fonctionnalité du réseau reste une tâche qui sera poursuivie, même sans le fonds d'infrastructure. L'instauration de ce fonds confèrera néanmoins au Parlement un droit de participation dans ce domaine. Les projets en cours seront financés, après l'instauration du fonds d'infrastructure,

via le financement spécial de la circulation routière jusqu'à la libération par lui du crédit destiné à éliminer les goulets d'étranglement.

Analyse du trafic

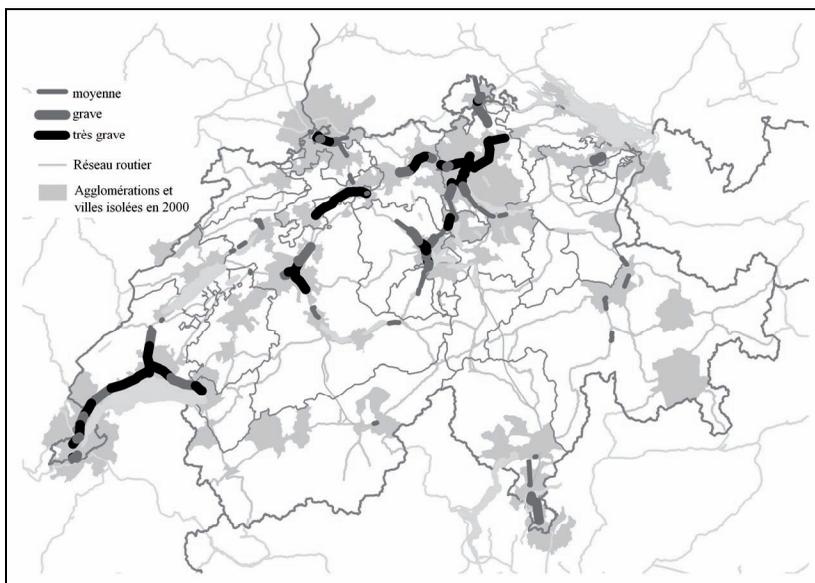
Le problème des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales est étudié en permanence par l'administration. Son analyse repose sur les hypothèses et les critères d'évaluation suivants:

- Les données de base proviennent de la simulation d'un modèle de transport bimodal route/rail du DETEC qui prend en compte l'évolution de l'offre et de la demande.
- La gravité des goulets d'étranglement sur les routes nationales d'ici à 2020.
- L'indicateur de gravité d'un goulet d'étranglement est constitué de deux indicateurs partiels:
 - a. le taux de saturation du tronçon de route nationale (en rapport avec la capacité maximale disponible),
 - b. la charge de véhicules aux heures de pointe.

Résultats

Figure 5

Intensité des problèmes de capacité routière en 2020 (état: septembre 2005)



Sources: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS, OFT, OFROU, swisstopo

La figure 5 montre les principaux goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales. La plupart sont localisés dans des grandes villes et agglomérations, où trafic à longue distance et trafic local se superposent. Ce sont surtout les agglomérations de Genève/Lausanne, Berne, Bâle, Zurich, St-Gall, Lucerne et du Tessin qui sont concernées. En dehors des villes et des agglomérations, seuls quelques tronçons majoritairement situés sur l'axe est-ouest, notamment entre Berne et Zurich dans les cantons de Soleure et d'Argovie, sont surchargés en permanence.

Suite de la procédure

Le Conseil fédéral est d'avis que le Parlement doit trancher la question de la garantie de la fonctionnalité du réseau sans perdre de vue l'ensemble. C'est pourquoi il lui soumettra au plus tard deux ans après l'instauration du fonds d'infrastructure un programme visant à garantir la fonctionnalité du réseau là où cela est nécessaire. Ce programme comprendra une analyse englobant tous les modes de transport et étudiera pour chaque tronçon critique des solutions comme le transfert du trafic vers d'autres modes de transport, et le risque que l'aménagement prévu induise un trafic supplémentaire. Dans ce contexte, il faudra tenir compte notamment des répercussions des projets d'agglomération parce que l'augmentation de l'efficacité du trafic d'agglomération permettra aussi de décharger les routes nationales dans les villes et dans les agglomérations.

2.5 Financement du fonds d'infrastructure

Les études suivantes ont été menées pour répondre à la question de savoir si le financement du fonds d'infrastructure était assuré.

- *Simulation du fonds*: d'une part, on a simulé les rentrées et les dépenses annuelles ainsi que l'évolution des liquidités du fonds d'infrastructure sur une période de 20 ans.
- *Perspectives du financement spécial*: d'autre part, on a présenté à l'aide de prévisions financières l'évolution des recettes et des dépenses du financement spécial pour la circulation routière. On a ensuite vérifié si les moyens disponibles suffisaient à couvrir les besoins du fonds d'infrastructure et ceux du financement spécial.

Il est à noter que les calculs qui suivent se basent sur les données actuelles de l'administration, qui reposent en partie sur des suppositions et des hypothèses de travail élémentaires. Les calculs sont donc entachés d'incertitudes et servent uniquement à indiquer des tendances générales.

2.5.1 Simulation du fonds d'infrastructure

La simulation du fonds d'infrastructure se fonde sur la conception présentée dans la première partie du présent message: le fonds dispose en tout de 20 milliards de francs (d'un premier apport de 2,2 milliards de francs et de versements annuels de 890 millions de francs sur 20 ans), dont 8,5 milliards seront alloués à l'achèvement du réseau des routes nationales, 6 milliards affectés au trafic d'agglomération sous

forme de contributions et 5,5 milliards qui serviront à garantir la fonctionnalité du réseau des routes nationales.

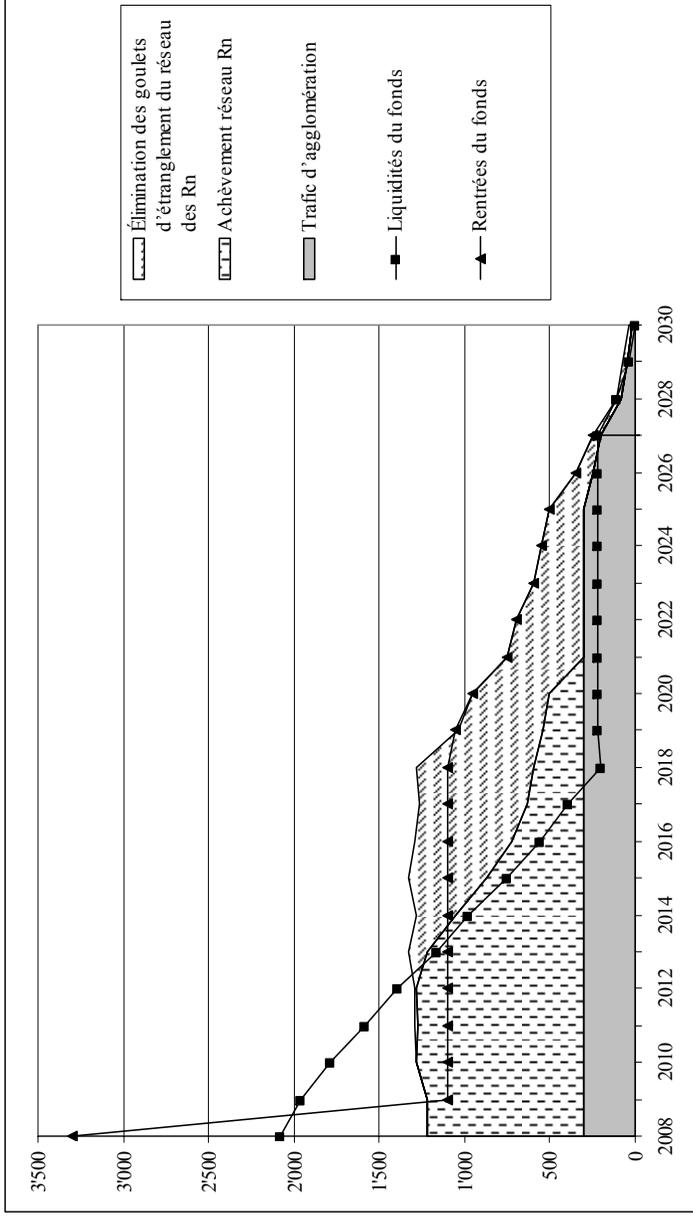
La figure 6 montre l'évolution des rentrées, des dépenses et des liquidités du fonds d'infrastructure sur 20 ans. La répartition annuelle des ressources repose sur les données actuelles de l'administration.

Résultats de la simulation du fonds:

- Le premier apport de 2,2 milliards de francs et les versements annuels de 890 millions de francs en moyenne permettent de financer les tâches prévues.
- L'évolution des rentrées et des dépenses du fonds d'infrastructure permet de financer les tâches prévues au fur et à mesure.
- Avec le premier apport, le fonds d'infrastructure dispose de liquidités suffisantes pour une durée totale de 20 ans et il ne s'endettera pas.

Figure 6

Simulation du fonds d'infrastructure 2008 à 2027
(sans le renchérissement)



2.5.2

Perspectives financières du financement spécial de la circulation routière

Les perspectives financières du financement spécial de la circulation routière reposent sur les hypothèses suivantes:

- *Evolution des recettes*: les futures recettes à affectation obligatoire du financement spécial de la circulation routière dépendent en particulier de la croissance économique et de la politique climatique menée par la Confédération. Les perspectives suivantes se basent sur les hypothèses d'une évolution économique conformes au scénario «tendance» de l'administration. En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi sur le CO₂, on escompte pour les carburants le prélèvement du centime climatique et non d'une taxe sur le CO₂. Une taxe sur le CO₂ sur les carburants aurait pour conséquence de diminuer considérablement ces recettes.
- *Dépenses/tâches de financement*: les rentrées annuelles du financement spécial seront utilisées comme suit. En moyenne, 890 millions de francs seront versés au fonds d'infrastructure. Les recettes restantes seront affectées aux domaines qui continueront de relever du financement spécial même après l'instauration du fonds d'infrastructure (cf. illustration 3 à la page 19). Il s'agit des routes nationales (exploitation, entretien et aménagements), des routes principales (subventions globales aux cantons) et d'autres contributions liées ou non à des ouvrages. Cela n'englobe pas d'autres tâches du domaine routier³² qui devront à l'avenir être également couvertes par le financement spécial de la circulation routière. Toutes les indications sur les dépenses annuelles ventilées par position se basent sur les données prévues actuellement par l'administration. Elles ne tiennent pas compte du financement d'extension du réseau qui pourrait être décidé.
- *Renchérissement*: deux scénarios ont été retenus. Le scénario 1 prévoit un renchérissement de 20 %³³ en vingt ans alors que le scénario 2 envisage pour la même période un renchérissement de 40 %³⁴.

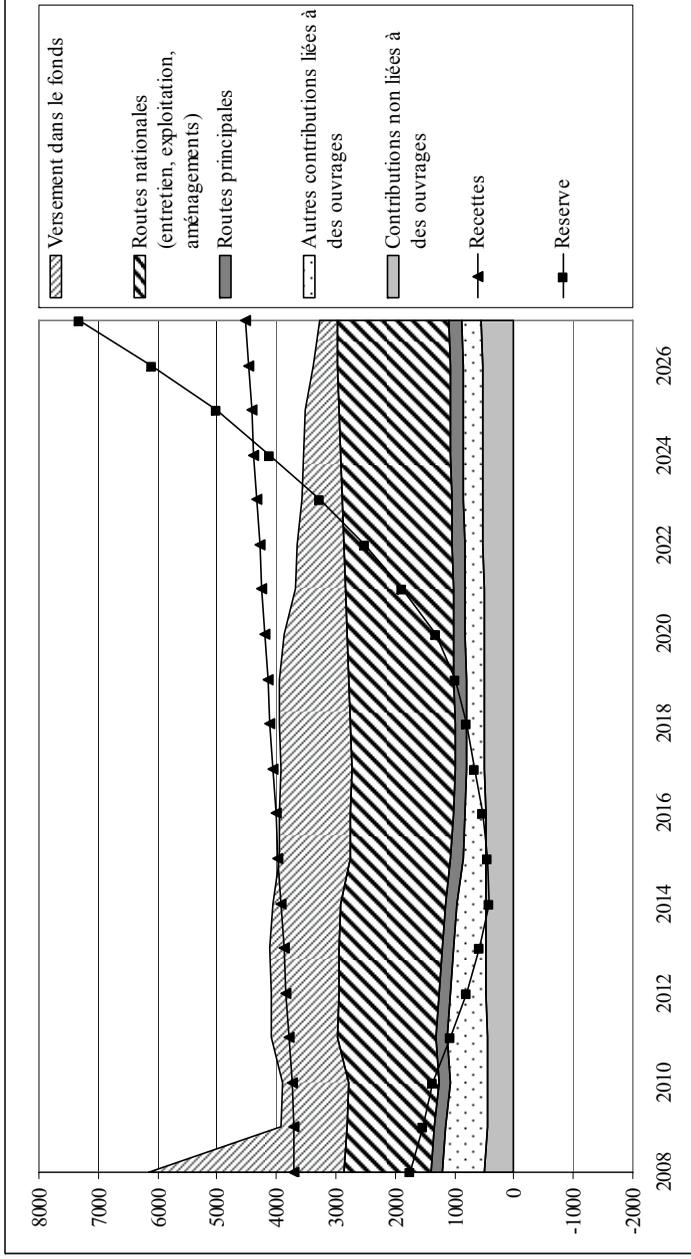
L'illustration 7 présente ces deux scénarios et montre l'évolution annuelle des recettes et des dépenses ainsi que l'état du financement spécial de la circulation routière.

³² Extensions éventuelles du réseau qui pourraient résulter du plan sectoriel des transports.

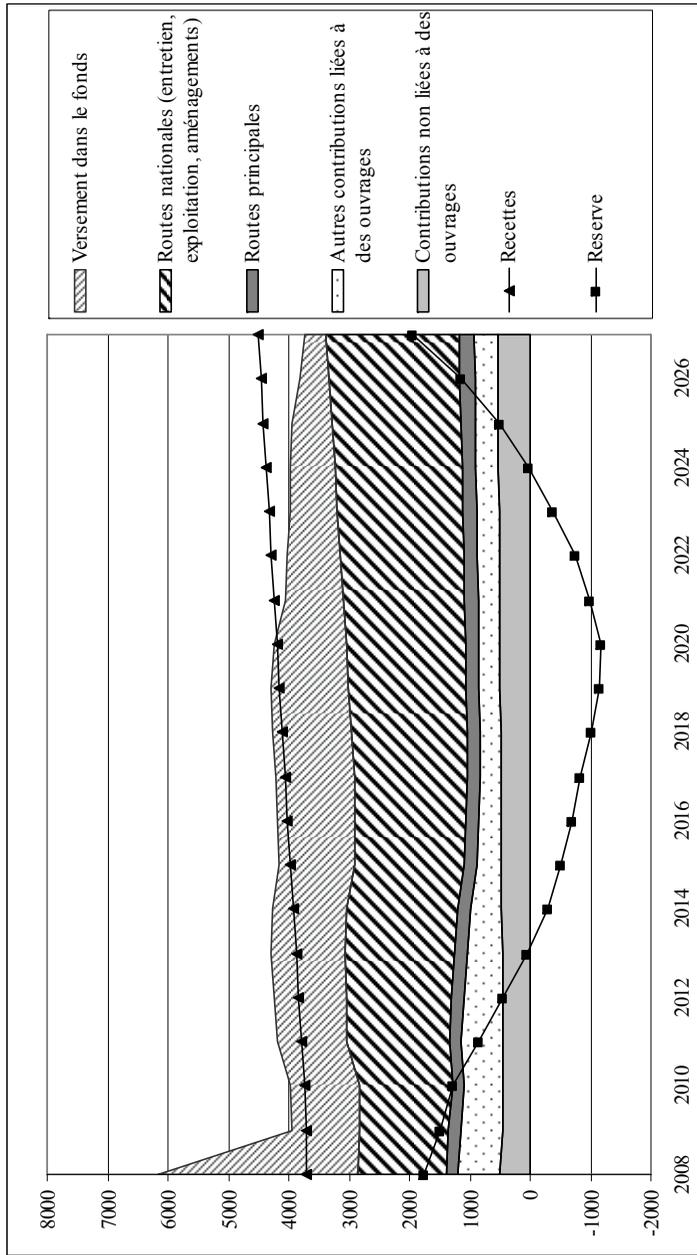
³³ Un renchérissement de 20 % en vingt ans correspond à un renchérissement annuel de 0,9 %.

³⁴ Un renchérissement de 40 % en vingt ans correspond à un renchérissement annuel de 1,7 %.

Perspectives du financement spécial de la circulation routière de 2008 à 2027
 (avec un taux de renchérissement de 20 % en 20 ans)



Perspectives du financement spécial de la circulation routière de 2008 à 2027
 (avec un taux de renchérissement de 40 % en 20 ans)



Si le renchérissement est de 20 % en vingt ans, les recettes à affectation obligatoire du financement spécial de la circulation routière suffiront à financer la totalité des dépenses du fonds d'infrastructure et les autres tâches du financement spécial de la circulation routière. Selon ce scénario, le financement spécial disposerait d'ici à 2027 d'une réserve de quelque 7 milliards de francs. Par contre, si le renchérissement est de 40 %, le financement spécial présentera d'ici à 2027 un solde positif de quelque 2 milliards de francs.

2.5.3 Coûts induits

Les coûts induits par l'exploitation et l'entretien des infrastructures routières nationales financées par le fonds d'infrastructure sont, d'après la RPT, à la charge exclusive de la Confédération. Les coûts supplémentaires correspondants sont prévus dans la planification financière du financement spécial de la circulation routière.

Les coûts induits par les infrastructures du trafic d'agglomération sont par contre supportés, à l'exception de ceux des infrastructures des RER³⁵, par les cantons et par les agglomérations. Cette disposition contribuera à ce que les agglomérations ne construisent pas trop d'infrastructures ni d'infrastructures très chères à l'exploitation et à l'entretien. Les coûts d'exploitation et d'entretien sont l'un des critères qui seront examinés lors de l'examen des projets d'agglomération par la Confédération. Les agglomérations doivent démontrer que les infrastructures cofinancées n'engendreront pas de coûts induits inacceptables.

2.5.4 Renchérissement et taxe sur la valeur ajoutée

Dans le présent message, le crédit global demandé et les estimations du coût de la réalisation des projets planifiés reposent sur des prix réels. Par conséquent, le crédit global est établi en fonction des prix de 2005: il ne contient pas les deux facteurs de coûts que sont le renchérissement et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces facteurs sont largement dissociés des différents projets et il n'est aujourd'hui pas possible d'avancer des chiffres à leur sujet. C'est pourquoi le crédit global ne comprend ni le renchérissement ni la TVA, qui seront ajoutés plus tard périodiquement. Dans l'arrêté sur le crédit global, le Conseil fédéral demande donc au Parlement de l'autoriser à adapter le crédit global pendant la phase de réalisation.

Un indice de renchérissement sera élaboré pour calculer et répercuter le renchérissement cumulé. Le Conseil fédéral aura la compétence de définir les bases, les méthodes et les procédures ad hoc dans le cadre des dispositions d'exécution relatives au fonds d'infrastructure.

³⁵ L'exploitation et l'entretien de ces infrastructures, ainsi que d'éventuelles indemnités en faveur du trafic régional, engendreront des coûts supplémentaires pour la Confédération. Les moyens correspondants seront planifiés et financés dans le cadre du financement des chemins de fer.

2.5.5 Administration et controlling

La responsabilité administrative du fonds d'infrastructure incombera au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Un controlling sera instauré pour surveiller l'affectation des ressources. L'administration et le contrôle financier du fonds d'infrastructure de même que la surveillance des projets de construction dans le domaine des routes nationales seront effectués dans le cadre de la procédure actuelle du financement spécial de la circulation routière.

Organisés en entités responsables, les cantons et les agglomérations seront chargés de la mise en œuvre des projets d'agglomération. Comme leur réalisation pourra prendre plusieurs années, on a prévu des évaluations intermédiaires et une évaluation finale. Les évaluations seront effectuées par les entités responsables qui en feront rapport à la Confédération. Les rapports d'évaluation seront examinés par le DETEC.

L'élaboration des autres modalités et exigences relatives au controlling sera du ressort du Conseil fédéral.

3 Commentaire des articles

3.1 **Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales**

Art. 1 Fonds

Al. 1: le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales est conçu comme un fonds sans personnalité juridique, mais doté d'une comptabilité propre. La structure de détail du fonds d'infrastructure n'apparaît pas dans le compte administratif de la Confédération. La présente loi règle les mécanismes et la procédure de versement au profit du fonds et de prélèvement. Pour le surplus, les dispositions de la loi sur les finances de la Confédération (LFC)³⁶, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC)³⁷ et de la loi sur les subventions (LSu)³⁸ sont applicables.

Al. 2, let. a et b (réseau des routes nationales): dans le domaine des routes nationales, les moyens du fonds serviront à financer d'une part l'achèvement du réseau des routes nationales décidé en 1960³⁹ et complété par plusieurs arrêtés, et d'autre part l'élimination des goulets d'étranglement qui elle seule peut assurer la fonctionnalité du réseau. Conformément au droit en vigueur, le financement de l'achèvement du réseau est une tâche commune de la Confédération et des cantons. En application de la nouvelle péréquation financière, le financement de l'élimination des goulets

³⁶ RS 611.0

³⁷ RS 611.01

³⁸ RS 616.1

³⁹ L'art. 197, ch. 3 Cst. qui fut accepté lors de la votation populaire du 28 novembre 2004 sur la RPT constitue la base constitutionnelle de l'achèvement du réseau. Cette disposition doit être mise en application au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure.

d'étranglement sera exclusivement à la charge de la Confédération. Le fonds d'infrastructure n'aura pas pour objet de financer des infrastructures liées à d'éventuelles extensions du réseau.

Al. 2, let. c (trafic d'agglomération): la participation au financement du trafic d'agglomération résulte de la décision prise dans le cadre de la RPT d'élargir l'affectation des recettes du financement spécial de la circulation routière au trafic d'agglomération (art. 86, al. 3, let. b^{bis} Cst.)⁴⁰. Les montants seront utilisés pour les infrastructures routières et ferroviaires qui serviront à l'amélioration des systèmes de transport dans les villes et les agglomérations.

Art. 2 Alimentation

L'Assemblée fédérale définira la procédure d'alimentation du fonds. Le fonds d'infrastructure sera alimenté par un premier apport suivi de versements annuels.

- Le premier versement est un report d'une partie de la réserve du financement spécial du trafic routier. Il est fixé à 2,2 milliards de francs. Le solde constituera une réserve de fluctuation affectée au financement spécial de la circulation routière⁴¹.
- Le versement annuel proviendra d'une partie des recettes à affectation obligatoire du financement spécial de la circulation routière. L'Assemblée fédérale définira chaque année cette part en même temps que le budget. Elle veillera à ce que les moyens à disposition soient répartis de manière équilibrée entre le fonds d'infrastructure et les autres tâches du financement spécial du trafic routier. D'après les estimations actuelles, les apports annuels se monteront à quelque 25 % des recettes, soit environ à 890 millions de francs. Le reste des recettes demeurera acquis aux autres tâches du financement spécial de la circulation routière.

Art. 3 Crédit global

L'art. 3 prévoit pour le fonds d'infrastructure un crédit global de 20 milliards de francs arrêté par l'Assemblée fédérale en même temps que la présente loi. Conformément à la loi, le crédit global sera réparti entre l'achèvement du réseau des routes nationales, l'élimination des goulets d'étranglement sur ce réseau et le trafic d'agglomération. L'Assemblée fédérale libérera les fonds du crédit global par phases

⁴⁰ Le Conseil fédéral prévoit la mise en vigueur de cette modification constitutionnelle dans le cadre de l'exécution de la RPT annoncée pour le début de 2008. Si les délibérations parlementaires relatives à la RPT prenaient, contre toute attente du retard, le Conseil fédéral ferait entrer en vigueur cette disposition avec l'instauration du fonds d'infrastructure.

⁴¹ L'avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 3 août 2005 montre que selon les dispositions constitutionnelles, les réserves du financement spécial de la circulation routière ne peuvent pas être utilisées pour les contributions fédérales en faveur du trafic d'agglomération. En effet, les réserves ont été principalement constituées avant l'élargissement de l'affectation en faveur du trafic d'agglomération par la RPT. Par conséquent, les contributions fédérales au trafic d'agglomération peuvent être exclusivement financées par les apports annuels au fonds d'infrastructure. Les réserves seront par contre utilisées pour le financement de l'achèvement du réseau des routes nationales. Cette exigence sera donc satisfaite car les apports annuels en faveur du trafic d'agglomération se monteront à quelque 300 millions de francs en moyenne et resteront inférieurs aux apports annuels versés au fonds.

successives. Cette manière de faire permettra d'une part de fixer un crédit global pour les objectifs poursuivis même si les bases de planification sont encore incomplètes, et d'autre part, d'allouer les moyens nécessaires ultérieurement par phases.

Art. 4 Achèvement des routes nationales

Al. 1: le Conseil fédéral est compétent pour la suite de la planification et de la mise en œuvre de l'achèvement du réseau. Ces travaux devront être terminés le plus rapidement possible. Le Conseil fédéral devra faire en sorte que les travaux soient achevés au plus tard en 2015. Il pourra prolonger ce délai dans des cas justifiés. Il convient d'observer que la réalisation des projets relèvera de la responsabilité des cantons et que le respect de ce délai ne dépendra pas seulement de la Confédération. Par ailleurs, des procédures en suspens pourront avoir une influence sur le respect du calendrier des travaux.

Al. 2: en même temps qu'elle adoptera la loi sur le fonds d'infrastructure, l'Assemblée fédérale libérera les moyens nécessaires (8,5 milliards de francs) pour achever le réseau des routes nationales en les prélevant sur le crédit global.

Art. 5 Elimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales

Al. 1: par élimination des goulets d'étranglement, on entend dans la présente loi les mesures qui sont indispensables pour garantir la fonctionnalité du réseau. Du point de vue technique, cela concerne les élargissements de voies sur le réseau existant dont la longueur excède deux kilomètres. Deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi sur le fonds d'infrastructure, le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale un programme d'élimination des goulets d'étranglement là où cela est nécessaire. Ce programme sera harmonisé avec les projets d'agglomération des cantons (cf. art. 6).

Al. 2: l'Assemblée fédérale adoptera le programme et allouera les moyens financiers (5,5 milliards de francs) nécessaires à la réalisation par phases. Le Conseil fédéral informera régulièrement de l'état de la réalisation et lui demandera les moyens nécessaires pour la phase suivante. La fréquence des phases dépendra de la réalisation du programme. L'intervalle sera de l'ordre de quatre ans environ.

Art. 6 Trafic d'agglomération

Al. 1: cet alinéa prévoit que l'Assemblée fédérale, en adoptant la loi, alloue aussi, en les prélevant dans le crédit global, les moyens nécessaires aux projets de transport d'agglomération urgents et prêts pour la réalisation (2,3 milliards de francs). Ces projets seront désignés par l'Assemblée fédérale dans l'arrêté fédéral sur le crédit global pour le fonds d'infrastructure. Le cofinancement par la Confédération suppose que les travaux de réalisation de ces projets débutent avant la fin de 2008. Les critères de sélection des projets proposés par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sont expliqués dans le message. Tous ces projets font partie d'un projet d'agglomération en cours. Les autres conditions que les projets d'agglomération doivent remplir conformément à l'al. 2 de l'art.6 ne s'appliqueront pas aux projets urgents.

Al. 2: cet alinéa prévoit que pour le reste, le soutien au trafic d'agglomération par le fonds d'infrastructure se fasse, conformément à la conception de la RPT, par des contributions aux projets d'agglomération. Cette conception sera préparée dans le

cadre de la mise en œuvre de la RPT. Les règles de droit seront inscrites⁴² dans la loi fédérale sur l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales⁴³.

Al. 3: deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure, le Conseil fédéral présentera un programme sur les projets d'agglomération pour lesquels une contribution du fonds d'infrastructure est prévue. Ce programme donnera au Parlement une vision d'ensemble des agglomérations qui pourront bénéficier de ressources provenant du fonds d'infrastructure.

Al. 4: l'Assemblée fédérale allouera les moyens financiers nécessaires à la réalisation par phases. Le Conseil fédéral l'informe régulièrement de l'état de la réalisation et lui demandera les moyens nécessaires pour la phase suivante. La fréquence des phases dépendra de la réalisation du programme. L'intervalle sera de l'ordre de quatre ans environ. Etant donné que les investissements sont difficiles à prévoir au-delà de vingt ans, ce programme sera le cas échéant adapté par le Conseil fédéral pour être concrétisé. Le Parlement aura la possibilité de confirmer la réactualisation du programme chaque fois qu'il se prononcera sur la libération des ressources financières pour la phase suivante.

Al. 5: quant à leur principe, les règles et les modalités de la participation financière de la Confédération au trafic d'agglomération seront inscrites dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales. Les contributions prévues dans cette loi profiteront aux infrastructures routières et ferroviaires situées dans le périmètre d'une ville ou d'une agglomération et destinées à améliorer les systèmes de transport dans ces espaces. Comme le financement se fera au moyen des recettes routières à affectation obligatoire, les infrastructures ferroviaires devront en outre contribuer au décongestionnement du trafic routier.

Art. 7 Endettement et intérêts

L'art. 7 vise à assurer que le fonds d'infrastructure sera conçu en accord avec le frein à l'endettement. La fortune nette du fonds ne portera pas intérêt. Le fonds d'infrastructure ne devra pas s'endetter.

Art. 8 Procédure de prélèvement

Chaque année, l'Assemblée fédérale fixera dans le cadre du budget un crédit annuel qui représentera le montant prélevé sur le fonds d'infrastructure pour les domaines de l'achèvement du réseau des routes nationales, l'élimination des goulets d'étranglement de ce réseau et le trafic d'agglomération.

⁴² RS 725.116.2

⁴³ L'entrée en vigueur de la RPT et celle du fonds d'infrastructure sont toutes deux prévues pour le début de 2008. L'entrée en vigueur de la RPT crée la base légale de l'aide financière accordée aux projets d'agglomération. Si, pour des raisons imprévisibles, la RPT n'est pas en vigueur au moment de la présentation du programme de financement (2 ans au plus tard après l'entrée en vigueur du fonds d'infrastructure; cf. art. 6, al. 2 et 3), le Conseil fédéral soumettra (indépendamment de la RPT) à l'Assemblée fédérale un projet de modification de la loi. A l'heure actuelle, la nécessité de procéder de cette manière paraît très improbable.

Art. 9 Comptes du fonds

Les versements opérés au profit du fonds d'infrastructure seront inscrits dans la comptabilité de la Confédération et comptabilisés la même année sous les dépenses opérées au titre des versements au profit du fonds.

L'art. 9 décrit les exigences quant à la structure et aux mécanismes de la comptabilité du fonds d'infrastructure. Les comptes comprendront le bilan et le compte de résultats. Les al. 2 et 3 donnent le détail des rubriques de ces deux comptes.

La solution proposée est conforme au nouveau modèle comptable de la Confédération. En conséquence, dès l'entrée en vigueur de la RPT, les routes nationales seront capitalisées dans la comptabilité de la Confédération. L'organisation entre les trois comptabilités (de la Confédération, du fonds d'infrastructure et de la RPT) sera la suivante:

- l'achèvement du réseau des routes nationales suivra, conformément à la RPT, la procédure actuelle, et restera sous la responsabilité des cantons. Par contre, dès l'entrée en service d'un tronçon, la Confédération acquerra le statut de propriétaire, et la responsabilité de celui-ci lui incombera. Au niveau fédéral, la capitalisation interviendra seulement à ce stade, dans le compte de résultats et le bilan de la Confédération.
- la comptabilité de l'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales suivra une logique différente. Après l'entrée en vigueur de la RPT, la capitalisation des installations en cours de réalisation sera effectuée au fur et à mesure dans les comptes du fonds, puis reportée dans le bilan de la Confédération dès leur mise en service.

Les contributions en faveur du trafic d'agglomération sont des subventions accordées à des tiers et ne sont donc pas capitalisées dans la comptabilité fédérale.

Art. 10 Adoption des comptes et planification financière

Al. 1: les comptes du fonds d'infrastructure seront soumis au Parlement pour approbation en même temps que les comptes de la Confédération, sous la forme d'un arrêté fédéral. L'adoption du budget et des comptes du fonds étant de la compétence du Parlement, celui-ci conservera sa souveraineté en matière de budget.

Al. 2: le Conseil fédéral établira une planification financière pour le fonds d'infrastructure. Il en donnera connaissance au Parlement en même temps que le budget.

Art. 11 Dissolution du fonds

Le fonds d'infrastructure aura une durée limitée, d'une part du fait des moyens à disposition et d'autre part en vertu des mesures décidées par l'Assemblée fédérale conformément aux art. 4, 5 et 6 de la présente loi. Une fois ces projets achevés, le Conseil fédéral dissoudra le fonds d'infrastructure, mais au plus tard 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil fédéral peut prolonger ce délai tout au plus pour une période de 5 ans. Les moyens restants seront affectés au financement spécial du trafic routier. Selon la planification actuelle, la durée du fonds d'infrastructure est estimée à vingt ans.

Art. 12 Exécution

Le Conseil fédéral sera responsable de la mise en œuvre du fonds d'infrastructure. Il édictera les dispositions nécessaires, qui comprendront notamment des directives sur le controlling et sur la manière de calculer le renchérissement.

Art. 13 Référendum et entrée en vigueur

La loi sera sujette au référendum (référendum facultatif). Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur.

3.2 Arrêté fédéral sur le crédit global pour le fonds d'infrastructure

Le présent arrêté est un arrêté de financement. Il ne fixe pas de règles de droit. Les compétences de l'Assemblée fédérale découlent de leur compétence générale en matière de budget prévue par l'art. 167 Cst. L'arrêté se fonde sur les art. 3, 4, 5 et 6 de la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure et le réseau des routes nationales, proposée avec le présent message.

Le crédit global et la libération des premiers fonds acquerront force obligatoire avec l'entrée en vigueur de la loi sur le fonds d'infrastructure. Si le référendum était demandé contre la loi sur le fonds d'infrastructure, l'arrêté fédéral serait sans objet et n'entrerait pas en vigueur.

L'arrêté fédéral mise sur l'entrée en vigueur du fonds d'infrastructure au début de 2008. Si cette date est différée, il faudra, le cas échéant, adapter le montant du crédit global⁴⁴.

Art. 1

Al. 1: cet alinéa fixe le montant du crédit global, qui est de 20 milliards de francs.

Al. 2: le crédit global sera réparti entre les domaines de l'achèvement du réseau des routes nationales (8,5 milliards de francs), de l'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales (5,5 milliards de francs) et du trafic d'agglomération tant public que privé (6 milliards de francs). Il faudra fixer, pour chacun de ces domaines, les montants à libérer ou au contraire à bloquer jusqu'à une phase ultérieure.

Art. 2

Les sommes destinées à l'achèvement du réseau des routes nationales seront libérées par l'arrêté fédéral. Les divers tronçons concernés ont déjà été désignés dans le cadre de décisions antérieures.⁴⁵

⁴⁴ Si la date d'entrée en vigueur du fonds d'infrastructure est différée, le financement de l'achèvement du réseau des routes nationales sera poursuivi conformément au système actuel. Cela diminuera le montant et le volume de projets à réaliser financés par le fonds.

⁴⁵ RS 725.113.11

Art. 3

Cet article énumère les projets d'amélioration du trafic d'agglomération, urgents et prêts à être réalisés, qui seront cofinancés par les sommes libérées et indique le montant alloué à chaque projet. La contribution de la Confédération se montera pour chaque projet à 50 % des coûts imputables. Pour les projets en cours de réalisation, la part se montera à 50 % des coûts restants. Les dépassements éventuels (à l'exception du renchérissement) ne pourront pas être imputés au fonds d'infrastructure.

Art. 4

Cet article énumère les projets RER destinés au trafic d'agglomération, urgents et prêts à être réalisés, qui seront cofinancés par l'intermédiaire du fonds d'infrastructure.

Art. 5

L'art. 5 donne au Conseil fédéral la compétence de gérer le crédit global. Le Conseil fédéral peut notamment adapter périodiquement le crédit global en fonction du renchérissement et de la taxe sur la valeur ajoutée (cf. ch. 2.5.4).

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences pour le personnel

L'administration du fonds d'infrastructure n'engendrera pas de surcroît de travail notable pour le personnel fédéral. La planification et le financement de la construction et de l'aménagement des routes nationales incombent déjà à la Confédération. Pour l'essentiel, le financement par l'intermédiaire du fonds d'infrastructure pourra être réalisé avec les ressources actuelles. Il devrait aussi être possible de gérer les contributions fédérales au trafic d'agglomération sans énormément de travail supplémentaire, cette nouvelle tâche de la Confédération reposant en grande partie sur des procédures et des instruments existants.

L'examen, le contrôle et la gestion des projets d'agglomération entraîneront une surcharge de travail. Il faudra étudier si et comment l'augmentation prévisible des postes requis pourra être compensée par une réallocation des ressources ou des programmes d'abandon des tâches.

Conséquences financières

Les 20 milliards de francs destinés au fonds d'infrastructure proviendront des réserves et des apports annuels des montants à affectation obligatoire du financement spécial de la circulation routière. Des moyens supplémentaires ne seront pas nécessaires.

Pour effectuer des prélèvements sur les réserves du financement spécial de la circulation routière en tant qu'apport unique au fonds d'infrastructure, la Confédération devra emprunter sur le marché des capitaux et verser des intérêts. L'emprunt de capitaux ne se fait cependant pas en une seule fois mais au fur et à mesure de

l'évolution 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 an. Ces coûts seront à la charge de la Confédération et ne seront pas imputés au fonds d'infrastructure.

La question de savoir si les recettes à affectation obligatoire suffiront à l'avenir à alimenter le fonds d'infrastructure a été traitée au ch. 2.5.2, le rapport du fonds d'infrastructure avec le frein à l'endettement au ch. 1.4.2.

4.2 Conséquences économiques

Conséquences pour certaines catégories de la population

Le fonds d'infrastructure assurera le maintien de la fonctionnalité des réseaux de transport et permettra de réduire le coût des embouteillages estimé aujourd'hui en Suisse à au moins un milliard de francs par an⁴⁶. Le présent projet non seulement stimulera la compétitivité de la Suisse, mais améliorera aussi la situation des usagers des transports qui profitent ainsi des économies 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 sur sa renommée de place économique fiable. Toutes les régions et toutes les parties du pays, toutes les catégories de la population en bénéficieront. Les conséquences sur l'environnement et le territoire sont traitées séparément au ch. 4.4.

Conséquences sur l'économie en général

De bonnes infrastructures sont un atout considérable pour le développement économique d'un pays. Grâce au fonds d'infrastructure, on devrait disposer à l'avenir d'infrastructures de transport fonctionnelles qui renforceront ainsi notre compétitivité à l'échelle mondiale. La Suisse dispose aujourd'hui, notamment en comparaison internationale, d'un réseau ferroviaire et d'un réseau routier bien développés et performants. Mais des lacunes subsistent dans le trafic d'agglomération et dans les liaisons internationales des centres économiques. Pour qu'elle soit en mesure de continuer à jouer son rôle de place économique dans un contexte international concurrentiel, il nous faut investir aujourd'hui en conséquence dans les infrastructures de transport. Les investissements dus à ce projet profiteront à terme à l'économie suisse, à la sécurité de l'emploi et à la prospérité du pays.

Une modernisation des infrastructures, une meilleure coordination des modes de transport et un développement de l'intermodalité permettront d'augmenter l'efficacité des transports. Les RER et les routes nationales actuelles constituent la colonne vertébrale du trafic d'agglomération. Ils déchargent le cœur des agglomérations et créent de l'espace pour la mobilité douce et les autres transports publics. Les transports publics routiers et ferroviaires doivent être encouragés là où la demande est suffisante pour que leur exploitation soit rentable. Ils gagnent en attrait dans les agglomérations lorsqu'ils disposent d'un réseau dense et bien coordonné et que les usagers ne restent pas bloqués dans les embouteillages. Les transports publics deviennent ainsi une vraie alternative au trafic individuel motorisé et restent com-

⁴⁶ Source: Infrac/OFROU: Staukosten im Strassenverkehr. Rapport final, Berne, 31 décembre 1998.

pétitifs. La densification du réseau des transports publics crée de bonnes liaisons entre le domicile et le lieu de travail des usagers.

Réglementations alternatives

Les alternatives ont été présentées au ch. 1.4.3.

Opportunité de la mise en œuvre

Les projets d'agglomération garantiront que tous les projets nécessaires soient planifiés et réalisés dans une perspective d'ensemble qui tienne compte à la fois du trafic global et de l'aménagement du territoire. C'est donc l'assurance d'une utilisation efficace des ressources limitées. Les moyens financiers et les moyens en personnel nécessaires à la mise en œuvre ont été abordés au ch. 4.1.

La réalisation du financement du réseau des routes nationales s'effectuera dans le cadre des programmes de construction à long terme. Ce mode d'exécution a fait ses preuves dans la pratique.

4.3 Conséquences pour les cantons, les agglomérations, les régions périphériques et les régions de montagne

Le fonds d'infrastructure mettra à leur disposition les moyens de résoudre leurs problèmes de transport. Comme les principaux problèmes de trafic se rencontrent dans les agglomérations, le présent projet revêt une importance primordiale pour elles. En effet, les cantons et les agglomérations ne seraient pas capables de financer seuls les investissements requis, notamment parce que les investissements nécessaires sont particulièrement élevés dans les espaces fortement urbanisés.

Le cofinancement du trafic d'agglomération dans les cantons et les agglomérations est en général réglé par des lois formelles. Il n'est pas possible d'exposer ici en détail les adaptations nécessaires des lois cantonales puisque tout dépend de la situation juridique qui prévaut dans chaque canton. On s'attend à ce que les cantons urbains intéressés par une contribution de la Confédération modifient, si nécessaire, leur législation en temps voulu. La question des besoins supplémentaires en personnel dans les cantons, les villes et les agglomérations dépendra de la forme d'organisation retenue et des structures existantes.

Le présent projet est aussi important pour les régions périphériques et les régions de montagne. D'une part, ces régions profiteront de l'achèvement rapide du réseau des routes nationales et de l'amélioration des voies de communication. D'autre part, les montants résultant de l'augmentation des recettes 2008 de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) leur seront consacrés. De plus, la clé de répartition des ressources destinées aux routes principales sera adaptée en leur faveur. Ces mesures les avantageront donc en priorité. Elles leur permettront de financer le maintien de la valeur et de la substance de leurs routes principales et, ainsi, des principaux modes de transport privés et publics. Enfin, le bon fonctionnement des infrastructures de transport des villes et des agglomérations leur sera aussi bénéfique.

4.4 Conséquences sur le territoire et l'environnement

Les transports posent de nombreux problèmes environnementaux et spatiaux et ont une incidence notamment sur la qualité de l'air, le climat, les paysages, les habitats naturels et les cours d'eau, l'exploitation du sol et la qualité de vie en milieu urbanisé. Le principe du développement durable requiert que les besoins croissants de mobilité (cf. ch. 2.1) soient satisfaits de la manière la plus écologique possible et que la qualité de l'habitat soit maintenue et même améliorée. Le fonds d'infrastructure peut y contribuer pour les raisons suivantes:

- Tous les projets qui seront financés par le fonds d'infrastructure doivent être soumis aux procédures et aux études usuelles en matière d'environnement et d'aménagement du territoire et respecter les objectifs environnementaux fixés par les lois (protection de l'air, de la nature et du paysage, protection contre le bruit, etc.) conformément à la pratique juridique actuelle. Ces projets reposent par conséquent sur des procédures prenant en considération le trafic global, coordonnées avec l'aménagement du territoire et la politique environnementale, qui garantissent que chaque infrastructure construite représentera la meilleure option possible.
- L'approche globale du trafic renforcera, en particulier dans les agglomérations, les transports publics et la mobilité douce qui présentent en général des avantages dans les zones très urbanisées. Dans l'ensemble, la répartition modale du trafic sera plus équilibrée et la mobilité plus écologique tant en ce qui concerne l'exploitation du sol que les nuisances de bruit ou la pollution de l'air. Le fait de favoriser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti permettra de freiner le mitage du paysage et de renforcer les centres. Développer les transports publics dans les zones fortement urbanisées contribuera également à atteindre les objectifs climatiques de la loi sur le CO₂ et ceux du protocole de Kyoto.
- Les ressources limitées du fonds garantiront la construction d'infrastructures les plus efficaces qui soient.

Le fonds d'infrastructure permettra de maîtriser la croissance du trafic escomptée ces prochaines années d'une manière globale, performante et harmonisée avec l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement.

5 Programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le Rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007 en tant qu'objet des grandes lignes (FF 2004 1051).

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le texte qui vous est soumis prévoit l'instauration d'un fonds d'infrastructure ainsi que la répartition des ressources financières affectées à des domaines déterminés. Il s'appuie en premier lieu sur l'art. 173, al. 2, Cst. Les dispositions légales sur le financement des routes nationales et des transports d'agglomération découlent de la

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le fonds d'infrastructure devrait être instauré par une loi fédérale contenant principalement des règles de droit telles que des prescriptions procédurales et des dispositions d'organisation.

Comme les décisions relatives aux dépenses ne sont pas des règles du droit, le crédit global et la libération des moyens financiers de la première phase figurent dans un arrêté fédéral simple (art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement)⁴⁹.

6.4 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit, en vue de limiter les dépenses, que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. L'art. 1, al. 2, let. c du projet de loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales crée une nouvelle subvention (cofinancement des transports d'agglomération), qui atteindra, elle aussi, la limite plafond de 20 millions de francs. Le projet de loi fédérale sur le fonds d'infrastructure ainsi que celui d'arrêté fédéral sur le crédit global pour le fonds d'infrastructure sont par conséquent soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

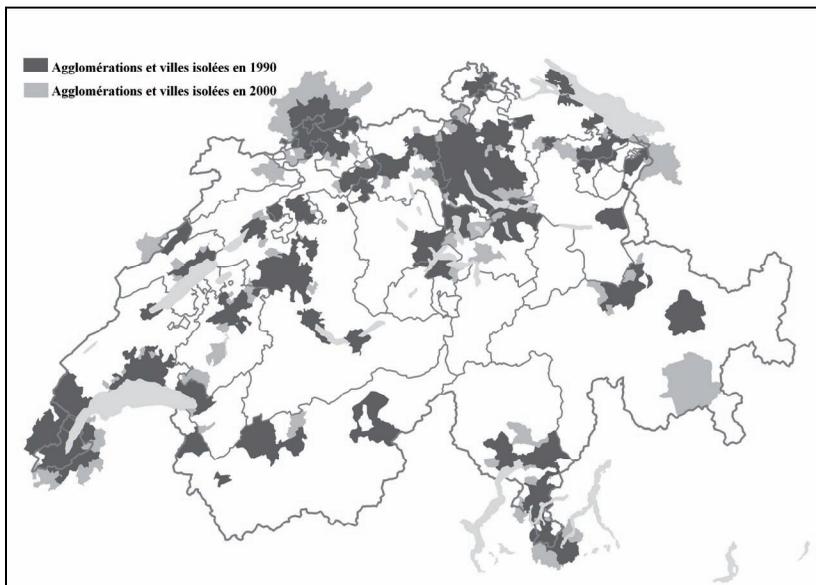
Les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁵⁰ s'appliquent subsidiairement au fonds d'infrastructure.

⁴⁹ RS 171.10

⁵⁰ RS 616.1

Agglomérations et villes isolées de Suisse en 1990 et 2000, communes urbaines étrangères incluses

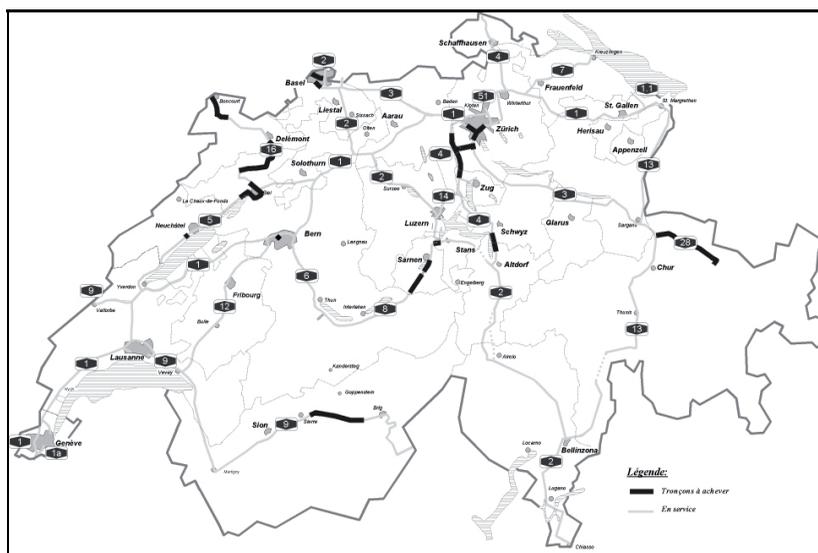
(état: septembre 2005)



Sources: INFOPLAN-ARE, ZAR-OFE, SABE, GEOSTAT-OFS, swisstopo

Réseau des routes nationales suisses et tronçons à achever

(Situation à la fin de 2005)



Source: OFROU

Modélisation des effets d'une nouvelle pondération du critère topographique et d'une nouvelle répartition du montant résultant de l'augmentation des recettes de la RPLP

Cantons	Kilomètres	Différence après la nouvelle pondération du critère topographique (facteur 4)	Montant résultant de l'augmentation des recettes 2008 de la RPLP (part cantonale)
ZH	61,5	-1,58	-
BE	296,3	-0,86	-
LU	72,0	-0,48	-
UR	96,5	1,54	2,82
SZ	69,9	0,12	2,04
OW	9,3	0,13	0,27
NW	10,7	-0,16	0,31
GL	37,7	0,07	1,10
ZG	12,1	-0,50	-
FR	57,2	-0,52	1,67
SO	23,7	-0,69	-
BS	1,1	-0,02	-
BL	45,4	-1,75	-
SH	16,8	-0,14	-
AR	42,3	0,20	1,24
AI	13,9	0,12	0,41
SG	133,1	0,16	-
GR	465,2	6,34	13,59
AG	106,8	-1,92	-
TG	96,8	-1,48	-
TI	120,3	-0,10	-
VD	127,9	0,04	-
VS	219,1	2,94	6,40
NE	78,5	-0,17	2,29
GE	30,8	-1,63	-
JU	39,7	0,33	1,16
CH	2284,6	0	33,30

