

DTAP, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3000 Berne 7

Office fédéral des routes OFROU  
Département Affaires de la direction  
Rahel Galliker  
3003 Berne

Berne, le 30 mai 2014

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

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames,  
Messieurs,

Par courrier du 26 février 2014, les gouvernements cantonaux ont été invités par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à rédiger une prise de position sur le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) participe elle aussi volontiers à la consultation sur les grandes lignes du projet.

L'assemblée plénière de la DTAP qui s'est tenue le 7 mars 2014 n'a pas été en mesure de discuter du projet en détail du fait de la courte échéance. Mais elle s'est penchée sur les principes du FORTA, notamment la solution du fonds ou la surtaxe sur les huiles minérales revue à la hausse et elle a adopté des lignes directrices soutenant le Conseil fédéral. La présente prise de position a été formulée par le Comité de la DTAP. Les cantons peuvent la reprendre à leur compte, y faire référence ou apporter leurs compléments spécifiques.

Nous vous présentons ci-après les réflexions de base de la DTAP et les réponses au questionnaire.

## 1. Solution du Fonds

La DTAP approuve la solution du fonds.

L'économie et la population suisses ont besoin d'infrastructures de transport concurrentielles. Le 9 février 2014, le peuple a approuvé le projet FAIF à une large majorité, donnant ainsi son aval pour une nouvelle solution de financement du rail. Le nouveau Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) représente le pendant côté route. Le projet FAIF et le FORTA doivent se compléter. En plus d'un réseau ferroviaire compétitif, la Suisse a besoin d'un système de transport routier qui fonctionne bien. Un impératif incontournable, non seulement pour le trafic individuel motorisé (TIM), mais aussi pour les transports publics par la route. Si le Conseil fédéral entend réaliser les objectifs définis dans son rapport sur les infrastructures en termes de durabilité économique, écologique et sociale, il importe que le réseau ferroviaire et le réseau routier bénéficient d'un entretien répondant aux besoins et d'un aménagement approprié. C'est pourquoi nous sommes favorables à ce que la Confédération dote le financement des routes d'une assise solide sous la forme du FORTA.

Dans le cadre d'une approche globale de la mobilité, un fonds représente la bonne solution. En effet, la planification, la mise en œuvre et l'entretien d'infrastructures de transport impliquent une planification financière sûre. En outre, le FORTA doit bénéficier des mêmes mécanismes que ceux prévus pour le fond d'infrastructure ferroviaire. En font partie, des moyens financiers non limités dans le temps permettant d'assurer à la fois l'entretien et l'aménagement du réseau. Les projets d'investissement doivent reposer sur une stratégie globale, à l'instar du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) et être soumis au Parlement en plusieurs étapes d'investissement.

## 2. Trafic d'agglomération

Le FORTA doit garantir le cofinancement sans failles et de durée indéterminée des futurs projets d'agglomération par la Confédération (ainsi que le maintien de la substance des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques), et ce, au moins dans le même ordre de grandeur qu'aujourd'hui.

L'évolution démographique, le développement économique et la mobilité croissante, qui va de pair font que les besoins en infrastructures de transports optimisées dans les agglomérations resteront élevés. La Confédération doit donc maintenir les projets d'agglomération, un instrument qui a fait ses preuves.

Ces projets se sont avérés être un instrument important pour assurer la cohérence de la politique de développement territorial et des transports de la Confédération et des cantons. Grâce aux projets d'agglomération, la Confédération garantit une approche globale de tous les modes de transport dans les régions où ces derniers sont étroitement imbriqués. Il est donc important que les ressources pour le trafic d'agglomération soient assurées sous la forme d'un futur fonds sur la base de ces projets. Les subventions devraient être au moins du même ordre de grandeur qu'aujourd'hui ; les besoins sont d'ores et déjà connus. Pour prévenir tout déficit d'investissement, l'ancien fonds doit être remplacé par le nouveau sans transition.

Un bon fonctionnement du trafic d'agglomération et de la circulation sur les routes principales dans les régions de montagne et périphériques sert les intérêts de tout le pays. Le fait que les deux aides au financement aient été intégrées dans le fonds d'infrastructure répondait notamment à un impératif de cohérence nationale. Les cantons souhaitent rester fidèles à ce principe en raison du projet global et de la large acceptation du FORTA. Conformément aux commentaires, il est prévu d'arrêter le financement des routes principales dans les régions de montagne et périphériques après consommation du crédit (2027). Les cantons estiment indispensable que ces subventions soient, elles aussi, non limitées dans le temps et maintenues au moins à leur niveau actuel. Bien évidemment, cela est valable aussi pour les subventions non affectées et les subventions versées pour les routes cantonales via le financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Il est important de faire en sorte que le montant de ces subventions ne varie pas et qu'elles soient donc indexées.

### 3. Augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales

Jusqu'à 100% du produit de l'impôt sur les véhicules automobiles pourra être reversé au FORTA et le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales sera de l'ordre de 12 centimes (pour passer à 42 centimes). Il convient de procéder par étapes pour cette augmentation.

Le Conseil fédéral propose d'adapter partiellement au renchérissement la surtaxe sur les huiles minérales et d'affecter désormais au fonds une quote-part des recettes de l'impôt sur les véhicules automobiles provenant de la caisse fédérale. A cet effet, il met en consultation deux options:

- **option principale** : augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales de 15 centimes par litre pour la porter à 45 centimes par litre et attribution des deux tiers de l'impôt sur les véhicules automobiles au maximum (recettes: respectivement 683 et 266 millions de francs);
- **option secondaire** : augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales de 12 centimes par litre pour la porter à 42 centimes par litre et attribution de l'intégralité ou d'une partie de l'impôt sur les véhicules automobiles (recettes: respectivement 546 et 400 millions de francs).

La DTAP préconise l'option secondaire (100% du produit de l'impôt sur les véhicules automobiles ira au FORTA). Si le FORTA est réalisé avec l'envergure proposée par le Conseil fédéral, l'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales sera de 12 centimes par litre.

Au chiffre 2.3.5.1, le message précise qu'une augmentation par étapes de la surtaxe sur les huiles minérales en fonction de l'évolution des rentrées et des dépenses est envisageable. Cette **façon de procéder par étapes** est indispensable aux yeux des cantons, et ce dans tous les cas, que le choix définitif se porte sur l'option principale ou sur l'option secondaire. Dans la discussion sur le vote du peuple, la critique suivante a été émise quant à l'augmentation de la vignette autoroutière: la progression est trop forte. Il importe donc de veiller, en ce qui concerne le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, à ce que les hausses successives soient supportables et qu'elles correspondent à la réalisation de projets concrets. Les cantons

peuvent s'accommoder de décalages dans le temps ou de retards dans les projets, si ces derniers permettent d'étaler la hausse de la surtaxe.

#### 4. Autres variantes de financement

Il convient d'examiner – en dehors du relèvement progressif de la surtaxe sur les huiles minérales – d'autres variantes de financement.

Les subventions limitées dans le temps provenant de l'impôt sur les huiles minérales et alimentant le Fonds d'infrastructure ferroviaire doivent être affectées au FORTA à terme.

Pour emboîter le pas au succès du projet FAIF, le FORTA doit intégrer divers intérêts. C'est la raison pour laquelle il importe de rouvrir l'éventail des sources de financement. En plus de la surtaxe sur les huiles minérales, il serait envisageable de discuter d'une augmentation de l'affectation spécifique de l'impôt sur les huiles minérales (clé de répartition 40%/60% par exemple). Une compensation pour les autres tâches incombant à la Confédération pourrait se trouver dans les trois pour mille sur la valeur ajoutée, qui seront libérés en 2017. Cela permettrait d'augmenter l'affectation spécifique de l'impôt sur les huiles minérales, tandis que les pour mille profiteraient au budget général de la Confédération. Pour l'instant des déclarations sur la compensation dans le budget fédéral font encore défaut – en ce qui concerne l'impôt sur les véhicules automobiles notamment – et il convient de les intégrer au message. Par ailleurs, une adaptation par étapes de la vignette autoroutière au renchérissement mériterait d'être débattue. Les cantons sont d'avis qu'à l'heure actuelle une augmentation de cette source de financement n'est pas envisageable en raison de la décision prise par le peuple. Par contre, il serait possible de rediscuter de cette option dès 2020, en relation avec la hausse des coûts.

Les cantons sont d'avis qu'il est urgent et impératif de considérer le FORTA comme une caisse financière. Une position consolidée n'existe que pour l'impôt sur les véhicules automobiles et le relèvement progressif de la surtaxe sur les huiles minérales (option secondaire); rien n'est encore arrêté en ce qui concerne les autres possibilités de financement. Il convient d'étudier ces dernières et d'envisager le financement des routes par le FORTA sous un jour nouveau, même si le financement de tous les projets annoncés d'ici à 2030 n'est pas assuré définitivement à ce jour. Comme l'a montré l'expérience faite avec les projets d'agglomération, il est fréquent que des retards soient enregistrés dans la réalisation des projets – ce qui laisserait une marge de manœuvre pour un financement plus important et équilibré du FORTA après son institutionnalisation. Il y a lieu de prendre également en considération le fait que les subventions affectées au Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) seront supprimées à partir de 2030.

#### 5. Arrêté sur le réseau

L'arrêté sur le réseau doit être mis en vigueur le plus tôt possible. Il y a lieu d'examiner son intégration dans le FORTA.

Le projet sur la vignette autoroutière qui aurait garanti le financement du Nouvel Arrêté sur le réseau (NAR) a été rejeté lors de la votation populaire de novembre 2013. Comme le montre l'analyse Vox relative à cette votation, le peuple a voté avant tout contre

l'augmentation de la vignette et non contre le NAR. L'Arrêté sur le réseau doit entrer en vigueur le plus tôt possible. Judicieux et nécessaire depuis longtemps, il n'est remis en question ni par le Parlement ni par le peuple. Et ce, non seulement pour la reprise des quelque 400 km de routes cantonales assumant une fonction de réseau nationale, mais aussi pour les deux compléments de réseau de Morges et du Glattal. A la page 70 des commentaires, l'attention est attirée à bon escient sur le fait que la Suisse doit pouvoir continuer à disposer à l'avenir de routes nationales de grande qualité, performantes, sûres, adaptées aux besoins de la population et de l'économie, et ce, dans toutes les régions. Ce constat a également été à l'origine du NAR et est toujours valable. Il importe donc d'élaborer une nouvelle solution de financement pour le NAR.

Il y a lieu d'examiner l'intégration du NAR dans le FORTA. Le FORTA règle le financement à long terme des routes nationales, tandis que le NAR détermine le futur réseau routier national. Les cantons demandent que le message sur le FORTA adopte une approche globale, prenant en compte l'intégralité du futur réseau de routes nationales, mentionné par la Confédération dans sa planification sectorielle Transport, partie Programme. Il faut notamment éviter d'avoir à modifier le FORTA peu après son entrée en vigueur par manque de coordination entre les arrêtés concernant le FORTA et le NAR. Dans le cadre des négociations sur la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la Confédération s'était engagée à prendre à son compte les frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales (y compris pour les nouveaux tronçons) ainsi que les coûts engendrés par les extensions. En contrepartie, les cantons ont pris en charge le financement d'autres tâches. La solution de compromis sur le NAR, qui prévoyait une contribution cantonale de 30 millions de francs et un financement par la Confédération pour le reste, est toujours valable. Le rejet du financement par la vignette ne change rien aux compétences fédérales et à l'obligation financière qu'elles impliquent. Des alternatives doivent être mises au point, pour le NAR et pour le FORTA.

## 6. FSCR<sub>NOUVEAU</sub> et mécanisme de compensation

Le mécanisme de compensation entre le FORTA et le Financement spécial pour la circulation routière (FSCR<sub>NOUVEAU</sub>) doit être précisé. Il faut faire en sorte que le FSCR<sub>NOUVEAU</sub> puisse être alimenté par le FORTA en cas de besoin.

Il y a lieu de fixer le montant des subventions aux cantons provenant du FSCR<sub>NOUVEAU</sub> et de les indexer.

Les cantons sont concernés par le projet y compris en termes de contributions de transfert via le FSCR<sub>NOUVEAU</sub>. La garantie du financement à long terme concerne donc non seulement les routes nationales – une tâche incombant à la Confédération – mais aussi le financement des infrastructures de transport routier cantonales et communales. La Confédération part du principe que le produit de l'impôt sur les huiles minérales sera à l'avenir la seule source de recettes du FSCR et qu'à long terme il diminuera. Les contributions sans affectation particulière (désormais 26%), celles destinées aux routes principales suisses (réseau complémentaire de la Confédération) ainsi que les contributions pour les routes principales dans les régions

de montagne et périphériques – si elles devaient ne pas être intégrées au FORTA – risquent donc également de diminuer. Or, ces subventions fédérales revêtent une importance cruciale aux yeux des cantons pour maintenir la valeur de ce réseau routier important et l'aménager de manière ciblée. Les cantons estiment qu'un mécanisme de compensation entre le NAR et le FSCR<sub>NOUVEAU</sub> encore indéterminé et relevant exclusivement de la compétence du Parlement fédéral n'est pas suffisant pour assurer une égalité de traitement lors de la répartition des ressources entre la Confédération et les cantons. Le mécanisme de compensation doit donc faire l'objet d'une définition plus concrète dans la législation et englober non seulement la compensation entre les deux sources de financement, mais aussi les intérêts des divers bénéficiaires. Il importe de garantir que le montant des subventions allant aux cantons ne changera pas en dépit de la baisse des impôts sur les huiles minérales et qu'un désavantage ne se fera pas sentir par rapport aux tâches financées par le FORTA. En outre, les cantons proposent d'indexer et de maintenir sans limite dans le temps non seulement les contributions au financement de mesures autres que techniques, mais aussi celles affectées aux routes principales ainsi qu'aux régions de montagne et périphériques.

Les cantons rejettent la suppression du FSCR (variante selon chiffre 2.7.1). La proposition de financer les tâches du FSCR<sub>NOUVEAU</sub> par des ressources fédérales générales va dans la mauvaise direction, dans la mesure où ces tâches en pâtiraient (moins de sécurité financière). Si le FSCR devait être supprimé, alors cela ne devrait pas se faire au sens du chiffre 2.7.1 des commentaires, mais en intégrant ces tâches au FORTA (il serait alors possible de renoncer à un mécanisme de compensation).

En vous remerciant pour cette opportunité qui nous est donnée de prendre position et la prise en compte de nos remarques, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

**Conférence suisse des directeurs des travaux publics,  
de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP**

Le président



Jakob Stark

La secrétaire générale



Christa Hostettler

Annexe:

Questionnaire consultation FORTA

Copie par courriel à:

- rahel.galliker@astra.admin.ch
- membres DTAP
- membres CIC

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

A Nouvelle architecture de financement

- 1) Êtes-vous favorable au principe de réforme du financement des tâches et des dépenses liées à la circulation routière (nouveau fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, maintien d'un financement spécial pour la circulation routière réservé aux autres subventions) ?

**Oui.**

- 2) Êtes-vous favorable au principe de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) ?

**Oui.**

- 3) Approuvez-vous la structure concrète du fonds ?

- a) les sources de financement proposées ?

**Oui. Il convient d'examiner d'autres sources de financement.**

- b) les tâches à financer ?

**Oui. Il importe de conserver au moins au même niveau les contributions aux projets d'agglomération (tout comme les contributions au maintien de la substance des routes principales dans les régions de montagne et périphériques).**

**Les cantons tiennent à l'entrée en vigueur de l'Arrêté sur le réseau. Il y a lieu d'examiner l'intégration de l'Arrêté sur le réseau dans le FORTA.**

- c) les autres instruments et mécanismes du fonds ?

**Oui.**

- 3) Que pensez-vous de la solution « Suppression du financement spécial pour la circulation routière/poursuite de la simplification du système de financement » décrite au ch. 2.7.1 ?

**Les cantons rejettent la suppression du financement spécial pour la circulation routière. Si cette option est retenue, les contributions versées aux cantons à partir du FSCR doivent être intégrées dans le FORTA.**

B Mesures de comblement du déficit prévisible

- 5) Êtes-vous d'accord avec le principe d'une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales pour combler le déficit prévisible ?

**Oui. Les cantons sont favorables à une augmentation par étapes.**

- 6) Êtes-vous d'accord avec le principe d'une affectation partielle ou totale de l'actuel impôt sur les véhicules automobiles au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération?

**Oui. Les cantons sont favorables à une affectation de l'ordre de 100%.**

- 7) Approuvez-vous le relèvement de 15 centimes par litre de la surtaxe sur les huiles minérales pour la porter à 45 centimes et l'affectation des deux tiers au maximum des recettes issues de l'impôt sur les véhicules automobiles (option principale) ?

**Cf. 8)**

- 8) Approuvez-vous le relèvement de 12 centimes par litre de la surtaxe sur les huiles minérales pour la porter à 42 centimes et l'affectation de tout ou partie des recettes issues de l'impôt sur les véhicules automobiles (option secondaire) ?

**Oui. Les cantons préconisent l'option secondaire.**

- 9) Si vous n'approuvez ni l'option principale ni l'option secondaire pour le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales :
- Quel devrait être le montant de l'augmentation ?
  - À quoi faudrait-il renoncer si l'augmentation venait à être plus faible que celle de l'option principale ou de l'option secondaire ?

**Les cantons préconisent l'option secondaire, avec un relèvement de la surtaxe par étapes. Il convient d'examiner d'autres modèles de financement.**

- 10) S'agissant des véhicules à propulsion alternative (par ex. les véhicules électriques), êtes-vous d'accord pour qu'à partir de 2020
- une redevance forfaitaire soit introduite et
  - serve à financer le FORTA (cf. question 3a) ?

**Oui.**

- 11) Êtes-vous favorable à l'idée que le Conseil fédéral puisse procéder à l'avenir à une compensation du renchérissement sur l'impôt et la surtaxe sur les huiles minérales ?

**Oui.**

- 12) Parmi les deux options proposées (option principale, option secondaire), laquelle privilégieriez-vous ?

- a) Option principale : relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales pour la porter à 45 centimes, affectation de l'impôt sur les véhicules automobiles (à hauteur des deux tiers au maximum).
- b) Option secondaire : relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales pour la porter à 42 centimes, affectation de l'impôt sur les véhicules automobiles (jusqu'à 100 %).

**Les cantons préconisent l'option secondaire.**

- 13) Proposez-vous d'autres mesures pour équilibrer les dépenses et les recettes du financement spécial pour la circulation routière et celles du fonds après 2017 ?  
Si oui, lesquelles ?

**Il y a lieu d'étudier d'autres mesures (remarques au § 4 de la lettre).**

C Programme de développement stratégique des routes nationales

- 14) Approuvez-vous le concept de base du programme de développement stratégique des routes nationales ?

**Oui.**

- 15) Êtes-vous favorable à ce que l'accroissement des capacités des routes nationales se fasse à l'avenir en plusieurs étapes ?

**Oui.**

D Autres remarques

- 16) Quelles autres remarques relatives au projet destiné à la consultation souhaitez-vous formuler ?

**Se reporter à la lettre de la DTAP du 26 mai 2014.**