

Message

relatif à un arrêté fédéral concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier (arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants) et à des arrêtés fédéraux concernant la compensation des prestations supplémentaires de la Confédération

du 13 mars 1984

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation les projets d'un arrêté fédéral concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier, d'un arrêté fédéral sur la participation des cantons à l'indemnisation des prestations de service public fournies par les CFF dans le transport régional des voyageurs, et d'une modification de l'arrêté fédéral fixant les principes du mandat 1982 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs prestations de service public.

Nous vous demandons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1978 P 78.459 Taxes sur les véhicules à moteur. Harmonisation
(N 27. 9. 79, Zwygart)
- 1979 P 78.414 Pistes cyclables (N 13. 12. 79, Ganz)
- 1979 P 79.327 Taxes sur les automobiles. Harmonisation
(N 27. 9. 79, Oehler)
- 1980 P 80.401 Droits sur les carburants (E 3. 6. 80, Gadiant)
- 1980 P 80.520 Carburants. Droits payés par les cyclomotoristes
(N 19. 12. 80, Ganz)
- 1983 P 83.336 Harmonisation des redevances sur le trafic dans les
cantons
(E 23. 6. 83, Stucki)

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

13 mars 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Schlumpf
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

1ère partie: Arrêté fédéral concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier (arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants)

Le 27 février 1983, le peuple et les cantons ont accepté le projet de modification constitutionnelle relatif à une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants (art. 36bis, 4e al. et art. 36ter cst.). Les nouveaux articles constitutionnels nécessitent une législation d'exécution. Celle-ci doit être réalisée par une révision globale de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières.

Le point essentiel qui doit être réglé dans le nouveau projet concerne la répartition fondamentale des droits de douane perçus sur les carburants et affectés aux routes, entre les diverses "tâches en rapport avec le trafic routier" qui sont énumérées de façon exhaustive à l'article 36ter cst. Celui-ci distingue les tâches suivantes:

- a. la construction des routes nationales ainsi que leur exploitation et entretien;
- b. la poursuite de l'aménagement des routes principales;
- c. d'autres catégories de contributions au financement de mesures d'ordre technique, telles que
 - des contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, et aux frais d'autres mesures visant à séparer les transports publics du trafic privé;
 - des contributions aux frais de promotion du trafic combiné et du transport ferroviaires de véhicules à moteur accompagnés;
 - des contributions aux frais d'aménagement de places de parc près des gares;
 - des contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier;

- des contributions aux frais des mesures de protection du paysage nécessitées par le trafic routier;
 - des contributions aux frais des ouvrages de protection contre les éléments naturels le long des routes.
- d. des contributions au financement de mesures autres que techniques:
- des contributions aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et au titre de la péréquation financière dans le secteur routier;
 - des contributions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et à ceux qui sont dépourvus de routes nationales.

L'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants définit les principes régissant la répartition des moyens financiers disponibles entre les différents secteurs routiers; il précise leur forme juridique et détermine les compétences et la procédure selon lesquelles les quotes-parts et contributions fédérales seront attribuées et versées aux ayants droit.

**IIe partie: Compensation des prestations supplémentaires de la Confédération
(arrêté sur la compensation)**

La participation accrue de la Confédération aux coûts du financement des routes présuppose que les cantons déchargent équitablement l'Etat central dans d'autres domaines (compensation). Il est proposé que les cantons participent à raison de 30 à 50 pour cent au déficit du trafic-voyageurs régional des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF). Ainsi, la moitié, en chiffre rond, des versements supplémentaires effectués grâce aux droits d'entrée sur les carburants serait compensée et la caisse fédérale verrait ses dépenses réduites de 200 à 250 millions de francs tout au plus.

Un effort accru des cantons en faveur du trafic-voyageurs public est conforme aux principes de la Conception globale des transports (CGST) et de la répartition des tâches. La solution proposée con-

tribue en outre à réduire l'inégalité de traitement qui existe entre les cantons bien dotés de lignes CFF et ceux desservis essentiellement par des compagnies ferroviaires privées.

L'obligation des cantons de fournir une participation sera établie dans un arrêté fédéral de portée générale, qui doit entrer en vigueur en même temps que l'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants. Il faut en outre compléter l'article 3 de l'arrêté fédéral fixant les principes du mandat des CFF.

L'arrêté sur la compensation doit subsister, comme l'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants, jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution d'une politique coordonnée des transports, mais pendant dix ans au plus.

Message

Ière partie: Arrêté fédéral concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier (arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants)

1 Partie générale

11 Situation initiale

Le 27 février 1983, le peuple et les cantons ont accepté le projet de modification constitutionnelle concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants (art. 36bis, 4e al. et art. 36ter cst.). Les nouveaux articles constitutionnels ont la teneur suivante:

"Art. 36bis, 4e et 5e al.

⁴ Les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons; à cet effet, on tiendra compte des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière.

⁵ Abrogé

Art. 36ter

¹ La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net des droits d'entrée de base et la totalité d'une surtaxe comme il suit:

- a. Participation aux frais des routes nationales;
- b. Contributions aux frais de construction des routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral en collaboration avec les cantons et répondant à des exigences techniques précises;
- c. Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'au frais de promo-

tion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés, de la construction de places de parc dans les gares et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic;

- d. Contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier motorisé et aux frais des ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des routes ouvertes au trafic motorisé;
- e. Participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier;
- f. Subventions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international, et aux cantons dépourvus de routes nationales.

²La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit des droits d'entrée de base affectés ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées sous le premier alinéa.

Dispositions transitoires

Art. 16

Sous réserve d'une modification par le législateur, les droits d'entrée supplémentaires sur les carburants (surtaxe) sont fixés à 30 centimes par litre."

Les nouveaux articles nécessitent une législation d'exécution. Il est prévu de la réaliser par une révision générale de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières (RS 725.116.2). Celles-ci pourront donc - dans la mesure où leur réglementation est du ressort de la Confédération - faire l'objet d'un seul acte législatif. Cela permettra d'abroger des arrêtés, actuellement parallèles, rég-

lant le financement de la construction des routes, tels que l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant le financement des routes nationales (RS 632.112.71) et l'arrêté fédéral du 21 février 1964 concernant des contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou l'adoption de mesures de sécurité (RS 725.12).

Le nouveau droit constitutionnel définit de façon exhaustive les compétences de la Confédération dans le domaine des routes. D'une part, il fixe les moyens financiers disponibles pour les routes; d'autre part, dans une clause générale suivie d'une énumération, il en précise l'affectation. Diverses demandes visant à étendre davantage les attributions de la Confédération dans le domaine des routes ont été repoussées par les Chambres fédérales lors de la mise au point du projet constitutionnel. L'article constitutionnel définit de manière très précise les diverses affectations des ressources, ce qui ne laisse qu'une marge de manoeuvre restreinte au législateur. De ce fait, il s'agit dans la législation d'exécution essentiellement de régler selon quels principes il faut répartir les moyens financiers disponibles entre les divers secteurs du domaine des routes, comment ces secteurs doivent être définis juridiquement, et quelles sont les compétences et procédures s'appliquant à l'octroi et au versement des quotes-parts et des contributions fédérales aux ayants droits. La réglementation de ces objets ne doit cependant pas aller trop dans les détails. De toute manière une approche pragmatique s'imposera au début pour plusieurs des nouveaux projets subventionnables. C'est pourquoi tous les détails doivent être réglés sous forme de dispositions d'exécution aisément modifiables (ordonnances).

Immédiatement après le vote populaire, le Département fédéral de l'intérieur a élaboré l'avant-projet d'un arrêté réglant le financement des routes. Dans sa conception, ce projet s'inspirait étroitement des nouvelles dispositions constitutionnelles; il s'appuyait autant que possible sur l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières, qu'il doit remplacer, et sur les actes législatifs parallèles susmentionnés.

Le premier chapitre du projet d'arrêté définissait la part des routes au produit net des droits d'entrée sur les carburants: elle se compose de la moitié des droits d'entrée de base et de la totalité de la taxe de douane supplémentaire (surtaxe) de 30 centimes par litre.

Le deuxième chapitre était consacré aux principes de la répartition des droits d'entrée frappant les carburants et affectés aux routes, entre les différentes "tâches en rapport avec le trafic routier" qui sont énumérées de façon exhaustive à l'article 36ter cst. Compte tenu du fait que les besoins en matière d'attribution de moyens continueront de varier à rythme rapide, le projet prévoyait que le Conseil fédéral aurait la compétence de fixer périodiquement les quotes-parts afférentes aux différentes tâches par rapport à la part totale des droits d'entrée sur les carburants affectée aux routes. On estimait que pour ce faire, il fallait se fonder sur les exigences effectives, déterminées par des programmes pluriannuels et des estimations des dépenses. Le projet ne prévoyait des pourcentages minimaux du produit net à répartir que dans les cas suivants: contributions aux frais de mesures de protection de l'environnement le long des routes n'appartenant ni au réseau des routes nationales ni à celui des routes principales, contributions générales aux cantons pour leurs routes ouvertes aux véhicules à moteur, et au titre de la péréquation financière.

Le troisième chapitre traitait de la participation de la Confédération aux coûts des routes nationales et des contributions au financement de mesures d'ordre technique. En ce qui concerne les routes nationales et principales, le nouveau régime proposé restait très proche du système actuel, qui a fait ses preuves. Il fallait cependant élaborer une nouvelle réglementation concernant la participation de la Confédération aux frais de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales. Un éventail de contributions élargi était proposé pour les routes principales. La troisième section de ce chapitre réglait l'ensemble des tâches en rapport avec la "suppression de passages à niveau ou l'amélioration de leur sécurité et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic". La modernisation des passages à niveau s'appuyait sur le régime en vigueur; ici aussi, la fourchette des taux subventionnels était élargie conformément aux besoins qui sont manifestes. Les "mesures constructives visant à séparer physiquement les transports publics et le trafic privé" étaient soumises aux mêmes dispositions; on était parti de l'idée que ces mesures devaient s'appliquer non seulement à des travaux visant à séparer le rail de la route, mais aussi à des ouvrages permettant de créer des voies de circulation distinctes pour les transports publics et le trafic privé. Le projet d'arrêté innovait en ce qui concerne les tâches désignées par "contributions aux frais de promotion du trafic combiné et du transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés ainsi que contributions aux frais de construction de places de parc près des gares". Dans les sections six à huit "contributions aux frais de mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier et contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des routes", le projet d'arrêté définissait d'abord aussi clairement que possible les principes et les conditions afférents à l'octroi de contributions; puis, s'agissant des taux de contributions, des compétences et de la procédure, il renvoyait à la législation fédérale ordinaire en matière de subventions, qui est déterminante pour ces domaines.

Le quatrième chapitre était consacré aux "contributions générales aux cantons et péréquation financière" et s'appuyait étroitement sur le régime en vigueur. Il définissait les tâches "contributions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international, et aux cantons dépourvus de routes nationales", conformément au nouveau droit constitutionnel.

Le cinquième chapitre "compte routier et recherche en matière de construction de routes" reprenait dans une large mesure les dispositions existantes.

Les dispositions finales réglaient tous les points nécessaires en rapport avec l'exécution, la modification et la suppression du régime en vigueur, le régime transitoire et l'entrée en force.

14 Procédure de consultation

141 Introduction de la procédure

Le 6 juillet 1983, nous avons autorisé le Département de l'intérieur à soumettre, à la consultation, le projet d'arrêté réglant l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants. Ont participé à cette procédure les gouvernements cantonaux, les partis politiques, les associations économiques, d'employeurs et de salariés, les groupements d'occupant des transports ainsi que les organisations agissant sur le plan national en faveur de la protection de l'environnement et de la nature. Dans sa lettre d'accompagnement, ce département avait précisé que le Conseil fédéral se proposait de demander aux cantons de compenser les prestations supplémentaires que la Confédération leur fournirait par prélèvement sur le produit des droits d'entrée. A cet effet, on envisageait principalement de procéder à une révision de la loi fédérale du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux suisses, afin d'obtenir que les cantons participent à la couverture du déficit du trafic-voyageurs régional des CFF, tout en bénéficiant d'un droit de codétermination plus étendu.

Quatre-vingts avis ont été recueillis, dont 26 des cantons, 7 de partis politiques et 47 d'associations. La plupart d'entre eux analysent de manière approfondie l'ensemble du projet ou alors certains des articles. En résumé, la procédure de consultation a débouché sur les résultats suivants:

142 Appréciation générale

La grande majorité des milieux consultés approuve le projet. La réglementation proposée est qualifiée de juste dans son principe et conforme au mandat constitutionnel.

Cependant, le Parti socialiste suisse (PS), l'Union syndicale suisse (USS) et l'Association suisse des transports (AST), laquelle était en même temps porte-parole des organisations de protection de l'environnement, ont manifesté leur opposition. Voici leurs griefs: L'arrêté proposé favoriserait une poursuite sans retenue de la construction routière. Les ressources douanières provenant des carburants devraient être affectées en premier lieu à l'entretien et à l'exploitation général des routes, sur le plan fédéral, cantonal et communal, et non pas à la construction et à l'aménagement de routes. L'arrêté devrait inclure des dispositions étendues selon lesquelles les constructions routières seraient obligées de ménager l'environnement. Un réexamen de tous les tronçons encore à construire du réseau des routes nationales s'impose. Les programmes pluriannuels d'aménagements routiers devraient être soumis à l'approbation du Parlement pour décision et toute extension éventuelle du réseau des routes nationales devrait faire l'objet d'un arrêté fédéral sujet au référendum facultatif. L'arrêté prévoit manifestement trop peu de moyens pour les coûts engendrés par le trafic. En application systématique du principe de causalité, des montants bien plus élevés devraient être prévus pour supprimer les atteintes portées à l'environnement, réduire les nuisances phoniques et les émissions de gaz d'échappement, enfin couvrir les coûts sociaux résultant des accidents de la circulation.

En ce qui concerne les principes régissant la répartition des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés aux routes,

la majorité des milieux consultés est favorable à la proposition et considère qu'il est juste d'accorder au Conseil fédéral la compétence de fixer les quotes-parts du produit des droits d'entrée afférentes aux diverses tâches. Elle estime que cette solution permet de fixer des priorités dans des délais relativement courts et de tenir compte des besoins du moment. Par contre, quelques cantons, le PS, l'USS ainsi que l'AST avec les organisations s'occupant de la protection de l'environnement, s'opposent à l'octroi de ladite compétence. Ils préconisent une répartition des parts exprimée en pour-cents dans l'arrêté même, ou dans un autre arrêté parallèle sujet au référendum.

Dans leurs avis, le PS ainsi que différentes associations et organisations se prononcent en faveur d'un élargissement, en partie considérable, de l'éventail des compétences dévolues à la Confédération dans le domaine routier, et ainsi du champ d'application de l'arrêté fédéral. A titre d'exemples, citons la proposition de verser des contributions aux frais d'exploitation et d'entretien de toutes les routes cantonales et communales, les demandes visant à la prise en charge intégrale des coûts de la modernisation de passages à niveau, des frais de mesures de protection de l'environnement et du paysage, ou encore la demande tendant à ce que des voies pour cyclomoteurs, des pistes cyclables, des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pedestre soient aménagés le long de l'ensemble du réseau routier, partout où cela serait nécessaire.

Les cantons du Plateau notamment estiment que le projet va trop loin en matière de péréquation financière. En effet, il conduirait souvent à ce que les parts et les subventions fédérales soient calculées par cumulation selon les critères de péréquation. Ce mode de calcul avantagerait les cantons de montagne au détriment des cantons de plaine, qui pourtant contribuent dans une large mesure au produit des droits d'entrée sur les carburants. Quant à la compensation des prestations supplémentaires de la Confédération, les résultats de la procédure de consultation sont exposés dans la partie II du présent message.

143 Appréciation des différents domaines touchés par le projet d'arrêtê

143.1 Chapitre premier: Part du produit net des droits d'entrêe sur les carburants affectêe aux routes.

Les associations d'automobilistes et de transports routiers voudraient que le caractêre subsidiaire de la surtaxe (art. 36ter, 2e al., cst.) ressorte plus clairement.

143.2 Chapitre 2: Principes régissant la répartitiôn des droits d'entrêe frappant les carburants et destinês aux routes

Nous avons déjà mentionné que la majorité des milieux consultês est favorable à l'idêe de confêrer au Conseil fédêral la compêtence de fixer les quotes-parts du produit des droits d'entrêe affêrentes aux diverses tâches. Quelques cantons, le PS, l'USS et l'AST s'y opposent, les premiers se prononçant uniquement en faveur d'une répartitiôn des parts exprimêe en pour-cents.

143.3 Chapitre 3: Participation de la Confêdêration aux frais des routes nationales et contributions au financement de mesures d'ordre technique.

Quant à la construction des routes nationales et à la poursuite de l'amênagement des routes principales, le PS, l'USS et l'AST s'inquiêtent de ce que les auteurs de l'arrêtê fédêral proposê soient encore sous le coup de l'euphorie débordante qui prêvalait en matiêre de construction routiêre et retombent dans le travers du financement unilatêral. Par contre quelques cantons demandent que la Confêdêration renforce sa participation aux frais de ces routes.

Quant à la suppression de passages à niveau ou l'amélioration de leur sécurité, le régime de subventionnement plus libéral prévu dans l'arrêté est accueilli favorablement. En revanche, plusieurs milieux consultés désirent que la Confédération bénéficie de compétences plus étendues pour encourager les mesures visant à séparer les courants de trafic.

Les contributions destinées à la promotion du trafic combiné et du transport de véhicules accompagnés ont suscité des avis contradictoires lors de la procédure de consultation. Nombreux sont ceux qui voudraient encourager ce mode de transport, sans se préoccuper d'une gestion financière équilibrée; d'autres exhortent à la retenue.

Les avis ne sont pas non plus unanimes en ce qui concerne les contributions à la construction de places de parc près des gares. Quelques milieux estiment que ces parcs induisent inutilement un trafic privé supplémentaire dans les villes, alors que d'autres demandent que les parcs de dissuasion ("park-and-ride") situés à la périphérie des agglomérations urbaines bénéficient également de subventions.

Dans certains avis, on relève que les dispositions relatives aux contributions à des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier vont trop loin; selon d'autres, elles sont insuffisantes.

143.4 Chapitre 4: Contributions générales et spéciales aux cantons, et péréquation financière

D'aucuns pensent qu'il faudrait pondérer différemment les critères utilisés pour calculer les contributions générales aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et les ressources affectées à la péréquation financière dans le domaine des routes. On préconise en outre l'introduction de critères supplémentaires tels que la charge occasionnée à chaque canton par les dépenses pour les transports publics ou pour le trafic dans son en-

semble. Enfin, d'autres milieux qualifient la réglementation actuelle de juste ou refusent le critère de l'imposition par les cantons du trafic motorisé.

143.5 Chapitre 5: Compte routier et recherche en matière de construction de routes

Selon quelques avis, la disposition légale prévue concernant le compte routier est inutile et doit par conséquent être repoussée. Selon d'autres, cet article devrait être plus complet de manière à permettre l'inclusion dans le compte routier des coûts sociaux et des dommages causés à l'environnement par le trafic motorisé, pour ne citer que ces exemples.

En ce qui concerne la recherche en matière de construction de routes, plusieurs auteurs de réponses demandent un élargissement de cette notion. Selon eux, cette recherche devrait être axée davantage sur une construction routière qui ménage l'environnement, sur la prévention et la suppression de dommages et de charges imposées à l'environnement, ainsi que sur la promotion des transports publics.

143.6 Chapitre 6: Dispositions finales

Les dispositions finales et transitoires ainsi que l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral ont suscité plusieurs avis qui touchent des questions de détail. Dans ce contexte, relevons que le PS et l'USS exigent que l'arrêté fédéral n'entre en vigueur qu'au moment où un accord sur la pleine compensation par les cantons des contributions supplémentaires de la Confédération aura acquis force de loi.

2 Partie spéciale

21 Proposition du Conseil fédéral

En vertu des dispositions constitutionnelles relatives à une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants et après avoir apprécié les résultats de la procédure de consultation sur le projet d'arrêté réglant l'utilisation de ces droits,

nous vous proposons d'adopter l'arrêté fédéral figurant en annexe et concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier (arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants).

Titre et préambule

Lors de la procédure de consultation, le vœu a été émis que le titre de l'arrêté fédéral soit suffisamment explicite pour définir clairement le champ d'application voulu par la disposition constitutionnelle. Le titre retenu en conséquence est: "Arrêté fédéral concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier"; pour en faciliter la citation, il convient de l'abrégier comme il suit: "Arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants".

Chapitre premier: Généralités

Article premier Surtaxe

L'article premier dispose que la surtaxe s'élève à 30 centimes par litre. Par conséquent, les tâches en rapport avec le trafic routier sont financées au moyen des ressources suivantes:

La moitié du droit de base sur les carburants et la totalité de la surtaxe, fixée actuellement à 30 centimes par litre.

Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de donner suite à la demande exprimée par les associations d'automobilistes et de transports routiers, qui voudraient que le caractère subsidiaire de la surtaxe (art. 36ter cst.) soit souligné dans l'arrêté. Il n'est pas nécessaire de répéter dans la législation d'exécution ce qui est déjà énoncé clairement dans l'article constitutionnel. De toute manière, compte tenu des besoins financiers estimés, il n'est pas possible de renoncer en tout ou partie à la surtaxe de 30 cts par litre durant la période de validité de l'arrêté qui est proposée.

Article 2 Taux de la surtaxe

Pour simplifier le dédouanement des carburants, le droit de base et la surtaxe sont perçus selon la même unité de référence. A cet effet, l'article 2 confère au Conseil fédéral la faculté - comme c'est déjà le cas selon le droit en vigueur - de fixer la surtaxe par litre sous forme de taux correspondants par 100 kg bruts (comme dans le tarif douanier).

Article 3 Restitution de la surtaxe

L'article 3 règle la restitution de la surtaxe selon le droit actuel, dans la mesure où les carburants sont utilisés à des fins agricoles, sylvicoles et piscicoles. La mécanisation des exploitations agricoles et sylvicoles a pour conséquence que les carburants représentent pour elles un poste de dépenses important. Aussi, l'abandon du régime de faveur pratiqué depuis l'introduction de la surtaxe serait-il mal accueilli. Pour des raisons économiques, la surtaxe doit continuer d'être restituée dans d'autres cas. Par contre, nous maintenons que le seul fait de ne pas utiliser le carburant sur la route n'est pas un motif justifiant la restitution de la surtaxe. L'extension de la restitution à d'autres domaines, sans cesse exigée par différents milieux qui s'appuient sur cet argument, n'entre donc pas en ligne de compte pour des raisons de principe. Toute dérogation supplémentaire ne ferait que susciter de nouvelles demandes auxquelles il faudrait également donner suite.

Nous avons profité du nouvel arrêté pour porter à 25 francs le minimum du montant restituable, fixé à 10 francs depuis 1972, augmentation qui répond au vœu exprimé par divers milieux. Il en résultera une légère réduction du travail administratif; la dépréciation monétaire intervenue dans l'intervalle aura ainsi été prise en considération.

Chapitre 2: Utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et destinés aux routes

Articles 4 à 6 Principe, répartition entre les différents secteurs d'activité, présentation d'un rapport

Ces articles règlent un point essentiel, à savoir le principe selon lequel les droits d'entrée perçus sur les carburants et destinés aux routes sont répartis entre les différentes "tâches en rapport avec le trafic routier", énumérées de façon exhaustive à l'article 36ter cst. On distingue les groupes de tâches suivants:

- a. la construction des routes nationales ainsi que leur exploitation et leur entretien;
- b. la poursuite de l'aménagement des routes principales;
- c. d'autres catégories de contributions au financement de mesures d'ordre technique, à savoir:
 - 1. des contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, et aux frais d'autres mesures visant à séparer les transports publics du trafic privé;
 - 2. des contributions aux frais de promotion du trafic combiné et du transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés;
 - 3. des contributions aux frais d'aménagement de places de parc près des gares;
 - 4. des contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier;
 - 5. des contributions aux frais des mesures de protection du paysage nécessitées par le trafic routier;
 - 6. des contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les éléments naturels le long des routes;
- d. contributions au financement de mesures autres que techniques:
 - 1. contributions aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et au titre de la péréquation financière dans le secteur routier;

2. contributions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et à ceux qui sont dépourvus de routes nationales.

En outre, une provision est prévue, en tant qu'elle est nécessaire pour assurer une évolution équilibrée des recettes et des dépenses, à long terme également. Son plafond est fixé en fonction des besoins moyens, eux-mêmes établis dans le plan financier et dans les programmes pluriannuels ainsi que par des estimations des dépenses et des recettes. Quant à sa limite inférieure, elle sera choisie de manière telle que des fluctuations à court terme des produits et des charges puissent être compensées sans qu'il faille recourir à une avance de la Confédération. L'affectation obligatoire garantit la couverture des dépenses, tout en les plafonnant. L'affectation obligatoire prévue par la constitution a déjà pour effet que les contributions ne sont versées que si les ressources sont suffisantes.

Les besoins de moyens financiers ne cessant d'évoluer à un rythme assez rapide, l'article 5 autorise le Conseil fédéral à procéder périodiquement à la répartition, entre les divers secteurs d'activité, de la part globale du produit des droits d'entrée affectée aux routes. Pour ce faire, le gouvernement devra se fonder sur les nécessités effectives telles qu'elles ressortent des programmes pluriannuels et des estimations des dépenses. Un pourcentage minimum du produit net des droits d'entrée sur les carburants à répartir est fixé uniquement pour les contributions générales versées aux cantons pour leurs routes ouvertes aux véhicules à moteur et au titre de la péréquation financière; il s'agit là d'une garantie des droits acquis.

Les programmes pluriannuels de répartition des ressources entre les divers secteurs d'activité ne pouvant être établis qu'en collaboration avec les cantons, il est superflu de consulter une nouvelle fois ces derniers quant à la répartition fondamentale des moyens entre les diverses tâches, contrairement à ce qui a été demandé par certains.

Au cours de la procédure de consultation, plusieurs auteurs de réponses ont demandé que les parts du produit des droits d'entrée affectées aux diverses tâches soient fixées en pour cent dans l'arrêté fédéral même, ou dans un autre arrêté parallèle, sujet au référendum, et que les programmes pluriannuels d'aménagements routiers soient en règle générale soumis à l'approbation du Parlement. Nous ne saurions donner suite à ces desiderata. La solution que nous proposons permet de fixer des priorités dans des délais relativement courts et de tenir compte des besoins spécifiques, qui peuvent varier rapidement. S'il fallait soumettre même les programmes pluriannuels de construction des routes principales au Parlement, cela compliquerait la procédure; un tel alourdissement n'est ni justifié ni souhaitable. Fixer ces programmes est une tâche d'exécution qui incombe au Conseil fédéral. Par contre, le Parlement a la faculté d'exercer une influence sur les programmes de construction routière lorsqu'il vote le budget et le plan financier. Les articles 5, 4e alinéa et 6 soulignent le droit de surveillance du Parlement et son droit de procéder éventuellement à des corrections dans l'attribution des moyens.

Pour donner une idée des quotes-parts effectives des différents secteurs d'activité par rapport au produit total net des droits sur les carburants affecté aux routes, voici un tableau établi sur la base du plan financier de la législature 1985 - 1987: (chiffres en millions de francs)

	Budget 1984 ¹⁾	1985 ¹⁾	1986	1987
Construction des routes nationales	1'078	1'135	1'150	1'165
idem, encouragement de l'emploi	8	1	-	-
Exploitation et entretien des routes nationales	51	169	204	241
idem, encouragement de l'emploi	1	1	-	-
Administration et recherche	9	9	10	9
Routes principales	105	125	148	153
idem, encouragement de l'emploi	6	8	4	-
Passages à niveau, séparation des courants de trafic	20	40	43	44
Places de parc près des gares	-	-	1	1
idem, prêts	-	-	-	-
Chargement des automobiles et trafic combiné	-	32	35	35
Protection de l'environnement et du paysage	-	20	40	40
Protection contre les éléments naturels	-	16	18	18
Contributions générales aux frais des routes	198	337	373	377
Routes intern. alpestres et cantons dépourvus de routes nationales	2	16	18	18
Total des dépenses	1'478	1'909	2'044	2'101

1) Années avec réduction linéaire des subventions

Les chiffres du plan financier contiennent des dépenses additionnelles d'environ 320 à 430 millions, dont 150 millions par année de contributions générales supplémentaires et environ 110 à 180 millions en plus pour la conservation et l'exploitation des routes nationales.

Dans le cadre du schéma général des dépenses ci-dessus, il est possible de procéder à des transferts ponctuels de dotation, selon les besoins et urgences effectifs. Ainsi il se pourrait que les besoins dûment établis en ce qui concerne la protection de l'environnement

et en matière de politique des transports obligent à modifier les chiffres prévus pour ces tâches.

La manière ci-dessus de présenter les choses pourrait d'autre part donner l'impression que des moyens considérables continueront à être engagés dans la construction routière proprement dite, alors que des montants relativement faibles seraient prévus pour les mesures de protection de l'environnement et du paysage, pour des ouvrages de protection contre les éléments naturels, ou pour des mesures visant à la séparation des courants de trafic. Toutefois, il ne s'agirait là que d'une apparence trompeuse. En effet, les chiffres susmentionnés sont fondés sur des estimations de frais établies avec soin, lesquelles s'appuient dans les domaines classiques de la construction routière sur des programmes pluriannuels élaborés de concert avec les cantons. Les dépenses pour les routes nationales et l'aménagement des routes principales comprennent des dizaines de millions de francs pour des mesures de protection de l'environnement et du paysage ainsi que pour des ouvrages de protection contre les éléments naturels; en effet, de tels travaux font partie intégrante des projets routiers. Durant les premières années d'application du nouvel arrêté réglant l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants, il ne sera guère possible d'engager pour des investissements destinés à des travaux autres que la construction des routes nationales et des routes principales des montants nettement supérieurs à ceux qui sont admis ici. Tous les projets envisagés par exemple dans les secteurs de la protection de l'environnement et du paysage ou de la séparation des courants de trafic devront d'abord être élaborés sur le plan communal ou cantonal. Il est probable que nombre d'entre eux devront aussi être approuvés par les citoyens. Au début de l'application du nouveau régime juridique, l'ampleur des moyens requis ne doit donc pas être surestimée; le sens de la juste mesure permettra alors d'inscrire au budget des montants raisonnables si on les compare à ceux qui figurent au plan financier pour l'ensemble des tâches de la Confédération. Il serait irrationnel d'introduire dans le tableau ci-dessus pour les postes de dépenses des chiffres qui ne pourraient par la suite pas être respectés dans les budgets annuels de la Confédération.

En 1985, il est prévu, pour les contributions aux frais des routes, de passer du système "postnumerando" (dans lequel les dépenses sont effectuées par prélèvement sur le produit des droits d'entrée sur les carburants réalisé l'année précédente) au système "prenumerando" (dans lequel les montants nécessaires sont prélevés sur le produit des droits d'entrée de l'année en cours). Cela simplifiera de façon décisive toute la répartition de ces droits et la rendra plus compréhensible. Toutes les dépenses seront financées au moyen des droits perçus pendant l'année en cours, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, où les routes nationales par exemple sont financées au moyen du produit de l'année en cours alors que les dépenses afférentes à d'autres secteurs routiers le sont au moyen du produit réalisé l'année précédente. Ce changement a pour conséquence que pendant l'année transitoire 1985, les contributions générales aux dépenses routières des cantons et à la péréquation financière seront payées directement par prélèvement sur les recettes de l'exercice en cours. Les contributions générales seront cependant relevées de 150 millions par rapport au montant de 220 millions accordé jusqu'à présent. Ainsi, la part de l'année 1984 sera versée aux cantons sur deux exercices. Si la compensation n'était pas réalisée, il faudrait toutefois réexaminer le montant de la prestation supplémentaire. Cette réserve vaut aussi pour le cas où les dépenses et les recettes évolueraient défavorablement à moyen et à long termes.

Article 7 Modalités de paiement

Les nombreux nouveaux cas pouvant donner lieu à des contributions exigeant un effort accru, sur le plan financier et du point de vue administratif. Pour maintenir cet effort dans des limites raisonnables, on choisira si possible des modalités simples et on renoncera au versement de subventions d'importance négligeable dans le cas d'espèce. Des contributions au financement de mesures techniques et aux frais d'exploitation ne pourront plus être payées lorsqu'elles sont inférieures à 50'000 francs. Cette manière de faire ne créera pas de cas de rigueur. Les routes nationales, oeuvre commune de la Confédération et des cantons, ne sont pas touchées par cette réglementation.

Le versement de toutes les contributions fédérales dépend en outre des moyens disponibles.

Chapitre 3: Participation aux frais des routes nationales

Section 1: Participation aux frais de construction

Article 8 Taux de participation

L'article 8 fixe les principes selon lesquels les contributions fédérales aux frais de construction des routes nationales sont calculées. Il donne au Conseil fédéral la compétence de fixer les contributions dans chaque cas en se fondant sur les charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que sur leur capacité et compte tenu de l'intérêt que les routes présentent pour eux. Cette disposition reprend intégralement le régime actuel, dont le bien-fondé s'est confirmé dans la pratique.

Articles 9 et 10 Frais de construction imputables, paiements

L'article 9 définit les frais de construction des routes nationales qui donnent droit à la part fédérale. Cette disposition correspond dans les grandes lignes au régime actuel; ce n'est que sur certains points isolés qu'elle a été adaptée aux exigences qui résultent du nouveau droit constitutionnel. C'est ainsi que seront dorénavant imputables les dépenses pour des travaux d'adaptation et les coûts dus au remplacement de pistes pour cyclomoteurs, de voies cyclables, de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre; le seront également les dépenses occasionnées par les mesures de protection de l'environnement et du paysage ainsi que par les mesures de protection contre les éléments naturels, qui doivent être prises en relation avec les routes nationales.

Section 2: Participation aux frais de conservation et d'exploitation

Article 11 Degré de la participation

L'article 11 règle d'une manière nouvelle la participation de la Confédération aux frais de conservation des routes nationales, c'est-à-dire du gros entretien, de l'entretien courant et du renouvellement de ces routes, ainsi qu'aux coûts de la surveillance du trafic sur ces routes par la police. En ce qui concerne les taux des contributions fédérales, il est fait une distinction - conformément aux intérêts effectifs en jeu - entre le gros entretien, l'entretien courant ainsi que la surveillance et la régulation du trafic par la police. Pour le gros entretien, les parts fédérales correspondent à celles qui sont en vigueur pour les coûts de construction. Pour l'entretien courant ainsi que pour la surveillance et la régulation du trafic par la police, les plages respectives des taux de contribution s'étendent de 40 à 80 et de 30 à 80 pour cent des frais imputables. Il appartient au Conseil fédéral de déterminer l'importance des contributions dans chaque cas, la fixation des taux étant soumise aux mêmes critères que pour la construction, à savoir les charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, la capacité financière de ceux-ci et l'intérêt que ces routes présentent pour eux. La vaste fourchette des taux de contribution, qui peut encore être élargie de 15 points au plus dans des conditions exceptionnelles, devrait permettre de tenir compte de toutes les données et particularités.

Dans tous les cas, les cantons devront prendre en charge une part équitable des frais d'entretien et d'exploitation de leurs routes nationales. Ils ont ainsi directement intérêt à ce que ces tâches soient exécutées correctement et rationnellement.

Article 12 Frais de conservation et d'exploitation imputables

Cette disposition définit de manière aussi complète que possible les frais de conservation des routes nationales ainsi que les dépenses résultant de la surveillance et de la régulation du trafic par la police, qui sont imputables. Sont assimilés à ladite conservation, les travaux complémentaires tels que la construction d'ouvrages antibruit, l'extension des voies de raccordement exigée par l'évolution du trafic ou encore l'adaptation des routes en service aux nouvelles exigences légales. Le 4e alinéa oblige le Conseil fédéral à déterminer en détail les frais imputables dans le cas d'espèce et à fixer les modalités de décompte et de paiement.

Chapitre 4: Contributions aux frais de construction des routes principales

Article 13 Réseau des routes principales

Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral définit le réseau des routes principales à aménager avec l'aide de la Confédération. S'inspirant largement du droit actuel, l'article 13 énumère les critères applicables à la détermination de ce réseau. Une distinction sera faite entre les routes principales des Alpes et du Jura, d'une part, et celles qui desservent les autres régions, d'autre part. Si les routes principales du Jura et des Alpes doivent être traitées sur le même pied, c'est parce que leur construction et leur entretien posent des problèmes comparables et engendrent des frais du même ordre de grandeur. Par ailleurs, conformément à la teneur d'une motion arrêtée par le Conseil des Etats lors des délibérations sur le projet de modification constitutionnelle concernant la nouvelle répartition des droits d'entrée sur les carburants, les critères servant à fixer le réseau des routes principales seront élargis sur un point: Dans les régions des Alpes et dans le Jura, peuvent être déclarées principales les routes dont l'amélioration ou la

construction revêtent une importance particulière pour le maintien ou le renforcement de la structure économique de régions périphériques. En dehors de ces régions, peuvent en outre être déclarées routes principales celles qui servent à assurer la liaison non seulement entre les villes et les parties du pays, mais aussi entre les régions. Cette extension modérée des critères doit permettre de définir un réseau des routes principales à aménager avec l'aide de la Confédération qui complète judicieusement celui des routes nationales et serve au mieux les intérêts du pays.

Article 14 Contributions

A l'article 14, la fourchette des contributions fédérales aux frais de l'aménagement ou de la construction de routes principales a été élargie, cela pour répondre aux nouveaux besoins qui se sont faits jour. La contribution de la Confédération aux frais de l'aménagement ou de la construction de routes principales s'élevait jusqu'à présent dans la région des Alpes à 60 pour cent et, en dehors de cette région, à 30 pour cent des frais imputables. Dorénavant, ces importants ouvrages routiers dans les régions des Alpes et du Jura devront pouvoir bénéficier de subventions atteignant 50 à 80 pour cent et, en dehors de ces régions, 20 à 60 pour cent. Les taux seront fixés compte tenu de l'intérêt que présente la route pour le canton, de la capacité financière de celui-ci ainsi que du coût de l'ouvrage projeté. Le Conseil fédéral doit continuer de pouvoir édicter des normes et directives techniques pour l'aménagement et la construction de ces routes ainsi qu'établir des programmes d'aménagement généraux pluriannuels. Il doit en outre avoir la compétence de fixer les taux de contribution et la faculté d'augmenter le taux de participation à raison de cinq pour cent au plus lorsque l'aménagement ou la construction d'une route grève d'une manière excessive les ressources d'un canton, quand bien même la subvention atteint le maximum prévu.

Article 15 Frais imputables

A quelques compléments près, la disposition sur les frais de construction imputables correspond au régime légal en vigueur. A l'avenir seront également imputables les frais de remplacement des pistes cyclables, des chemins pour piétons et des sentiers de randonnée pédestre ainsi que les dépenses nécessitées par la construction routière pour des mesures de protection de l'environnement et du paysage ainsi que pour des mesures de protection contre les éléments naturels.

Article 16 Procédure

Quant au fond, l'article 16 reprend intégralement le contenu des dispositions en vigueur.

Article 17 Droit d'expropriation

En règle générale, les cantons procèdent, conformément à leur législation, aux expropriations que requiert la construction de routes principales. Cependant, quelques-uns prévoient dans leurs lois sur la construction que les expropriations pour l'aménagement de routes principales sont régies par le droit fédéral. Cette disposition leur confère donc le droit d'exproprier conformément à l'article 3, 2e alinéa, de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 711).

Article 18 Construction, conservation et exploitation

L'article 18 précise que les cantons construisent les routes principales et qu'ils continuent à les exploiter et à les entretenir eux-mêmes. Dans ce contexte, une remarque s'impose: lors de la construction et de l'aménagement des routes principales, il faut évidemment observer l'ensemble des autres dispositions fédérales applicables en l'occurrence. Il sera notamment tenu compte de la nécessité d'utiliser rationnellement la propriété foncière, des impératifs de l'aménagement du terri-

toire, des exigences de la défense nationale ainsi que des besoins en matière de protection des eaux, de la nature, du patrimoine, du paysage et de l'environnement.

Chapitre 5: Autres contributions au financement de mesures
 d'ordre technique

Section 1: Contributions aux frais de suppression des pas-
 sages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité,
 et aux frais d'autres mesures visant à séparer
 les transports publics et le trafic privé.

Article 19 Principe

Cet article reprend d'abord la réglementation prévue dans l'arrêté fédéral du 21 février 1964 concernant des contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou l'adoption de mesures de sécurité (RS 725.12), et appliquée avec succès depuis vingt ans. La disposition prévoit ensuite des contributions aux frais d'autres mesures de construction visant à séparer les transports publics du trafic privé, donc essentiellement à séparer le rail de la route. A titre d'illustration, mentionnons: la mise en site propre du Chemin de fer du Seetal, ce qui permettra de supprimer un très grand nombre des passages à niveau dangereux, le réaménagement de la place de la gare de Brigue, encombrée par les rails des Chemins de fer Furka-Oberalp et Viège - Zermatt, le déplacement du Chemin de fer du Centovalli hors de la ville même de Locarno ou du Chemin de fer Coire - Arosa hors du centre de Coire. Par contre, il n'est pas prévu de contributions pour des projets visant à la séparation physique du trafic dans les agglomérations ou à l'échelon local; en l'occurrence, la Confédération ne verse pas non plus de subventions aux transports publics. C'est aux cantons qu'il incombe d'allouer à leurs communes les contributions générales pour de telles mesures. Lors de l'examen du projet de modification constitutionnelle,

le Parlement a refusé, le subventionnement de pistes pour cyclomoteurs ou cycles et de chemins pour piétons le long de routes n'appartenant pas au réseau des routes nationales ni au réseau des routes principales, de même que l'octroi de contributions pour la création de zones piétonnes dans les localités. Les Chambres ont aussi rejeté l'idée de verser des contributions provenant du produit des droits d'entrée sur les carburants pour financer la construction de nouveaux ouvrages ferroviaires tels que les nouvelles transversales ou un éventuel tunnel alpin.

Article 20 Contributions

L'article 20 fixe la fourchette des contributions de la Confédération aux frais de modernisation des passages à niveau et aux frais d'autres mesures visant à séparer les courants de trafic. Par rapport au régime qui s'applique actuellement à ladite modernisation, cette fourchette est élargie, les contributions pouvant être portées jusqu'à 70 pour cent des coûts imputables, au lieu de 50 pour cent aujourd'hui. L'expérience a montré qu'à défaut de ce relèvement, nombre de travaux de modernisation particulièrement coûteux ne seraient pas réalisables. Le Conseil fédéral fixe les taux de contribution en fonction des coûts des travaux et de la capacité financière du propriétaire de la route. Pour ce type de mesures, on continuera d'élaborer des programmes dans lesquels les projets devront être ordonnés selon leur priorité objective et chronologique. Sont prioritaires les aménagements qui permettent d'augmenter la sécurité générale du trafic aussi rapidement et efficacement que possible, ainsi que ceux qui apportent une contribution à la protection de l'environnement.

Article 21 Relation avec d'autres contributions

L'article 21 précise, conformément au droit actuel, que les articles 19 et 20 ne sont pas applicables quand, en vertu de la législation fédérale sur les routes nationales ou de celle sur les routes principales, des contributions fédérales sont déjà versées aux frais de suppression de passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ou aux frais de mesures techniques visant à séparer les courants de trafic. Les mesures en question font partie intégrante du projet concret de route nationale ou de route principale, leur financement pouvant faire l'objet d'une clé de répartition spéciale.

Comparativement à la procédure applicable à l'octroi des autres contributions fédérales, on détermine d'abord en l'occurrence l'intérêt que présente la mesure envisagée pour les trafics routiers et ferroviaires. La part du rail est ensuite financée en vertu de la loi sur les chemins de fer, c'est-à-dire par les CFF; celle de la route est couverte partiellement par la Confédération, conformément au nouvel arrêté et au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants. Pour la modernisation des passages à niveau, cette procédure est d'ores et déjà réglée par une ordonnance. La même procédure s'appliquera lorsqu'il y a concours de contributions routières avec d'autres genres de contributions.

Section 2: Contributions aux frais de promotion du trafic combiné du transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés

Article 22 Principe

L'article 22 établit la possibilité de promouvoir le trafic combiné, donc le ferroulage et le transport de conteneurs par le rail, ainsi que le transport de véhicules à moteur accompagnés, notamment à travers les tunnels ferroviaires alpins. Lors des délibérations de vos conseils sur le projet de modification constitutionnelle, une question est restée en suspens: la Confédération doit-elle verser des contributions uniquement pour des investissements visant à encourager ces modes de transport, ou est-il

préférable qu'elle verse des contributions aux frais d'exploitation? Il est certain que l'objectif de ce subventionnement est d'offrir des tarifs concurrentiels et raisonnablement avantageux, aussi bien pour le trafic combiné que pour le transport de véhicules à moteur accompagnés. D'un examen approfondi de ces questions, il est ressorti qu'en règle générale, des contributions aux frais d'exploitation constitueraient une solution plus adéquate. En effet, pour ces deux systèmes de transport, on a déjà investi assez récemment des montants considérables dans les lignes ferroviaires déterminées; en outre, conformément à la pratique constante de la Confédération, des investissements déjà réalisés ne peuvent être subventionnés rétroactivement. Cependant, pour pouvoir faire face le cas échéant à des circonstances nouvelles, on a prévu dans cet article la possibilité d'allouer également des contributions d'investissement. Celles-ci pourront au besoin servir au financement d'installations (terminaux, dispositifs de transbordement, etc.) sur territoire étranger proche de nos frontières, pour autant que la Suisse y ait un intérêt du point de vue de la politique des transports. En principe, l'allocation de ces subventions doit être possible lorsque le plein équilibre financier de l'exploitation n'est pas atteint et qu'elles répondent à un besoin en matière de transport. Ainsi, par exemple, le refus que nous avons opposé à l'octroi de contributions à la construction de tunnels alpins ferroviaires (cf. commentaire de l'article 19) n'exclut nullement la possibilité de subventionner les installations et équipements ainsi que le matériel roulant servant tant au transport de véhicules à moteur accompagnés qu'au trafic combiné.

Article 23 Contributions

Les contributions aux frais du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés seront versées en fonction des besoins spécifiques du marché ainsi que de ceux qui découlent de la politique des transports et de la politique de l'environnement. Elles doivent permettre d'accorder des réductions tarifaires qui servent les intérêts de la politique des transports. Ces contribu-

tions accordées à des entreprises ferroviaires par prélèvement sur le produit des droits d'entrée sur les carburants ont un point commun: elles doivent être présentées ouvertement au public, afin que personne ne puisse prétendre que des ressources provenant des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés aux routes soient détournées de leur destination.

Le Conseil fédéral procédera à l'attribution des moyens destinés aux investissements, compte tenu des ressources disponibles et des limites fixées par les programmes. Il établira toutes les modalités applicables à l'octroi des contributions. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que les contributions versées aux CFF en vertu du présent arrêté entrent dans les prestations générales de la Confédération. Il est évidemment exclu d'accorder des subventions fédérales aux CFF.

Section 3: Contributions aux frais d'aménagement de places de parc près des gares

Article 24 Principe

L'aménagement de places de parc près des gares vise à faciliter aux usagers le passage du trafic privé aux transports publics, cela pour décharger les routes et mieux utiliser la capacité de ces transports. Diverses solutions s'offrent à nous. Il est possible que la réalisation d'un parc près d'une gare ne dépende plus que d'un certain attrait financier et qu'une fois aménagé, ce parc devienne rentable. Dans un tel cas, il est prévu de faciliter l'aménagement en accordant des prêts à des taux d'intérêt préférentiels. Leur remboursement constituera à son tour une source de recettes affectée obligatoirement au trafic routier. Toutefois, bien souvent, il ne sera guère possible de parvenir à une gestion financière équilibrée. En l'occurrence, il faudra donc consentir à des versements à fonds perdu si l'on veut que les parcs soient réalisés. Ils peuvent l'être à proximité immédiate des gares ferroviaires et routières. Les contributions pourront être versées à des collectivités publiques, à des entreprises de chemin de fer ou à des particuliers.

Lors des débats parlementaires auxquels a donné lieu le projet de modification constitutionnelle, on a demandé de limiter le champ d'application des mesures d'encouragement prévues à l'article 24 au seul aménagement de places de parc près des gares. L'octroi de contributions aux frais de construction de parcs de dissuasion (park-and-ride) à la périphérie d'agglomérations urbaines a été refusé. Le libellé de l'article 24 s'en tient cette décision.

Article 25 Contributions

L'article 25 fixe la fourchette des contributions fédérales aux frais de l'aménagement de places de parc près des gares; il donne en outre au Conseil fédéral la compétence d'attribuer aux ayants droit les moyens nécessaires.

Section 4: Contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier

Articles 26 et 27 Principe, contributions

Les deux articles règlent la participation de la Confédération aux frais de mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier. D'une part, ils sont en relation directe avec la loi fédérale sur la protection de l'environnement, issue de vos délibérations. Cela vaut notamment pour les mesures de protection contre le bruit en bordure des routes. Les contributions fédérales aux frais de telles mesures le long de routes nationales et principales se calculent selon les taux de contribution et de subvention applicables à ces routes. Quant aux contributions aux frais de ces mesures sur le reste du réseau routier, elles sont déterminées selon les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement. D'autre part, l'article 26 va au-delà de la teneur actuelle de ladite loi puisqu'il permettra à la Confédération de participer également aux coûts des mesures générales de protection de l'environnement nécessitées par le trafic motorisé. Si l'on parvient à trouver des remèdes efficaces,

par exemple contre le dépérissement des forêts, et que l'on puisse établir que l'administration de ces remèdes est nécessaire pour une part au moins prépondérante par le trafic routier, la Confédération doit pouvoir contribuer aux frais de ces remèdes par des prélèvements sur les droits d'entrée frappant les carburants.

Section 5: Contributions aux frais des mesures de protection
 du paysage nécessitées par le trafic routier

Article 28 Principe

L'article 28 établit le principe de la participation de la Confédération aux frais des mesures nécessitées par le trafic routier motorisé, pour conserver ou préserver des paysages, des sites construits et des monuments historiques dignes d'être protégés. Est essentiellement envisagée une aide à la construction de routes de contournement ou, au besoin, de passages en souterrain, si ces ouvrages permettent d'atteindre les objectifs visés. De telles mesures permettraient de faire d'une pierre deux coups: d'abord, décongestionner le trafic, ce qui représente déjà en soi une mesure de protection de l'environnement, ensuite, assurer une protection efficace de paysages ou de sites construits et de monuments historiques.

Article 29 Contributions

Les contributions aux mesures de protection du paysage devraient rester dans les limites de ce que la Confédération peut allouer aux cantons en vertu de la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage ou de l'encouragement de la conservation des monuments historiques. L'égalité juridique est ainsi sauvegardée. La compétence est dévolue au Conseil fédéral de statuer sur l'attribution des moyens.

Article 30 Relation avec d'autres contributions

Cet article réaffirme le principe selon lequel les mesures de protection du paysage requises lors de construction et de l'aménagement de routes nationales et de routes principales font partie intégrante du projet. Selon les cas, elles sont régies quant à l'octroi des contributions et à la mise à disposition des ressources nécessaires par les dispositions applicables aux routes nationales ou aux routes principales.

Section 6: Contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les éléments naturels le long des routes

Article 31 Principe

La Confédération doit pouvoir participer aux frais de reboisement, de travaux de défense contre les avalanches et les chutes de pierres, de galeries, d'endiguements de torrents et de corrections de cours d'eau, qui sont nécessaires pour protéger contre les éléments naturels les routes ouvertes au trafic motorisé. Eu égard aux difficultés financières de la Confédération, les moyens affectés aux ouvrages de protection dans les régions de montagne n'ont permis depuis un certain temps que de protéger des localités et des hameaux habités contre les éléments naturels. Les nouvelles ressources qui pourront être prélevées sur le produit des droits d'entrée devraient désormais permettre de protéger aussi les routes.

Article 32 Contributions

S'agissant de ces contributions, nous ne saurions évidemment adopter une pratique différente de celle qui vaut aujourd'hui pour le subventionnement des ouvrages de protection contre les éléments naturels, selon la législation fédérale des forêts et de la police des eaux. C'est pourquoi l'article 32 renvoie, en ce qui concerne le calcul des contributions, les compétences et la procédure, à la législation fédérale ad hoc. Depuis plus d'un siècle, la Confédération verse aux cantons des contributions aux frais de mesures de protection contre les forces de la nature. Le nouveau secteur d'activité nécessite par la construction routière va également engager la Confédération pour une longue durée. Compte tenu des ressources disponibles, il faudra donc élaborer des programmes de travail périodiques concernant les mesures de protection. Dans ces programmes, il s'agira de procéder en détail à l'attribution des moyens. Pour ce faire, on déterminera en premier lieu la part des coûts de construction qui répond à l'intérêt du trafic routier. Seule cette part pourra être financée par les droits d'entrée sur les carburants. Dans les programmes, les travaux seront échelonnés selon leur nécessité technique et leur degré d'urgence. Toutefois, la planification devra être suffisamment souple pour permettre de réparer les dommages causés par les intempéries.

Article 33 Relation avec d'autres contributions

Les contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les éléments naturels dans la zone des routes nationales et principales continueront d'être calculées selon les taux applicables à ces routes. Lors de la construction et de l'aménagement de celles-ci, les ouvrages de protection nécessaires font partie intégrante du projet correspondant et sont financés par les ressources affectées à ces routes.

Article 34 Contributions générales et péréquation financière

La législation concernant les critères applicables à la répartition des contributions générales aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur ainsi que les critères applicables à la péréquation financière, reprend dans une large mesure le droit actuel. A signaler toutefois une nouveauté: la disposition adoptée conformément aux postulats Stucki, no 83.336 Harmonisation des redevances sur le trafic dans les cantons; Oehler, no 79.327, Taxes sur les automobiles. Harmonisation; Zwygart, no 78.459, Taxes sur les véhicules à moteur. Harmonisation - selon laquelle l'imposition par les cantons du trafic motorisé doit également servir de critère pour le calcul des contributions aux coûts des routes ouvertes aux véhicules à moteur ainsi qu'aux moyens affectés à la péréquation financière. Jusqu'à présent, ce critère s'intitulait "Imposition fiscale du trafic des poids lourds par les cantons". Grâce à lui, on entend atténuer les inégalités régnant entre les cantons quant à l'importance des redevances perçues sur les véhicules à moteur. Un postulat du groupe socialiste (no 82.937), qui n'a toutefois pas encore été transmis au Conseil fédéral, n'a pu être pris en considération; il demande que les dépenses des cantons pour les transports publics fassent office de critère supplémentaire à prendre en compte lors de la répartition des contributions générales et pour la péréquation financière. Cette proposition a été examinée avec soin, mais il est apparu que celui-ci ne pouvait reposer sur l'article 36ter cst., 1er alinéa, lettre e, car sous cette forme, il ne relevait pas du domaine des routes. En revanche, la charge variable que représente le trafic-voyageurs régional des CFF lors du calcul de la contribution peut être englobée dans le projet d'arrêté sur la compensation.

Le deuxième alinéa dispose que dans les cas de rigueur, une aide complémentaire peut être accordée aux cantons à faible capacité financière et peu peuplés, pour lesquels la construction de routes représente une charge particulièrement lourde. Cela signifierait que préalablement à la répartition des contributions

générales, des moyens seraient soustraits dans une mesure limitée pour être ensuite utilisés pour de tels cas de rigueur. Ceux-ci devraient cependant être l'exception eu égard à la péréquation de grande ampleur prévue dans le projet d'arrêté.

Article 35 Contributions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et à ceux dépourvus de routes nationales

Dans les grandes lignes, l'article 35 reprend la réglementation de l'ancien article 36ter cst., 1er alinéa, qui s'appliquait aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, à raison de leurs routes alpestres qui servent au trafic international. Compte tenu de leur destination, les contributions annuelles à ces quatre cantons doivent être augmentées; toutefois il convient de ne pas perdre de vue que la prise en charge par la Confédération d'une part importante des frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes du Saint-Gothard, du San Bernardino et du Simplon - classées routes nationales - allègera considérablement les charges de ces cantons. De plus, les cantons dépourvus de routes nationales recevront dorénavant des montants annuels équitables au titre de la péréquation. Grâce au régime généreux de financement des routes nationales par la Confédération, tous les cantons desservis par le réseau de ces routes seront déchargés de tâches qu'ils auraient sans cela dû exécuter eux-mêmes. En contrepartie, une compensation doit être accordée à ceux qui en sont dépourvus. Il s'agit des cantons d'Appenzell Rh.-Ext. et Rh.-Int., ainsi que du canton du Jura aussi longtemps que la Transjurane n'est pas incluse dans le réseau des routes nationales. Les contributions à ces trois cantons seront calculées en fonction de leur capacité financière et de leurs charges routières.

Chapitre 7: Compte routier et recherche routière

Article 36 Compte routier

Quant au fond, l'article 36 est repris du droit en vigueur. Il constitue la base juridique pour l'établissement du compte routier.

Article 37 Recherche routière

La disposition concernant les recherches en matière de construction de routes est reprise du droit en vigueur. Pour donner suite à plusieurs demandes exprimées lors de la consultation, nous l'avons élargie en ce sens que des travaux de recherche et d'étude doivent dorénavant être possibles dans tous les domaines pour lesquels la Confédération peut verser des contributions en vertu de la constitution, donc en se fondant sur les articles précédents de l'arrêté fédéral. Entrent aussi dans ces domaines notamment les recherches portant sur "la protection de l'environnement et les transports".

Chapitre 8: Dispositions finales

Article 38 Exécution

L'article 38 contient la disposition d'exécution usuelle.

Article 39 Abrogation de dispositions en vigueur

L'article 39 prévoit l'abrogation de trois actes législatifs, savoir l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières, l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 concernant le financement des routes nationales et l'arrêté fédéral du 21 février 1964 concernant des contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou l'adoption de mesures de sécurité.

Article 40 Modification de dispositions en vigueur

L'arrêté entraîne la modification de deux lois.

Les articles constitutionnels concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants nécessitent une adaptation mineure, qui ne porte que sur la forme, des articles 57

à 59 de la loi du 8 mars 1960 sur les routes nationales. Etant donné que selon l'article 36bis *est.*, 4e alinéa, ce ne sont plus seulement les coûts de construction, mais encore les frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales qui sont répartis entre la Confédération et les cantons, il importe de modifier en conséquence l'article 57 de la loi sur les routes nationales. Par contre, les articles 58, 2e alinéa, et 59 de la dite loi peuvent être abrogés.

Dans ses dispositions finales, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (FF 1983 III 1064) prévoit déjà des mesures juridiques concernant des contributions au financement des mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier, contributions qui doivent être réglées dans arrêté. Les dispositions correspondantes de la loi ci-dessus ont été intégralement reprises dans l'arrêté, dans la mesure où cela est opportun du point de vue de la systématique. Elles peuvent par conséquent être abrogées dans la loi. Bien que le texte de l'arrêté ne fixe plus de quotes-parts minimales, le Conseil fédéral mettra à disposition les montants nécessaires pour les exigences de la protection de l'environnement (voir aussi nos explications concernant le chapitre 2, art. 4 à 6).

Article 41 Disposition transitoire. Exemption d'intérêts et avances de la Confédération

A la suite de l'entrée en vigueur, le 1er mai 1983, des nouvelles dispositions constitutionnelles, la quote-part des droits de base répartie entre les cantons au titre des contributions générales et de la péréquation financière dans le secteur routier aurait été plus faible que sous l'empire de l'ancien droit, la part des droits de base à affectation obligatoire étant ramenée de 60 à 50 pour cent. La Confédération a avancé la différence pour sauvegarder les droits acquis des cantons. Elle a prélevé les fonds nécessaires sur ses ressources générales. Une fois l'arrêté en vigueur, cette avance pourra être imputée sur la provision. La Confédération renonce à exiger le service des intérêts, d'où la teneur de cet article qui sert de base légale.

L'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants est de portée générale; il est donc sujet au référendum facultatif. Son entrée en vigueur est prévue le 1er janvier 1985, sous réserve toutefois que l'arrêté fédéral sur la participation des cantons à l'indemnisation du transport régional des voyageurs CFF entre en force à cette date également. Nous proposons en outre que l'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants ait effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution des dispositions constitutionnelles d'une politique coordonnée des transports, mais pendant dix ans au plus. Ainsi, les jalons vers la législation d'exécution d'une politique coordonnée des transports sont posés.

3 Relation avec d'autres domaines

31 Relation avec les dispositions constitutionnelles relatives à une politique coordonnée des transports

Il n'y a pas de problèmes majeurs de coordination entre les articles constitutionnels relatifs à une politique coordonnée des transports, pendants devant le Parlement, et le projet d'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants. Avant d'être approuvés par le Conseil fédéral, lesdits article ont été harmonisés avec les dispositions constitutionnelles concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants, qui ont été acceptées en vote populaire. D'autre part, il est prévu dans l'arrêté que celui-ci aura effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution des dispositions constitutionnelles relatives à une politique coordonnée des transports, mais pendant dix ans au plus. Référence est donc faite à cette législation. D'importantes décisions particulières qui pourraient être prises en vertu de l'arrêté devront dès lors être alignées sur cette politique.

Il est évident que les articles constitutionnels relatifs à la nouvelle répartition des droits de douane sur les carburants sont partiellement en contradiction avec le partage des tâches entre la Confédération et les cantons, que l'on souhaite clair et cohérent, ainsi qu'avec les exigences auxquelles doit satisfaire une législation sur les subvention qui tienne compte des réalités de notre époque. Les dispositions de financement figurant à l'article 36ter cst. interfèrent dans la hiérarchie des transports du secteur routier; non seulement elles entraîneront de nouvelles interdépendances qui allègeront la charge financière des cantons, mais encore elles se traduiront dans la pratique par des transferts ponctuels d'attributions et d'influences difficiles à contrôler. Dans ce contexte, il importe que le financement auquel est tenu la Confédération se répercute jusque au niveau régional, voire local. Allant au-delà de la notion de trafic routier, nous prendrons en charge de nouvelles tâches d'encouragement qui se recoupent partiellement avec celles qui existent déjà. Il peut en résulter un système de contributions obscur, hétérogène et lourd sur le plan administratif, exigeant des contrôles et des modes de subventionnement multiples, et posant de complexes problèmes de partage des attributions et de délimitation des secteurs. On risque en particulier de devoir encourager des mesures d'importance locale ou régionale, mais au prix d'un contrôle serré de la part des services fédéraux. Lors de la réalisation de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou de la politique coordonnée des transports, le Conseil fédéral réexaminera le présent arrêté et l'adaptera à ces deux concepts si cela est nécessaire.

33 Relation avec l'aménagement du territoire

Délimiter le réseau des routes principales et élaborer des programmes de construction et de dépenses sont des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire au sens de la loi sur l'aménagement du territoire. Elles présupposent que l'on procède aux planifications nécessaires (p. ex. désignation des objectifs et fixation des priorités au sens de l'art. 13 LAT), qui doivent être harmonisées avec celles des autres secteurs de l'administration fédérale et avec celles des cantons. Pour

leur part, ceux-ci établissent leurs exigences en matière d'aménagement du territoire dans les plans directeurs, selon l'article 8 LAT.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

41 Conséquences financières

411 Pour la Confédération

L'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants se rapporte à la répartition des recettes et dépenses énumérées ci-après (en millions de francs):

	Budget 1984 ¹⁾	1985	1986	1987
<u>Recettes</u>				
Droits de base (50 %)	530	535	540	545
Surtaxe (100 %)	1'400	1'420	1'430	1'440
Total	1'930	1'955	1'970	1'985
<u>Dépenses</u>				
(détails voir tableau chap. 2)	1'478	1'909	2'044	2'101
Solde	+ 452	+ 46	- 74	- 116

1) situation en janvier

320 à 430 millions de francs concerneront dès 1985 des dépenses supplémentaires. De ce montant, 200 à 220 millions devront être compensés par une participation des cantons au transport régional des voyageurs CFF. Pour plus de détails, on se reportera à la IIe partie du présent message, chiffre 31. Par suite des dépenses supplémentaires pour l'entretien des routes nationales et dans l'hypothèse d'une croissance modérée des dépenses pour les autres contributions aux frais de mesures techniques, y compris pour les routes principales, les dépenses devraient s'élever, après 1987, à 2,1 - 2,2 milliards, donc dépasser annuellement les recettes de quelque 100 à 200 millions. Dans l'optique

actuelle, une réduction des dépenses n'interviendra qu'au milieu des années 90, époque à laquelle la construction des routes nationales entrera dans sa phase de ralentissement. En raison du produit sur les droits d'entrée non distribué en 1983 et 1984 (700 millions environ), du changement de système pour la provision (quelque 300 millions) ainsi que des recettes non utilisées et des réductions linéaires des subventions pendant les années précédentes (200 millions environ), la provision devrait atteindre en 1985 un montant total de l'ordre de 1,2 milliard, qui pourrait être réduit à un milliard d'ici à 1987.

Si l'on ne pouvait plus faire appel à des provisions pour couvrir les dépassements, il faudrait réduire les dépenses ou augmenter la surtaxe par la voie législative. Les provisions devront donc être ramenées au niveau d'une réserve compensatoire à court terme, d'ici à l'époque où la diminution des dépenses consacrées à la construction des routes nationales libérera des ressources supplémentaires. Si l'on admet que l'excédent annuel des dépenses oscillera entre 100 et 200 millions de francs, cette époque devrait se situer au milieu des années 90. Les prévisions seraient ainsi respectées.

Certes, l'on pourrait accélérer la réduction des provisions en augmentant à court terme encore plus fortement les contributions générales accordées aux cantons. Il en résulterait alors pendant quelques années une poussée des dépenses pour la Confédération et des recettes records pour les cantons, situation qui ne serait pas propice à une évolution régulière. Il faudrait même s'attendre à un goulet d'étranglement des paiements vers 1990.

La rémunération des provisions élevées a, ces derniers temps, suscité de nombreuses questions. La prétention des ayants droit ne se rapportant pas au produit des droits d'entrée sur les carburants qui constitue une recette fédérale, mais au versement de contributions, il n'est pas possible d'instaurer un service des intérêts entre le moment où la recette est encaissée et celui où les dépenses sont effectuées dans les limites du crédit de paiement autorisé.

412 Pour les cantons

La plus grande partie de ces ressources ira aux cantons. A partir de 1985, ils obtiendront ainsi des recettes supplémentaires de l'ordre de 310 à 420 millions par année, dont ils devraient

compenser 200 à 220 millions. Pour de plus amples détails, nous vous renvoyons à la IIe partie du message.

413 Pour les communes

Il faudra déterminer dans le cadre de l'ordonnance d'exécution jusqu'à quel point certaines contributions aux frais de mesures techniques peuvent être versées directement aux communes. Tel est déjà le cas aujourd'hui pour les contributions aux frais de suppression des passages à niveau. Pour le reste, il incombe aux cantons de régler la répartition ultérieure des moyens qui leurs sont attribués.

42 Effets sur l'état du personnel

421 Pour la Confédération

L'engagement sensiblement accru de la Confédération dans le secteur routier nécessitera environ huit postes supplémentaires. Déjà dans notre message du 25 mars 1982 à l'appui d'une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants, nous avons annoncé la nécessité de créer 6 à 7 postes. Or les Chambres fédérales ont, lors de l'examen du projet de modification constitutionnelle, étendu la gamme des tâches incombant à la Confédération dans le secteur routier. Nous ne mentionnerons que la promotion du trafic combiné et du transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés, l'aménagement de places de parc près des gares, les mesures de protection du paysage nécessitées par le trafic routier et les ouvrages de protection contre les éléments naturels le long des routes. Dans tous ces domaines, la Confédération se voit attribuer des compétences qui auparavant étaient exercées par les seuls cantons et communes. Ces nouvelles tâches devront être coordonnées par l'Office fédéral des routes, à qui il incombera également d'en assurer le contrôle financier. Certes, il est exact que le volume du travail occasionné par la construction des routes nationales diminuera à long terme, mais pas avant les années 90. Toutefois, les problèmes liés à la réalisation des tronçons de routes nationales restant à construire sont de plus en plus absorbants. Par ailleurs, la construction des routes nationales fait place à leur entretien

et à leur renouvellement. En outre, nombre des nouvelles tâches confiées à la Confédération accapareront beaucoup de personnel; à la différence de la construction des routes nationales où en approuvant un projet, on libère des fonds considérables, les nouvelles tâches exigeront l'exécution d'un grand nombre de petits travaux, que ce soit pour l'approbation du projet, le calcul des subventions, la surveillance et les décomptes. L'Office fédéral des routes devra par conséquent revoir son organisation et accroître ses effectifs.

422 Pour les cantons et communes

L'exécution de l'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants ne devrait guère engendrer de travail supplémentaire pour le personnel des cantons et des communes. En effet, le secteur routier est traditionnellement du ressort de ces collectivités. Elles disposent toutes d'une organisation ad hoc bien rodée.

5 Conformité avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet d'une législation d'exécution régissant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants est prévu dans notre rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1983 - 1987 (FF 1984 I 153, ch. 622).

Le projet d'arrêté se fonde sur les nouveaux articles constitutionnels 36bis, 4e alinéa, et 36ter concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants. Le présent projet est le résultat d'une analyse approfondie du mandat confié à la Confédération par lesdits articles; à notre avis, il est en tous points conforme à la constitution.

Ile partie: Compensation des prestations supplémentaires de la
Confédération
(arrêté sur la compensation)

1 Situation initiale

Grâce à la révision des articles constitutionnels relatifs aux droits de douane sur les carburants, il est désormais possible de promouvoir des tâches nouvelles ou supplémentaires dans le secteur routier. Les prestations supplémentaires de la Confédération, dont bénéficient essentiellement les cantons, s'élèvent pour l'heure à quelque 400 millions de francs par an et ont tendance à s'accroître encore.

Ces prestations supplémentaires se traduisent pour la Confédération par un surplus de dépenses au compte financier et par voie de conséquence par une augmentation de l'impasse budgétaire. Elles sont inopportunes, en ce qu'elles vont ainsi à l'encontre de l'assainissement des finances fédérales.

Cet aspect du problème avait retenu d'emblée toute notre attention. Dans notre message à l'appui d'une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants, nous avons proposé de compléter comme il suit les dispositions transitoires de la constitution (art. 18, 2e al.): "La Confédération n'augmente sa participation aux frais des cantons en vertu des articles 36^{bis}, 4e alinéa, et 36^{ter}, lettres a à e, que pour autant que les cantons la déchargent équitablement dans d'autres domaines".

Cette disposition transitoire a été biffée par les Chambres. Ce n'est pas tant la compensation obligatoire qui a été contestée que sa fixation dans la constitution sans que soient précisés les domaines où elle devrait s'effectuer. Le Parlement a également rejeté un projet de motion qui aurait obligé les cantons à assurer la compensation dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches entre eux et la Confédération. Là encore, ce n'est pas le principe de la compensation en lui-même qui était en jeu, mais les conseils législatifs ont estimé qu'il fallait présenter des propositions concrètes et discuter au préalable avec les cantons.

Dans les perspectives financières relatives aux années 1984 à 1986 (du 4.10.1982), nous n'avions indiqué le projet de compensation que pour mémoire, c'est-à-dire sans le porter en compte ni donc le présenter comme une économie certaine. Les commissions des finances se prononcèrent par la suite pour le maintien du régime de la compensation et la Commission des finances du Conseil national fixa expressément le montant compensatoire de 300 millions de francs parmi les mesures définitives d'assainissement.

Au vu de l'attitude du Parlement, mais aussi devant la nécessité impérieuse d'assainir les finances fédérales, nous ne pouvions faire autrement que d'en rester à la compensation obligatoire. Les milieux consultés sur le nouveau projet d'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants en ont été informés au cours de l'été 1983; en même temps leur attention a été attirée sur le fait que la compensation devait être opérée au premier chef dans le cadre du transport régional des voyageurs CFF.

11 Consultation

Le dialogue a été engagé sans tarder avec les cantons. Les discussions entre le Chef du Département fédéral des finances et le Comité de la Conférence des chefs des départements cantonaux des finances au sujet des transferts de charges ont porté essentiellement sur le problème de la compensation. Si les chefs des départements cantonaux des finances ont accepté que des charges de l'ordre d'un demi-milliard de francs soient transférées aux cantons, ils se sont en revanche opposés, pour des raisons de principe, à ce que le produit supplémentaire des droits sur les carburants fasse l'objet d'une compensation. Les réponses écrites des associations et des partis politiques consultés étaient, quant à elles, plus favorables. Parmi les partis gouvernementaux, le PRD, le PSS et l'UDC se prononcèrent en faveur de la compensation alors que le PDC souhaitait voir réaliser cette idée d'une autre manière (nouvelle répartition des tâches, conception globale des transports). Le TCS désirait aussi que l'on traite cette question dans le cadre de la CGST. Parmi les organisations faïtières, les groupements de salariés exprimèrent leur accord.

12 Conclusion

En dépit de l'opposition des cantons, nous estimons devoir en rester au régime de la compensation. Il est indéniable que la nouvelle répartition des droits sur les carburants diminue les charges des cantons. Ceux-ci disposent de ressources supplémentaires et inespérées qu'ils pourront affecter au financement de leurs propres dépenses routières. C'est pourquoi on peut raisonnablement exiger des cantons qu'ils fournissent sans retard une contre-prestation qui est d'ailleurs également indispensable à l'assainissement des finances fédérales.

Nous avons toutefois tenu compte de leurs objections en renonçant à la compensation intégrale et en leur donnant certaines garanties.

Ainsi qu'il ressort du tableau de la page suivante, les transferts de charges en instance entre la Confédération et les cantons s'élèveront, compte tenu du régime de la compensation, à quelque 530 millions de francs en 1986. Ils se situeront ainsi dans les limites du demi-milliard accepté par les cantons et correspondront aux mesures d'économie supportées d'ores et déjà par ces derniers, mais qui expirent en 1985 (quotes-parts des cantons au bénéfice de la Régie des alcools et au produit des droits de timbre, réduction linéaire).

Tableau 1

Transferts de charges en instance entre la Confédération et les cantons

- + charges pour la Confédération (= allègement pour les cantons)
 - Allègement pour la Confédération (= charges pour les cantons)
 o neutre

Mesures (dans l'ordre des réalisations prévues)	Base 1986 en millions
Nouvelle réglementation des droits sur les carburants et compensation	+ 170
contributions supplémentaires de la Confédération (allègement pour les cantons)	+ 380
Compensation dans le cadre du transport régional des CFF	- 210
Nouvelle répartition des tâches	- 180
Quote-part des cantons au bénéfice net de la Régie des alcools	- 130
Quote-part des cantons au produit des droits de timbre	- 280
Programme complémentaire (mesures touchant les cantons)	- 110
Loi sur les subventions	0
Solde des transferts de charges en instance	- 530



projets à régler en commun

Dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1983 - 1987 et dans le Plan financier 1985 - 1987 y afférent, nous avons fait figurer le projet de compensation et l'avons pris en compte à raison de 200 à 220 millions de francs en guise de contribution à l'assainissement des finances fédérales.

Le modèle proposé pour la compensation s'inspire pour l'essentiel des considérations ci-après:

- a. Allègement des charges de la Confédération par le biais de la participation des cantons à l'indemnisation du transport régional des voyageurs CFF (objet de la compensation);
- b. Participation totale et par canton ne dépassant en aucun cas le volume des prestations supplémentaires provenant du produit des droits sur les carburants (plafonnement de la compensation);
- c. Contributions des cantons calculées selon un barème indépendant de la répartition des droits sur les carburants et échelonnées en fonction de la charge par habitant et par canton (clé de participation);
- d. Compensation pour les seules prestations supplémentaires destinées à des tâches cantonales (donc pas pour des contributions au titre des places de parc près des gares, du ferroutage, etc.);
- e. Participation accrue des cantons aux discussions et décisions relatives à l'aménagement du trafic régional des CFF;
- f. Définition d'un régime transitoire destiné à être relayé à la faveur de la conception globale des transports et synchronisation de l'entrée en vigueur avec celle de l'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants.

Ces différents points appellent les remarques suivantes:

Objet de la compensation: pour plusieurs raisons, le transport régional des voyageurs CFF se prête particulièrement bien à une opération de compensation:

Sous l'angle de la politique financière: la marge de manoeuvre requise n'existe qu'en matière de transports publics. Dans le domaine des subventions au sens étroit du terme (aide aux universités, formation professionnelle, etc.), il ne serait guère possible de trouver des compensations suffisantes; elles entraveraient pour le moins considérablement la réalisation des tâches et entreraient en conflit avec leur nouvelle répartition. Il ne saurait non plus y avoir de véritable compensation en ce qui concerne les quotes-parts des cantons aux recettes fédérales, puisqu'il est déjà prévu que ceux-ci renonceront définitivement à leurs parts aux droits de timbre et au bénéfice net de la Régie des alcools.

Sous l'angle de la politique des transports: la participation financière des cantons au trafic régional des CFF est l'un des éléments clés de la conception globale des transports (cf. aussi ch. 32).

Pour ce qui est des entreprises de transport concessionnaires (chemins de fer privés, entreprises automobiles, etc.), il existe déjà depuis longtemps une coresponsabilité financière des cantons, ce qui a d'ailleurs entraîné des inégalités flagrantes entre les cantons à chemins de fer privés et ceux qui sont essentiellement desservis par les CFF. A cet égard aussi, le projet de compensation est donc heureux. Une plus large harmonisation des taux de subventionnement entre les ETC et les CFF sera réalisée dans le cadre de la conception globale des transports.

Sous l'angle de la nouvelle répartition des tâches: S'il est vrai que la participation des cantons au transport régional des voyageurs CFF entraîne au premier abord un nouvel enchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, il faut bien voir qu'elle introduit précisément les éléments qui permettront à ces derniers d'assumer plus aisément la responsabilité intégrale du trafic régional dans le cadre de la conception globale des transports. Dans l'optique de la redistribution des tâches, le projet va précisément dans la bonne direction. La commission d'experts chargée d'étudier cette nouvelle répartition avait d'ailleurs déjà présenté une proposition similaire en 1979.

Montant de la compensation: Aucun canton ne supportera des charges supérieures à sa quote-part au produit supplémentaire des droits sur les carburants. Cette précision intéressera tout particulièrement les cantons qui ont de nombreuses lignes CFF et qui seront appelés à fournir une compensation relativement élevée. Dans les autres, notamment dans les cantons à chemins de fer privés, le problème ne se pose pas avec autant d'acuité. En effet, les prestations supplémentaires que ces cantons toucheront sur le produit des droits sur les carburants seront en principe bien plus élevées que la compensation qu'ils devront fournir au titre du trafic régional des CFF.

Le principe qui veut que les contre-prestations des cantons ne soient en aucun cas supérieures aux prestations de la Confédération doit être également respecté dans le temps. La durée de validité relativement brève de l'arrêté offre déjà certaines garanties à cet égard. Il y a toutefois lieu d'envisager des mesures complémentaires pour le cas où les déficits du trafic régional ou le produit des droits sur les carburants suivraient une évolution imprévue.

Clé de participation: La participation des cantons à la compensation sera calculée et fixée en fonction d'un barème axé uniquement sur le trafic régional des CFF. Il n'est prévu ni en droit ni en fait de lier cette participation aux contributions routières supplémentaires. La participation des cantons ne sera donc en aucun cas liée directement aux droits sur les carburants. Seul point commun, la contre-prestation d'un canton ne sera en aucun cas supérieure aux contributions supplémentaires qu'il touchera pour les routes.

La participation des divers cantons atteindra 30 à 50 pour cent de leur quote-part à l'indemnisation globale et s'échelonnera en fonction des charges incombant à chacun d'entre eux en vertu de la réglementation sur la participation (montant de la compensation par habitant).

L'adoption d'un barème fixe, outre qu'il est conforme aux dispositions constitutionnelles, a notamment l'avantage d'assurer la consolidation des prestations cantonales (absence de fortes variations d'une année à l'autre, ce qui facilite l'établissement du plan et du budget) tout comme l'alignement systématique sur la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons prévue dans le cadre de la conception globale des transports.

Limitation dans le temps et synchronisation: Le projet de compensation représentant une étape en direction de la conception globale des transports qui l'intégrera ultérieurement, il importe d'en limiter la validité. Si l'on entend en outre s'assurer que la compensation se fera d'entrée de cause, soit en même temps que seront versées les prestations supplémentaires de la Confédération dans le secteur

routier, il y a lieu de synchroniser le projet avec l'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants. Les deux arrêtés entreront donc en vigueur simultanément.

Consultation des cantons: Si l'on veut que les cantons participent à l'indemnisation du transport régional des voyageurs CFF, il importe de leur accorder un droit de regard plus étendu.

Dans l'intérêt d'une politique des transports efficiente, la Confédération se doit toutefois d'édicter des principes sur la participation et la collaboration des cantons avec les entreprises de transport eu égard aux horaires, aux prestations offertes et à l'aménagement des tarifs.

22 Relation avec la conception globale des transports

Dans notre message du 20 décembre 1982 sur les bases d'une politique coordonnée des transports (FF 1983 I 909), nous avons proposé deux articles constitutionnels qui sont actuellement devant les Chambres et qui apporteront notamment les innovations suivantes dans le problème qui nous occupe:

- Répartition plus nette des tâches entre la Confédération et les cantons, la Confédération se concentrant davantage sur les tâches de portée nationale alors que les cantons se consacraient à l'aménagement du trafic régional;

- Plus large transfert aux cantons de la responsabilité financière en matière de trafic public régional, assorti d'une péréquation des charges.

Ces principes constitutionnels, qui devront encore se concrétiser au niveau de la loi, entreront vraisemblablement en vigueur au terme des années 80.

Pour des raisons tout à la fois de délais et de politique financière (consolidation urgente de la surtaxe sur les carburants), certains éléments ont d'ores et déjà été partiellement détachés de la nouvelle réglementation d'ensemble sur les transports. C'est ainsi en particulier que l'acceptation des nouveaux articles constitutionnels réglementant les droits sur les carburants permet d'allouer aux cantons des ressources supplémentaires dans le secteur routier. En bonne logique, il y aura lieu ensuite d'assurer également une compensation conforme à la répartition des tâches prévue par la conception globale des transports.

Le projet de compensation répond aux préoccupations suivantes de la politique coordonnée des transports:

- Les cantons participeront directement au trafic régional non seulement dans le domaine des chemins de fer privés et des entreprises automobiles concessionnaires, mais aussi dans celui des CFF, ce qui assurera une certaine égalité de traitement.
- Jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de la politique coordonnée des transports, qui prévoit une solution globale, le présent projet règle certains points qui permettront aux cantons d'assumer plus aisément la responsabilité du trafic régional.

La nouvelle réglementation des droits sur les carburants et le régime prévu pour la compensation représentent ainsi une première étape vers la réalisation de la politique coordonnée des transports et son compatibles avec lesdites propositions.

Prestations supplémentaires allouées par
la Confédération aux cantons

Il importe que les cantons puissent compter dans une certaine mesure sur les contributions routières supplémentaires qui leur seront allouées. Ce n'est qu'à cette condition que l'on est en droit d'attendre d'eux une compensation.

Selon le plan financier 1985- 1987 de la présente législature, les prestations supplémentaires aux cantons seront de l'ordre de 310 à 420 millions de francs. Il n'est pas prévu d'accroître encore les provisions: à mesure que l'évolution à long terme des recettes et des dépenses ira en s'équilibrant, les provisions actuelles alimentées par le produit des droits sur les carburants seront progressivement dissoutes jusqu'à concurrence d'une réserve suffisante de péréquation. Le tableau 2 ci-après indique les prestations supplémentaires prévues pour les différents secteurs:

Tableau 2

Répartition des dépenses supplémentaires¹⁾

	1985	1986	1987
	- en millions de francs -		
<u>Prestations supplémentaires allouées aux cantons</u>			
Entretien des routes nationales	114	144	179
Routes principales	16	18	18
Passages à niveau et séparation des courants de trafic	8	8	8
Protection de l'environnement et des sites	20	40	40
Protection contre les éléments naturels	5	7	7
Contributions routières générales et péréquation financière	135	150	150
Routes alpestres à caractère international et cantons dépourvus de routes nationales	14	16	16
<u>Total versé aux cantons (arrondi)</u>	310	380	420
<u>Prestations supplémentaires allouées à des tiers (arrondi)</u>			
(transports combinés, places de parc près des gares)	10	10	10

1) On notera que ce tableau ne donne que les dépenses supplémentaires et que ces chiffres ne sauraient donc être comparés avec ceux du tableau du chapitre 2 (Ire partie).

Environ 80 pour cent des dépenses routières supplémentaires en faveur des cantons ont trait à l'entretien des routes nationales ou concernent des contributions au financement de mesures autres que techniques. Plus on s'approchera du terme de la législature et plus l'entretien des routes nationales prendra le pas sur les contributions aux dites mesures.

Le solde des ressources disponibles sera affecté à des contributions supplémentaires destinées à des ouvrages ne concernant pas les routes nationales, plus de la moitié (20 à 40 millions) étant prévue pour des mesures de sauvegarde de l'environnement et des sites le long des autres routes. Pour ce qui est des contributions de 1985, nous avons tenu compte de la réduction linéaire des subventions, en tant qu'elle est applicable.

Ces chiffres nous engagent, pour autant que les cantons sont à même de présenter, en contrepartie, des projets suffisamment élaborés pour être soumis à approbation et que leur participation au transport régional des voyageurs entre dans les faits. Toutefois, si l'arrêté sur la compensation devait être rejeté ou sensiblement modifié au détriment de la Confédération, il y aurait lieu de revoir la planification en reconsidérant, le cas échéant, l'ampleur des contributions générales (+ 150 millions).

Faute de références, les prestations dites supplémentaires ne sauraient être évaluées avec exactitude pour les années 1988 à 1990. On peut néanmoins admettre que le produit des droits sur les carburants et donc aussi les dépenses - du fait également du démantèlement de la provision - continueront de croître (cf. Ire partie, ch. 411). Les contributions aux frais d'entretien des routes nationales vont notamment connaître une forte expansion.

311 Contributions générales et péréquation financière

Pour ce qui est des contributions générales et de la péréquation financière dans le secteur routier, une contribution supplémentaire de 150 millions par an sera allouée en sus du minimum légal prévu.

Compte tenu de l'importance des prestations supplémentaires fournies par les cantons, il y aura lieu également de recalculer la clé de répartition applicable aux contributions générales et à la péréquation financière. Conformément aux dispositions légales, ce réexamen se fera au niveau réglementaire et nous consulterons à cet effet les cantons. Nous nous inspirerons à cet égard des critères suivants: s'agissant du calcul des contributions au financement des mesures techniques, nous tiendrons d'abord compte de la capacité financière des cantons. Les cantons montagnards, de moindre capacité financière, toucheront en outre des ressources supplémentaires pour leurs routes alpestres à caractère internationale. Il conviendra donc d'allouer les nouvelles ressources destinées aux contributions générales avant tout aux cantons qui ne touchent que peu de contributions supplémentaires pour leurs ouvrages. Une chose est certaine: aucun canton ne touchera moins de contributions générales qu'il n'en était prévu selon l'ancien régime (garantie des droits acquis). On veillera au surplus à assurer le plus juste équilibre possible entre la compensation au titre du trafic régional des voyageurs et les ressources supplémentaires consécutives à la nouvelle réglementation des droits sur les carburants.

La répartition des prestations supplémentaires dans le secteur routier et l'établissement du bilan global pour les divers cantons se feront en fonction du barème suivant:

Critères conforme à l'arrêté réglant
l'utilisation des droits sur les carburants

Pondération en pour cent
Ancien Nouveau
régime régime

Contributions générales	50	50
- dont suivant la longueur du réseau	(15)	(15)
- dont suivant les charges routières	(35)	(55)
Péréquation financière	42	22,5
Cantons supportant des charges routières supérieures à la moyenne	4	0
Charge fiscale du trafic des véhicules automobiles (jusqu'ici trafic des poids lourds)	4	7,5
Total	100	100

On trouvera aux tableaux 3 et 4 (col. 1 à 8) la répartition des contributions routières, par canton, pour les années 1985 et 1986.

En vertu de l'arrêté fédéral du 19 mars 1982 sur le contrat d'entreprise (RS 742.37), la couverture insuffisante des frais du transport régional des voyageurs CFF (trains régionaux) est réputée prestation de service public. La Confédération en assure provisoirement l'entière indemnisation.

Les frais non couverts enregistrés dans le compte des coûts de transport déterminent le calcul du montant de l'indemnité. Les dépenses et les recettes sont ventilées par catégorie de trafic (transport des marchandises, transport des voyageurs sur de longues distances, transport régional des voyageurs), mais non par ligne. Nous retenons comme base de calcul le compte de résultats par lignes conforme au nouveau système comptable et financier des CFF et qui indique pour les différents cantons l'insuffisance de la couverture des frais.

Nous fixons chaque année l'indemnité compensatoire au vu du dernier compte disponible des coûts de transport. Nous nous fondons pour 1984 sur le compte de 1982. Celui-ci présente pour le transport régional des voyageurs un déficit de 601 millions de francs. Sont défalqués de ce montant les intérêts du capital de dotation qui s'élèvent à 39 millions. Il est en outre fait une déduction supplémentaire de 3 millions, du fait que le transport régional des voyageurs

présente proportionnellement davantage de frais fixes en raison de la régression du trafic-marchandises. Ainsi, pour l'année 1984, l'indemnité atteint 559 millions de francs.

Les plans financiers de la Confédération et des CFF prévoient les indemnités compensatoires suivantes pour les transports régionaux publics (en millions de fr.):

<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
590	610	635

321 Répartition entre les cantons

Le compte de résultats par ligne des CFF, qui répartira entre les diverses lignes toutes les dépenses par catégorie de trafic, fournira une base appropriée au calcul de l'indemnisation des différents cantons. Il ne sera toutefois disponible qu'en 1987. C'est la raison pour laquelle il ne saurait être retenu comme mesure à effet immédiat pour un projet de nature temporaire.

En marge de la répartition en fonction du compte de résultats par ligne, c'est la répartition de l'indemnité en fonction des kilomètres effectifs qui apparaît la plus opportune. Ceux-ci représentent un critère clair et net et, de plus, facile à définir. La cadence horaire existe maintenant sur tout le réseau. Il n'y a de trains supplémentaires aux heures de pointe que sur les lignes très fré-

quentées; en revanche, sur celles qui sont peu utilisées, l'horaire n'est pas toujours cadencé. L'offre étant somme toute équilibrée, les indicateurs de rendement (kilomètres-trains, kilomètres-voitures, etc.) devraient également aboutir, en dernière analyse, à des résultats similaires. Le choix et la combinaison de critères de rendement seraient en outre de nature à susciter le débat. Ainsi, un rendement moyen élevé par kilomètres-places assises pourrait très bien, dans un canton donné, être modeste, du fait que la capacité des trains est adaptée à la forte fréquentation des tronçons des cantons voisins. Autre facteur qui milite en faveur des kilomètres effectifs: une étude des CFF a montré, dans le cadre du "Rapport 77", que les déficits par kilomètre effectif des trains régionaux sont en moyenne du même ordre sur les lignes à faible et sur celles à fort trafic.

Le déficit du service postal des voyageurs PTT au titre du trafic régional, qui s'élève à une centaine de millions de francs, ne sera pas englobé dans la compensation. Les déficits des lignes ouvertes avant 1972 seront entièrement supportés par les PTT. Pour ce qui est des nouvelles lignes, les cantons participeront au déficit brut selon les normes prévues dans la loi sur les chemins de fer. Quant aux lignes exploitées à l'essai, les déficits seront pendant trois ans à la seule charge des cantons. Ce délai sera prolongé dans le cadre de la conception globale des transports et eu égard aux lourdes charges que représentent les anciennes lignes.

322 Taux de participation

Nous proposons de fixer la participation des divers cantons entre 30 et 50 pour cent de leur quote-part à l'indemnisation globale, l'échelonnement se faisant en fonction des charges par habitant, ce qui permettra d'assurer une certaine

cantons. Grâce à ce mode de calcul, les charges que les cantons seront appelés à supporter au titre du trafic régional ne seront en aucun cas supérieures aux contributions supplémentaires qu'ils toucheront pour les routes.

Il n'y a pas lieu en revanche de retenir le critère de la capacité financière. La participation des cantons affecte en effet au premier chef ceux du Plateau, à plus forte capacité financière, et par ailleurs les contributions au titre des droits sur les carburants sont déjà calculées en fonction de cette capacité. Faute de quoi, le fardeau des cantons à forte capacité financière serait trop lourd, puisque d'une part, leurs contributions routières seraient réduites en fonction de ladite capacité et que d'autre part, leurs versements compensatoires seraient augmentés dans une mesure supérieure à la moyenne. Il n'y a pas lieu non plus pour l'instant de continuer à comptabiliser les intérêts, bien que les cantons - à la différence de la Confédération - indemnisent les prestations de tiers.

Compte tenu d'une indemnité globale de quelque 600 millions de francs et d'une participation des cantons de 30 à 50 pour cent, les charges par canton sont celles qui figurent aux tableaux 3 et 4 (col. 9).

En vertu des principes de la conception globale des transports et du contrat d'entreprise 1982 des CFF, le transport régional des voyageurs, envisagé comme une prestation en faveur de la collectivité, doit relever des pouvoirs publics et les déficits doivent être pleinement indemnisés.

Par le fait qu'ils participent à l'indemnisation du transport régional des voyageurs, les cantons assument, aux côtés de la Confédération, la responsabilité financière, de telle sorte qu'il y a lieu de leur confier des droits correspondants.

Ces droits doivent être définis compte tenu d'abord des principes du contrat d'entreprise de 1982. Celui-ci distingue entre les prestations de service public et celles qui relèvent de l'économie de marché. Or, ces dernières doivent échapper à toute influence étrangère à l'entreprise. Elles ne sauraient donc faire non plus l'objet d'un droit absolu de regard des cantons.

Ces conditions de départ restreignent la marge de manoeuvre qui permettrait d'assurer aux cantons un droit de regard institutionnalisé. C'est ainsi que leur participation financière ne saurait notamment justifier un renforcement de la représentation cantonale au sein du Conseil d'administration des CFF. Dans son expertise concernant la gestion supérieure des CFF, le professeur E. Rühli demande que les impératifs d'ordre commercial soient

mieux pris en compte par le conseil d'administration et que la composition de cet organisme soit modifié en conséquence. Nous avons fait nôtres ces propositions. Un renforcement de la représentation des cantons irait à l'encontre de cet objectif. Il ne serait d'ailleurs pas nécessairement conforme à leur intérêt, qui, du fait qu'ils participent à l'indemnité compensatoire, ont également avantage à ce que notre grande régie soit gérée de manière aussi efficiente que possible.

Au demeurant, le transport régional des voyageurs n'est qu'un élément d'un système plus vaste qui doit être aménagé et coordonné de manière appropriée. C'est pourquoi les droits de regard aussi bien de la Confédération que des cantons s'arrêtent là où commencent les besoins des autres éléments du système (transport des voyageurs sur de longues distances, trafic des marchandises). Les structures de l'offre en vigueur de puis 1982 dans le trafic des voyageurs (horaire cadencé) restreignent également la marge de manoeuvre.

En bref, on peut dire qu'un droit de regard des cantons n'est possible qu'en ce qui concerne les prestations de service public. Dans le cadre du système d'ensemble, il porte sur la détermination des prestations et des tarifs offerts, ainsi que sur l'organisation de l'entreprise et la présentation des comptes.

En vertu de l'ordonnance sur les horaires du 2 septembre 1970 (RS 742.151.4), les cantons peuvent aujourd'hui déjà participer activement à l'aménagement de l'offre de prestations. Ils ont en effet la possibilité de faire connaître leurs desiderata quant aux importantes modifications qu'ils souhaiteraient apporter au prochain horaire bisannuel, et cela à la fin de l'automne de la première année de l'exercice biennal. Les premiers projets d'horaire leur sont présentés et ils peuvent proposer des modifications. Si celles-ci ne sont pas retenues, les divergences peuvent être déferées à l'Office des transports. La procédure à suivre devant cet office de même que la procédure de recours sont régis par la loi sur la procédure administrative.

Cette réglementation sera maintenue dans les grandes lignes même après l'introduction de la participation des cantons à l'indemnisation du transport régional des voyageurs. De manière à renforcer le droit de regard des cantons, nous avons prévu de faire suivre la première phase (desiderata) d'une seconde phase (offres). Les CFF examineront ensuite l'opportunité des modifications proposées sous les angles technique et fonctionnel, en dégageront l'incidence financière et soumettront enfin à la Confédération et aux cantons une offre sur les trains régionaux.

De manière plus concrète, cela signifie que:

1. La Confédération et les cantons doivent d'abord s'accorder sur l'offre de base faisant l'objet de l'indemnisation générale. Conformément aux res-

pensabilités financières, l'offre de base est soumise à l'approbation de la Confédération après consultation des cantons.

2. Les prestations allant au-delà de l'offre de base (prestations complémentaires) seront ensuite négociées entre les CFF et les cantons concernés, conformément aux dispositions de l'article 3, 3e alinéa, de la loi sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31). Les prestations supplémentaires qui entraînent un surplus de charges seront en conséquence indemnisées par le seul canton bénéficiaire.
3. Si la mise en service d'autobus ou la diminution de l'offre permet de réaliser des économies, les indemnités seront réduites à proportion des frais effectivement économisés et après déduction des moins-values de recettes.

L'arrêté fédéral du 8 octobre 1982 sur la construction de la ligne du "Zürichberg" (FF 1982 III 145), où le canton a pris 80 pour cent des frais de construction à sa charge, a donné lieu à un intéressant cas d'application au trafic d'agglomération. En contrepartie, le canton s'est assuré par contrat un droit de co-décision en matière d'exploitation (établissement de l'horaire, mais aussi aménagement des tarifs, organisation de la vente et contrôle des titres de transport) (Message du 24 février 1982; FF 1982 II 83).

La méthode de calcul des prestations de service public et l'aménagement de l'offre de prestations font actuellement l'objet d'une étude du professeur E. Rühli qui vise à développer le droit de regard des cantons sans y apporter de modifications notables. L'expert s'est également enquis de l'avis des cantons avec lesquels il a eu plusieurs entretiens, si bien qu'un pas important a déjà été franchi.

332 Tarifs

Le système tarifaire actuellement en vigueur au plan national ne fait pas de distinction entre le trafic régional et le trafic suprarégional des voyageurs. Aussi est-il malaisé, dans ces conditions, d'offrir des tarifs différenciés qui tiennent compte de la diversité des besoins régionaux. On ne peut y parvenir, sur une large échelle, qu'à la faveur de communautés tarifaires autonomes dans le cadre des différentes agglomérations. Le régime des tarifs n'est pas un véritable obstacle à la constitution de telles communautés. Les seuls problèmes concernent la nécessaire harmonisation des tarifs à la limite de la zone communautaire.

Dans le cas des communautés tarifaires autonomes, il y a moyen d'assurer aux cantons un droit de codécision en matière d'aménagement des tarifs. Les possibilités qui leur sont offertes à cet égard sont appréciables. En revanche, s'agissant du transport régional des voyageurs en dehors des communautés tarifaires, cela n'est réalisable que dans une faible mesure, du fait que ce trafic est, par la force des choses, trop étroitement lié au transport des voyageurs sur de longues distances. En pareils cas, on ne pourrait envisager un droit de codécision que sous la forme de requêtes ponctuelles visant les tarifs de telle ou telle ligne.

De manière générale, la faculté d'aménager les tarifs trouve sa limite dans l'obligation de participer aux conséquences financières des nouvelles solutions.

333 Contrôle des prestations et des comptes

La participation à l'indemnisation du transport régional des voyageurs CFF implique que les cantons aient un droit de regard sur l'organisation de l'entreprise et les comptes et, le cas échéant, un droit d'intervention. Les cantons participeront également à l'élaboration du schéma du compte de résultats par ligne.

Les modalités de la procédure définissant leurs tâches de contrôle seront encore discutées avec les cantons.

Les dépenses supplémentaires du secteur routier qui, pour les années 1985 à 1987, sont reproduites au chiffre 311, s'accroîtront à long terme parallèlement à l'ensemble des recettes fédérales provenant des droits sur les carburants et au démantèlement de la provision.

Il ne faut pas s'attendre par ailleurs que le montant de l'indemnisation du transport régional des voyageurs fasse des bonds importants et inattendus. Il augmentera vraisemblablement d'environ 20 à 25 millions par an au cours de la période 1985 à 1987, la part des cantons se situant entre 30 et 50 pour cent.

En dépit de ces perspectives somme toute favorables pour les cantons, il importe de prévoir des garanties supplémentaires. C'est ainsi que leur participation totale sera plafonnée à 250 millions de francs, ce qui équivaldra à une indemnisation globale de 720 millions après déduction des intérêts et compte tenu d'autres correctifs.

Au surplus, nous recalculerons chaque année le montant de l'indemnisation par canton. En cas d'évolution exceptionnelle, pour ce qui a trait notamment aux droits sur les carburants, nous pourrions réduire la participation des cantons.

Les prestations supplémentaires de la Confédération qui seront allouées aux cantons au cours de la période de planification 1985-1987 se situeront entre 310 et 420 millions de francs (cf., Ire Partie, chap. 41).

Par ailleurs, les cantons devront fournir simultanément une contre-prestation de 200 à 220 millions.

Les prestations supplémentaires de la Confédération ne seront ainsi compensées que pour moitié, si bien que les cantons enregistreront un bénéfice net de 110 à 200 millions au total.

Les tableaux 3 et 4 fournissent des indications détaillées sur les recettes supplémentaires, la compensation et l'amélioration nette par canton au cours des années 1985 et 1986. On constate ainsi que même au cours de la première année (1985) aucun canton ne sera appelé à compenser plus qu'il ne touchera de recettes supplémentaires provenant des droits sur les carburants. Dans les cantons de Thurgovie, Neuchâtel et Argovie, le compte sera à peu près équilibré, alors que les autres cantons enregistreront des économies nettes parfois appréciables. Dès 1986, la marge et donc aussi les économies nettes des cantons seront encore infiniment plus substantielles.

Si ce régime de compensation est très modéré, c'est que nous avons tenu compte des réserves formulées par les cantons. Cette modération s'explique également par le fait que leurs prestations ne découlent pas directement des recettes routières supplémentaires mais qu'elles sont calculées en fonction de l'indemnisation des CFF. On favorise de la sorte les cantons qui n'ont que peu de trafic CFF et à qui on ne demande donc qu'une faible compensation. Comme il s'agit généralement de cantons à chemins de fer privés ou de cantons montagnards qui ont de toute façon à supporter de plus lourdes charges dans d'autres secteurs, ce régime relativement privilégié se justifie en soi (Grisons, Valais, Unterwald-le-Bas, Appenzell Rh.-Ext.). Le canton d'Uri bénéficie, quant à lui, d'un énorme allègement en raison de la part importante qu'il occupe dans le réseau des routes nationales.

Recettes supplémentaires des cantons provenant du produit des droits sur les carburants et participation au transport régional voyageurs des CFF 1985 (en milliers de fr.) Tableau 3

002

Canton	Recettes supplémentaires des cantons affectées au secteur routier							Participation des cantons au transport régional des voyageurs des CFF	Solde (8 - 9) + = Economies - = Charges	
	Contributions générales et péréquation financière	Exploitation et entretien des routes nationales	Protection de l'environnement et du paysage	Routes principales	Routes alpêtres à caractère international et cantons dépourvus de routes nationales	Suppression des passages à niveau et séparation des courants de trafic	Protection contre les éléments naturels			
	1	2	3	4	5	6	7			
	total 1 - 7							8	9	10
Zurich	23'916	8'800	2'500	267	-	1'700	-	38'183	36'843	+ 1'340
Berne	18'340	16'200	1'500	2'568	-	600	-	39'208	28'690	+ 10'518
Lucerne	5'730	3'200	1'500	267	-	900	-	11'597	10'151	+ 1'446
Uri	98	1'200	200	355	2'012	100	1'300	5'265	3'142	+ 2'123
Schwyz	1'943	4'700	200	267	-	200	200	7'510	3'983	+ 3'527
Unterwald-le-Haut	533	1'600	-	89	-	100	200	2'522	1'717	+ 805
Unterwald-le-Bas	659	100	300	89	-	100	-	1'240	286	+ 962
Glaris	749	1'400	-	178	-	100	200	2'627	2'421	+ 206
Zoug	1'833	1'200	500	178	-	100	-	3'811	2'686	+ 1'125
Fribourg	5'478	6'400	1'300	355	-	200	-	13'733	7'446	+ 6'287
Soleure	4'045	4'200	300	178	-	200	-	8'923	6'993	+ 1'930
Bâle-Ville	3'314	600	2'000	89	-	100	-	6'103	668	+ 5'435
Bâle-Campagne	5'104	3'000	1'500	889	-	200	-	10'693	5'229	+ 5'464
Schaffhouse	1'656	1'300	200	89	-	200	-	3'445	1'336	+ 2'109
Appenzell Rh.-Ext.	1'104	-	-	267	2'188	100	-	3'659	-	+ 3'659
Appenzell Rh.-Int.	491	-	-	267	438	100	-	1'296	-	+ 1'296
St-Gall	8'037	10'600	2'000	800	-	300	-	21'737	13'724	+ 8'013
Grisons	2'008	13'100	500	3'022	4'550	100	1'200	24'480	1'908	+ 22'572
Argovie	10'155	8'000	1'000	711	-	900	-	20'766	20'747	+ 19
Thurgovie	4'120	2'700	400	810	-	400	-	8'430	8'425	+ 5
Tessin	6'172	4'300	1'000	1'422	3'675	200	400	17'169	9'626	+ 7'543
Vaud	12'646	10'100	500	355	-	200	-	23'801	18'735	+ 5'066
Vallais	5'711	7'100	400	1'355	1'137	400	1'000	16'903	7'397	+ 9'506
Neuchâtel	2'801	2'700	600	355	-	200	-	6'656	6'639	+ 17
Genève	6'078	500	1'400	711	-	200	-	8'889	2'528	+ 6'361
Jura	2'279	-	200	267	-	100	500	3'346	3'033	+ 313
Total	135'000	114'000	20'000	16'000	14'000	8'000	5'000	312'800	204'353	+ 107'447

Canton	Recettes supplémentaires des cantons affectées au secteur routier								Participation des cantons au transport régional des voyageurs des CFF	Solde (8 - 9) + - Economies - - Charges
	Contributions générales et péréquation financière	Exploitation et entretien des routes nationales	Protection de l'environnement et du paysage	Routes principales	Routes alpêtres à caractère international et cantons dépourvus de routes nationales	Suppression des passages à niveau et séparation des courants de trafic	Protection contre les éléments naturels	Total 1 - 7		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zürich	26'159	10'300	5'000	300	-	1'700	-	43'459	38'092	+ 5'367
Berne	19'899	19'300	3'400	2'900	-	800	-	46'099	29'662	+ 16'437
Lucerne	6'201	4'600	3'000	300	-	900	-	15'001	10'495	+ 4'506
Uri	341	3'900	300	400	2'300	100	1'820	9'161	3'248	+ 5'913
Schwyz	2'092	5'400	500	300	-	200	280	8'772	4'118	+ 4'654
Unterwald-le-Haut	680	1'700	100	100	-	100	280	2'960	1'775	+ 1'185
Unterwald-le-Bas	720	1'200	400	100	-	100	-	2'520	296	+ 2'224
Glaris	814	2'700	200	200	-	100	280	4'294	2'503	+ 1'791
Zoug	2'004	1'500	1'200	200	-	100	-	5'004	2'777	+ 2'227
Fribourg	6'743	7'000	3'300	400	-	200	-	17'643	7'698	+ 9'945
Soleure	4'388	5'200	300	200	-	200	-	10'288	7'230	+ 3'058
Bâle-Ville	3'625	700	3'000	100	-	100	-	7'525	691	+ 6'834
Bâle-Campagne	5'583	3'600	3'000	1'000	-	200	-	13'383	5'406	+ 7'977
Schaffhouse	1'810	1'500	200	100	-	200	-	3'810	1'381	+ 2'429
Appenzell Rh.-Ext.	1'200	-	100	300	2'500	100	-	4'200	-	+ 4'200
Appenzell Rh.-Int.	595	-	-	300	500	100	-	1'495	-	+ 1'495
St-Gall	8'741	14'000	5'000	900	-	300	-	28'941	14'188	+ 14'753
Grisons	2'021	16'400	1'500	3'400	5'200	100	1'680	30'301	1'973	+ 28'328
Argovie	11'099	6'800	2'500	800	-	900	-	24'099	21'450	+ 2'649
Thurgovie	4'481	3'200	400	900	-	400	-	9'381	8'710	+ 671
Tessin	6'646	8'400	2'000	1'600	4'200	200	560	21'606	9'953	+ 11'653
Vaud	13'800	14'800	1'000	400	-	200	-	30'200	19'371	+ 10'829
Valais	7'468	8'100	500	1'300	1'300	400	1'400	20'468	7'647	+ 12'821
Neuchâtel	3'435	2'600	600	400	-	200	-	7'435	6'864	+ 571
Genève	6'647	900	2'000	800	-	200	-	10'547	2'613	+ 7'934
Jura	2'608	-	500	300	-	100	700	4'408	3'136	+ 1'272
Total	150'000	144'000	40'000	18'000	16'000	8'000	7'000	383'000	211'277	+ 171'723

Dépenses totales des cantons et des communes au titre des transports, après déduction des subventions fédérales 1981

(en fr. par habitant)

Tableau 5

Canton	Régime actuel			Nouvelle réglementation des droits sur les carburants et contributions des cantons au trafic régional des CFF pour 1986		
	Routes	Ch. de fer	Total	Routes	Ch. de fer	Total
Zurich	412,6	119,5	532,1	374,2	153,1	527,3
Berne	364,5	86,6	451,1	314,4	98,8	413,2
Lucerne	290,2	38,3	328,5	239,9	73,5	313,4
Uri	345,6	30,3	375,9	76,1	125,9	202,0
Schwyz	387,2	32,0	419,2	298,0	73,9	371,9
Unterwald-le-Haut	311,8	5,7	317,5	200,5	72,4	272,9
Unterwald-le-Bas	569,5	11,6	581,1	483,5	21,7	505,2
Glarie	459,3	61,4	520,7	342,7	129,4	472,1
Zoug	394,2	27,8	421,8	329,1	63,8	392,9
Fribourg	328,8	60,2	389,0	234,2	101,5	335,7
Soleure	382,8	32,9	395,7	315,8	66,0	381,8
Bâle-Ville	280,1	81,8	361,9	243,3	85,2	328,5
Bâle-Campagne	442,4	80,1	522,5	382,0	104,5	486,5
Schaffhouse	333,9	51,9	385,8	279,4	71,7	351,1
Appenzell Rh.-Ext.	457,2	49,7	506,9	369,5	49,7	419,2
Appenzell Rh.-Int.	409,8	52,5	462,3	294,8	52,5	347,3
St-Gall	441,1	41,8	482,9	387,7	77,8	465,5
Grisons	840,9	70,7	911,6	883,1	82,3	965,4
Argovie	434,2	30,3	464,5	381,4	77,2	458,6
Thurgovie	407,2	22,6	429,8	356,7	89,5	446,2
Tessin	480,7	33,2	513,9	401,2	69,8	471,0
Vaud	405,6	62,3	467,9	348,7	98,8	447,5
Vallais	782,9	36,3	819,2	692,1	70,2	762,3
Neuchâtel	312,9	86,3	399,2	265,8	129,7	395,5
Genève	377,6	91,2	468,8	347,9	98,6	446,5
Jura	400,4	35,7	436,1	332,4	84,1	416,5
Total	417,0	85,6	482,6	357,4	98,5	455,9

Source: Finances publiques en Suisse 1981

Répartition par kilomètres effectifs et taux de contribution (30 à 50%) 1985

Canton	Kilomètres effectifs	Indemnisation des prestations de ser- vice public (en millions de fr.)	Contribution cantonale	
			en %	en millions de fr.
Zurich	495,2	94'470	39	36'843
Berne	366,8	69'975	41	28'690
Lucerne	156,5	29'856	34	10'151
Uri	54,9	10'473	30	3'142
Schwyz	69,6	13'278	30	3'983
Unterwald-le-Haut	30,0	5'723	30	1'717
Unterwald-le-Bas	3,0	572	50	286
Glaris	42,3	8'070	30	2'421
Zoug	44,0	8'394	32	2'686
Fribourg	130,1	24'819	30	7'446
Soleure	89,4	17'055	41	6'993
Bâle-Ville	7,0	1'335	50	668
Bâle-Campagne	57,1	10'893	48	5'229
Schaffhouse	14,0	2'671	50	1'336
Appenzell Rh.-Int.	-	-	-	-
Appenzell Rh.-Ext.	-	-	-	-
St-Gall	224,8	42'886	32	13'724
Grisons	20,0	3'815	50	1'908
Argovie	362,5	69'155	30	20'747
Thurgovie	147,2	28'082	30	8'425
Tessin	168,2	32'088	30	9'626
Vaud	306,9	58'548	32	18'735
Valais	107,7	20'546	36	7'397
Neuchâtel	116,0	22'130	30	6'639
Genève	26,5	5'055	50	2'528
Jura	53,0	10'111	30	3'033
T o t a l	3'092,7	590'000		204'353

Le tableau 5 compare les dépenses de transport totales des cantons en 1986 (routes et chemins de fer) par habitant, avant et après la nouvelle réglementation. On s'aperçoit que celle-ci réduira l'écart entre les cantons accusant les plus lourdes charges et la moyenne suisse. Aucun canton ne sera défavorisé par rapport au régime actuel; en revanche, les cantons montagnards, dont les dépenses de transport sont élevées, bénéficieront d'améliorations substantielles. La réglementation proposée réalise donc une certaine harmonisation des charges, ce qui ne peut être que souhaitable.

Le tableau 6 montre comment sont calculés les taux des contributions cantonales.

41 Arrêté fédéral sur la participation des cantons

L'indemnisation par la Confédération du transport régional de voyageurs CFF repose sur l'article 51, 6e alinéa, de la loi sur les chemins de fer et l'article 3 de l'arrêté fédéral sur le contrat d'entreprise 1982 des CFF. Une participation des cantons à cette indemnisation nécessite toutefois une base légale supplémentaire sous la forme d'un acte législatif soumis au référendum. Comme il ne s'agit pour l'heure que d'une solution transitoire, il importe de prévoir à cet effet un arrêté fédéral ad hoc de portée générale.

L'article 1er fixe le principe de la participation des cantons

L'article 2 règle le mode de calcul du déficit sur la base des dispositions du contrat d'entreprise et de la pratique suivie depuis lors. Les intérêts ne sont pas pris en compte. Mais cette pratique devrait être reconsidérée à la faveur d'une réglementation ultérieure plus étendue. Les taux de participation des divers cantons seront échelonnés en fonction des charges financières découlant de leur participation au transport régional des voyageurs CFF (montant de l'indemnisation par habitant). On peut se fonder à cet égard sur la situation de l'exercice faisant l'objet de l'indemnisation. Le compte de résultats par ligne demeure réservé comme base de calcul, sous déduction là encore des intérêts.

L'article 3 règle la prise en compte directe des modifications intervenues dans les résultats et fixe la limite supérieure de la participation. Les améliorations consécutives à l'adoption d'un autre mode de transport, qui font d'ores et déjà

l'objet de calculs spéciaux par ligne, seront déduites directement de la quote-part du canton au déficit du transport régional et réparties entre la Confédération et le canton en fonction du taux de participation. D'autres mesures de rationalisation (p.ex. trains sans contrôleur) ne pourront être imputées directement au canton concerné que dans le cadre du compte de résultats par ligne; elles réduiront, jusqu'à nouvel ordre, le déficit total du transport régional des voyageurs. Par contre, en vertu déjà de l'article 3, 3e alinéa, de la loi sur les CFF (RS 742.31), les prestations supplémentaires entraînant un accroissement des charges seront indemnisées par le canton qui en profite et par lui seul.

De manière à assurer aux cantons une certaine garantie, leur participation globale sera plafonnée à 250 millions. De plus, le Conseil fédéral sera autorisé à réduire la compensation pour le cas où le produit des droits sur les carburants viendrait à baisser considérablement à la suite d'événements imprévus.

L'article 4 lie, quant à l'entrée en vigueur, l'arrêté fédéral à celui qui règle l'utilisation des droits sur les carburants et synchronise de la sorte la nouvelle réglementation de ces droits avec l'obligation faite aux cantons d'assurer une compensation. La durée de validité est identique dans les deux arrêtés.

42 Modification du contrat d'entreprise

Il n'est pas nécessaire d'adapter l'article 51, 6e alinéa, de la loi sur les chemins de fer (RS 742.101). Si cet article fournit effectivement la base pour l'indemnisation, il ne précise nullement que la Confédération doit en supporter la totalité. La Confédération peut ainsi, sans modifier la loi, ne prendre à sa

charge qu'une fraction du déficit du transport régional des voyageurs et économiser de la sorte la part qui doit être couverte par les cantons.

L'arrêté d'exécution relatif à l'article 51, 6e alinéa, de la loi sur les chemins de fer prévoit toutefois à son article 3 (contrat d'entreprise) que la Confédération assure l'indemnisation, même si ce n'est qu'à titre "provisoire", du déficit du transport régional des voyageurs considéré comme prestation de service public. Du fait toutefois de la participation des cantons, le montant versé par la Confédération s'en trouve réduit à raison de leurs contributions. Ce correctif doit figurer expressément dans le contrat d'entreprise, ce qui oblige à édicter à cet effet un arrêté fédéral ad hoc et non soumis au référendum. Ce dernier arrêté sera à son tour subordonné à l'entrée en vigueur du nouvel arrêté fédéral sur la participation des cantons à l'indemnisation du transport régional des voyageurs.

Il importera par la même occasion de bien préciser qu'en ce qui concerne ce transport, la définition de l'offre de prestations, les ajustements tarifaires, la conclusion des communautés tarifaires, le choix du système de contrôle des billets et le contrôle financier se feront en étroite collaboration avec les cantons.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

51 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

Le projet que nous vous soumettons assurera à la Confédération les économies suivantes (en millions de francs):

<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
200	210	220

Les finances cantonales en seront grevées d'autant. Les dépenses supplémentaires que la Confédération versera aux cantons en vertu de la nouvelle réglementation des droits sur les carburants seront ainsi compensées à raison d'un peu plus de la moitié. Il en résultera pour les cantons une économie nette d'environ 110 à 200 millions de francs au total.

Les cantons ont objecté que leurs dépenses routières étaient déjà fréquemment financées par des droits ou impôts affectés et que par conséquent ils devraient, du fait des versements supplémentaires de la Confédération, diminuer leurs impôts ou annuler l'affectation, alors que par ailleurs ils auraient à fournir à la Confédération des compensations provenant de leurs ressources générales. Notre réponse sera la suivante:

- Les comptes des cantons et des communes montrent que dans l'ensemble les dépenses routières ne sont couvertes qu'à raison de 58 pour cent par des contributions ou par des impôts affectés (p.ex. taxes sur les véhicules automobiles). Le déficit à couvrir au moyen des ressources générales est de 1,8 milliard. Même s'il est vrai que les dépenses routières ne sont pas toutes

imputables aux véhicules automobiles, ce chiffre est tout de même bien supérieur à ce que les cantons et les communes toucheront au total sur les recettes supplémentaires provenant des droits sur les carburants.

- Seuls quelques cantons sont en mesure de financer largement leurs propres dépenses routières sans faire trop appel à leurs ressources générales. C'est à ces cantons qu'il appartient de veiller, par des mesures propres, à ce que les recettes provenant des droits sur les carburants soient utilisées conformément à l'affectation prévue. Ce principe est valable indépendamment de toute compensation. Grâce à une péréquation des charges (nouvelle répartition des tâches) entre le canton et les communes - qui devront, comme par le passé, financer leurs dépenses routières essentiellement au moyen des ressources fiscales générales - ou encore, le cas échéant, par le biais d'un assouplissement de l'affectation des impôts, il sera possible de dégager par la même occasion les ressources nécessaires à la compensation ou à la réalisation d'autres tâches. Les cantons sont également libres de faire appel, au besoin, à leurs communes pour qu'elles participent au financement du transport régional des voyageurs.
- On notera enfin que la compensation demandée aux cantons ne représente guère plus de la moitié des prestations supplémentaires.

Les tableaux 3 (pour 1985) et 4 (pour 1986) illustrent les conséquences financières qui en résultent pour les différents cantons.

Il n'y aura quasiment pas d'effet sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons.

6 Relation avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier

Le présent projet est évoqué dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983 - 1987 (FF 1984 I 153, ch. 622) et dans le Plan financier 1985 - 1987 de la présente législature.

7 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral repose sur l'article 26 de la constitution qui confère à la Confédération une large compétence de légiférer sur la construction et l'exploitation des chemins de fer. La loi sur les CFF repose également sur cet article. Dans les limites de cette compétence, la Confédération peut également édicter des prescriptions sur les contributions des cantons au titre des prestations fournies par les CFF en faveur notamment d'une région donnée.

Les contributions des cantons sont déterminées selon des critères propres aux transports publics et non point en fonction des prestations supplémentaires que la Confédération verse aux cantons sur le produit des droits sur les carburants.

Il n'y a donc aucune interdépendance juridique entre les prestations alimentées par les droits sur les carburants (recettes affectées) et les contributions au transport régional des CFF (participation des cantons).

La réglementation des contributions cantonales aux CFF est uniquement synchronisée avec l'arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants (simultanéité de l'entrée en vigueur) de manière à tenir compte dans la répartition des charges des impératifs de la politique coordonnée des transports.

29074

**Arrêté fédéral
concernant l'utilisation des droits d'entrée
perçus sur les carburants et affectés à des tâches
en rapport avec le trafic routier
(Arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants)**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 36^{bis}, 36^{ter} et 37 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 13 mars 1984¹⁾,
arrête:*

Chapitre premier : Généralités

Article premier Surtaxe

Les droits de douane supplémentaire (surtaxe) s'élèvent à 30 centimes par litre.

Art. 2 Taux de la surtaxe

Le Conseil fédéral peut fixer les taux de surtaxe par 100 kg bruts.

Art. 3 Restitution de la surtaxe

¹ La surtaxe perçue sur les carburants utilisés à des fins agricoles, sylvicoles et piscicoles sera restituée.

² Le Conseil fédéral peut décider la restitution de la surtaxe dans les cas où un allègement est accordé sur le droit de base grevant les carburants qui servent à d'autres fins.

³ Il ne sera pas remboursé de montant inférieur à 25 francs (surtaxe et part du droit de base).

⁴ Le Conseil fédéral règle la procédure de restitution. Il peut prévoir que la restitution de la surtaxe et du droit de base sera calculée d'après une consommation normale et moyenne de carburants. Les cantons, communes et organismes privés peuvent être appelés à prêter leur concours.

Chapitre 2:

Utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et destinés aux routes

Art. 4 Principe

¹ Le produit des droits d'entrée affectés aux routes sera utilisé par la Confé-

¹⁾ FF 1984 I 993

dération de la façon suivante, après déduction de ses dépenses pour la recherche routière ainsi que pour sa collaboration à l'exécution du présent arrêté:

- a. Pour la participation aux frais des routes nationales;
- b. Pour les contributions aux frais de la construction des routes principales;
- c. Pour les autres contributions au financement de mesures d'ordre technique, à savoir
 1. des contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, et aux frais d'autres mesures visant à séparer les transports publics du trafic privé;
 2. des contributions aux frais de promotion du trafic combiné et du transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés;
 3. des contributions aux frais d'aménagement de places de parc près des gares;
 4. des contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement nécessités par le trafic routier;
 5. des contributions aux frais des mesures de protection du paysage nécessités par le trafic routier;
 6. des contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les éléments naturels le long des routes;
- d. Pour des contributions au financement de mesures autres que techniques, à savoir
 1. des contributions aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et au titre de la péréquation financière dans le secteur routier;
 2. des contributions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et à ceux qui sont dépourvus de routes nationales;
- e. Pour une provision, en tant qu'elle est nécessaire pour assurer une évolution équilibrée des recettes et des dépenses.

Art. 5 Répartition entre les différents secteurs d'activité

¹ Chaque année, le Conseil fédéral procède à la répartition, entre les différents secteurs d'activité, des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés aux routes.

² La part afférente à la participation aux frais des routes nationales est déterminée en fonction:

- a. Des exigences des programmes de construction annuels et à long terme fixés pour les routes nationales par le Conseil fédéral, après qu'il a entendu les cantons;
- b. Des besoins d'entretien et d'exploitation des routes nationales.

³ La part afférente aux contributions aux frais de construction des routes principales est déterminée en fonction des exigences des programmes pluri-annuels fixés par le Conseil fédéral pour la construction de ces routes, après consultation des cantons.

⁴ Les parts afférentes aux autres contributions au financement de mesures d'ordre technique se déterminent selon les exigences et degrés d'urgence fixés compte tenu des dépenses estimées. Le droit des Chambres fédérales d'établir le budget demeure réservé.

⁵ La part afférente aux contributions au financement de mesures autres que techniques est fixée pour quatre ans; elle s'élève à 12 pour cent au moins des droits d'entrée perçus sur les carburants et destinés aux routes.

Art. 6 Présentation d'un rapport

Le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale, en même temps que le budget et le compte, un rapport sur l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés aux routes.

Art. 7 Modalités de paiement

¹ Le paiement des contributions fédérales dépend des ressources disponibles.

² Il n'est pas versé de contribution fédérale inférieure à 50 000 francs; cette restriction ne s'applique pas aux quotes-parts fédérales versées selon la législation sur les routes nationales.

Chapitre 3: Participation aux frais des routes nationales

Section 1: Participation aux frais de construction

Art. 8 Taux de participation

¹ La Confédération prend à sa charge les quotes-parts suivantes des frais de construction des routes nationales;

a. Routes nationales de première ou de deuxième classe:	En pour-cent
– en dehors des villes	75 – 90
– dans les villes	50 – 80
b. Routes nationales de troisième classe:	
– dans les régions des Alpes et du Jura	75 – 90
– en dehors de ces régions	55 – 70
– dans les villes	50 – 70

² Le Conseil fédéral détermine le taux de la participation en se fondant sur les charges imposées aux différents cantons par les routes nationales ainsi que sur leur capacité financière et compte tenu de l'intérêt que ces routes présentent pour eux.

³ Lorsque la capacité financière du canton est insuffisante et que la construction d'une route nationale présente un intérêt général prédominant pour le pays, le Conseil fédéral peut, à titre exceptionnel, augmenter la participation au-delà du taux maximum. Celui-ci ne doit cependant pas être dépassé de plus de 7 pour cent des coûts de construction.

Art. 9 Frais de construction imputables

¹ Sont réputés frais de construction imputables:

- a. Les dépenses occasionnées par la planification, l'obtention des données de base, l'établissement des projets, la direction et la surveillance des travaux ainsi que les tâches administratives;
- b. Les frais d'acquisition de terrains, y compris les frais de remaniement parcellaires entrant dans les coûts de construction de la route;
- c. Les frais de construction; les travaux d'adaptation nécessaires y compris les frais de remplacement des pistes cyclables ainsi que des chemins pour piétons et sentiers de randonnée pédestre;
- d. Les frais de mesures de protection de l'environnement et du paysage ainsi que les frais de mesures de protection contre les éléments naturels.

² Ne sont pas imputables les coûts des installations annexes en bordure des routes nationales ainsi que les impôts sur les gains immobiliers, les droits de mutation, les droits de timbre et autres taxes à caractère fiscal dues selon le droit cantonal.

Art. 10 Paiements

La Confédération versera les contributions au fur et à mesure de l'avancement des travaux préliminaires et de la construction. Elle pourra accorder des avances à un intérêt raisonnable sur les paiements à faire par les cantons ou, dans des cas de rigueur, allouer des prêts. Le Conseil fédéral règlera les détails du service des paiements.

Section 2:

Participation aux frais de conservation et d'exploitation

Art. 11 Degré de la participation

¹ La conservation et l'exploitation des routes nationales comprennent le gros entretien et le renouvellement, l'entretien courant ainsi que la surveillance et la régulation du trafic par la police.

² La Confédération prend à sa charge:

- a. Pour les coûts du gros entretien et du renouvellement: la même part que pour les frais de construction;

- b. Pour les coûts de l'entretien courant: 40 à 80 pour cent des frais imputables;
- c. Pour les coûts de la surveillance et de la régulation du trafic: 30 à 80 pour cent des frais imputables.

³ Le Conseil fédéral détermine le degré de la participation en se fondant sur les charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que sur leur capacité financière et compte tenu de l'intérêt que ces routes représentent pour eux.

⁴ Si les charges imposées qu'un canton doit supporter pour la conservation et l'exploitation de ses routes nationales sont excessives par rapport à l'intérêt qu'il y trouve et à sa capacité financière, le Conseil fédéral peut augmenter la participation au-delà du taux maximum. Le taux maximum applicable aux coûts de l'entretien courant, de la surveillance et de la régulation du trafic ne doit cependant pas être dépassé de plus de 15 pour cent des frais.

Art. 12 Frais de conservation et d'exploitation imputables

¹ Le gros entretien et le renouvellement des routes nationales comprennent tous les travaux qui servent à conserver la route et ses installations techniques, tels que les travaux concernant le corps de la route et les ouvrages d'art. Les travaux complémentaires ainsi que ceux qui sont effectués pour adapter les routes en service à de nouvelles exigences légales sont assimilés au gros entretien et au renouvellement. Les frais d'établissement du projet, y compris les expertises techniques, ainsi que les frais d'exécution des travaux, de leur surveillance et les coûts administratifs sont portés en compte.

² L'entretien courant comprend tous les travaux requis pour que les routes soient exploitables, tels que le déneigement, le nettoyage des voies de circulation et des bandes d'arrêt, l'entretien des bermes centrales et des talus, tous les travaux visant à assurer le fonctionnement permanent des installations de régulation du trafic, ainsi que les petites réparations. Les frais d'établissement du projet, des travaux proprement dits, de la surveillance ainsi que les coûts administratifs peuvent être portés en compte.

³ La surveillance du trafic par la police comprend tous les travaux, dispositions et mesures qui relèvent de la compétence et de la souveraineté de la police routière, dans la mesure nécessaire à la sécurité du trafic sur les routes nationales et à la protection de l'environnement. Les frais y relatifs sont portés en compte.

⁴ Le Conseil fédéral détermine en détail les frais imputables dans le cas d'espèce et fixe les modalités de paiement.

Chapitre 4:

Contributions aux frais de construction des routes principales

Art. 13 Réseau des routes principales

¹ Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral définit le réseau des routes principales dont l'aménagement bénéficie de l'aide de la Confédération.

² Le réseau des routes principales comprend des voies de communication, importantes pour le trafic suisse ou international, qui n'appartiennent pas au réseau des routes nationales.

³ Dans les régions des Alpes et du Jura, peuvent être déclarées principales les routes dont l'amélioration ou la construction revêtent une importance particulière pour

- a. Le trafic de transit national ou international;
- b. Le tourisme;
- c. Le maintien ou le renforcement de la structure économique de régions périphériques.

⁴ En dehors des régions des Alpes et du Jura, peuvent être déclarées routes principales:

- a. Les routes importantes de grande communication reliées aux routes étrangères de même catégorie;
- b. Les routes reliant entre elles les routes nationales et les villes ainsi que les diverses parties ou régions du pays;
- c. Les routes d'accès aux régions des Alpes et du Jura qui relient les routes nationales à ces régions.

Art. 14 Contributions

¹ Les contributions de la Confédération aux frais d'aménagement ou de construction des routes principales s'élèvent, dans la région des Alpes et dans le Jura, à 50 à 80 pour cent, en dehors de ces régions à 20 à 60 pour cent des frais imputables.

² Le Conseil fédéral détermine les taux de subvention en fonction de l'intérêt que la route offre pour le canton, de la capacité financière de celui-ci ainsi que de l'importance et du coût de l'ouvrage projeté.

³ Lorsque l'aménagement ou la construction d'une route grève d'une manière excessive les ressources d'un canton, même si la subvention atteint le taux maximum prévu, le Conseil fédéral peut augmenter ce taux à raison de 5 pour cent au plus des frais imputables.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les conditions donnant droit aux contributions et, après avoir entendu les cantons, attribue les moyens nécessaires qu'il inscrit dans les programmes pluriannuels.

Art. 15 Frais imputables

¹ Sont imputables:

- a. Les frais d'établissement des projets ainsi que de la direction et de la surveillance des travaux;
- b. Les frais d'acquisition de terrains avec les coûts d'éventuels remboursements entrant dans les dépenses de construction de la route;
- c. Les coûts des travaux proprement dits, des travaux d'adaptation nécessaires, y compris les frais de remplacement des pistes cyclables, des chemins pour piétons et des sentiers de randonnée pédestre;
- d. Les dépenses pour des mesures de protection de l'environnement et du paysage ainsi que pour des mesures de protection contre les éléments naturels.

² Ne sont pas imputables la rétribution des autorités et commissions ainsi que les coûts requis pour l'obtention des crédits de construction et le service des intérêts sur ces crédits.

Art. 16 Procédure

Le Conseil fédéral règle la procédure applicable à la fixation des programmes pluriannuels, à l'approbation des projets, ainsi qu'à l'octroi, au décompte et au versement des contributions.

Art. 17 Droit d'expropriation

Dans leurs dispositions d'exécution, les cantons peuvent prescrire que les expropriations se feront selon la loi fédérale sur l'expropriation¹⁾. Dans ce cas, le droit d'expropriation, au sens de l'article 3, 2^e alinéa, de ladite loi, leur est conféré.

Art. 18 Contribution, conservation et exploitation

Les cantons construisent, conservent et exploitent les routes principales.

Chapitre 5:

Autres contributions au financement de mesures techniques

Section 1:

Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, et aux frais d'autres mesures visant à séparer les transports publics et le trafic privé

Art. 19 Principe

¹ La Confédération encourage la suppression des passages à niveau ou l'amélioration de leur sécurité; elle appuie à l'échelon régional les mesures

¹⁾ RS 711

visant à séparer les transports publics et le trafic privé. La priorité est donnée aux mesures qui permettent d'accroître rapidement et efficacement la sécurité du trafic, ainsi qu'à celles qui servent à protéger l'environnement.

² Pour déterminer les contributions aux frais de réalisation, d'extension et de transformation des installations destinées à améliorer la sécurité des passages à niveau, on prendra également en compte les frais d'entretien et de renouvellement.

³ Les contributions de la Confédération sont versées au propriétaire de la route.

Art. 20 Contributions

¹ Les contributions de la Confédération s'élèvent à 30 à 70 pour cent des frais imputables.

² Le Conseil fédéral détermine les taux de contribution en tenant compte de l'ampleur des coûts de la mesure adoptée et de la capacité financière du propriétaire de la route.

³ Si la suppression de passages à niveau ou l'amélioration de leur sécurité, ou l'adoption de mesures destinées à favoriser la séparation des courants de trafic, entraînent pour un propriétaire de route des charges excessives même si la subvention atteint le taux maximum prévu, le Conseil fédéral peut augmenter ce taux à raison de 10 pour cent au plus des frais imputables.

⁴ Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral procède à la répartition des ressources.

Art. 21 Relation avec d'autres contributions (routes nationales et routes principales)

Les articles 19 et 20 ne sont pas applicables lorsque la suppression de passages à niveau ou l'amélioration de leur sécurité, ou des mesures techniques visant à séparer les courants de trafic, bénéficient déjà de contributions en vertu de la législation fédérale sur les routes nationales ou sur les routes principales.

Section 2:

Contributions aux frais de promotion du trafic combiné et du transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés

Art. 22 Principe

Dans le but de promouvoir le trafic combiné et le transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés, la Confédération alloue des contributions d'investissement ou d'exploitation.

Art. 23 Contributions

¹ Les contributions allouées pour le trafic combiné, pour des motifs relevant de la politique des transports et de celle de l'environnement, le sont dans la mesure où l'équilibre financier de l'exploitation ne peut pas être atteint.

² Les contributions au transport ferroviaire de véhicules à moteur accompagnés doivent permettre de procéder à des réductions tarifaires répondant aux impératifs de la politique des transports et de celle de l'environnement.

³ Le Conseil fédéral attribue les ressources pour les contributions d'investissement en fonction des nécessités techniques et du degré d'urgence.

Section 3:

Contributions aux frais d'aménagement de places de parc près des gares

Art. 24 Principe

Les contributions pour l'aménagement de places de parc près des gares ont pour but de permettre aux usagers de passer aisément du trafic privé aux transports publics.

Art. 25 Contributions

¹ Les contributions de la Confédération atteignent 10 à 30 pour cent des frais imputables.

² Elles sont accordées à fonds perdu ou sous forme de prêts à intérêts réduits; elles sont fixées en fonction de l'importance locale ou régionale de l'ouvrage et de sa rentabilité.

³ Les remboursements de prêts et les montants restitués en cas d'affectation à d'autres usages que ceux qui sont prévus sont destinés au financement des routes, défini à l'article 4.

⁴ Le Conseil fédéral attribue les ressources pour les contributions en fonction des nécessités techniques et du degré d'urgence.

Section 4:

Contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier

Art. 26 Principe

La Confédération participe aux frais des mesures de protection contre le bruit le long des routes ou, à défaut, aux frais des mesures d'isolation acoustique des bâtiments, qui doivent être prises en vertu de la loi sur la protection de l'environnement. En outre, elle peut participer aux frais des

mesures générales de protection de l'environnement qui sont nécessitées par le trafic routier motorisé.

Art. 27 Contributions

¹ Les contributions aux frais des mesures de protection contre le bruit le long des routes nationales et principales sont calculées selon les taux appliqués par la Confédération pour sa participation aux frais de construction de ces routes. Lors de la construction ou de l'aménagement de telles routes, les mesures de protection contre le bruit font partie intégrante du projet.

² Les contributions aux frais des mesures de protection contre le bruit sur le reste du réseau routier et aux frais des mesures générales de protection de l'environnement sont fixées selon les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement.

³ Le Conseil fédéral détermine les taux de contribution selon la capacité financière du canton et le coût des projets. Les subventions sont versées aux cantons.

⁴ Le Conseil fédéral attribue les ressources aux cantons après les avoir entendus.

Section 5:

Contributions aux frais des mesures de protection du paysage nécessitées par le trafic routier

Art. 28 Principe

La Confédération alloue des contributions aux frais des mesures nécessitées par le trafic routier motorisé pour conserver ou préserver des paysages dignes d'être protégés, y compris les sites construits et les monuments historiques.

Art. 29 Contributions

¹ Les contributions sont calculées selon les dispositions de la législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage¹⁾ et sur l'encouragement de la conservation des monuments historiques²⁾.

² Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral attribue les ressources pour les contributions en fonction des nécessités techniques et du degré d'urgence.

Art. 30 Relation avec d'autres contributions (routes nationales et routes principales)

Lors de la construction et de l'aménagement de routes nationales et de

¹⁾ RS 451

²⁾ RS 445.1

routes principales, les mesures de protection du paysage font partie intégrante du projet.

Section 6:

Contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les éléments naturels le long des routes

Art. 31 Principe

La Confédération alloue des contributions aux frais pour les reboisements, les travaux de défense contre les avalanches et les chutes de pierres, les galeries, les endiguements de torrents et les corrections de cours d'eau, qui sont nécessaires pour protéger contre les éléments naturels les routes ouvertes au trafic motorisé.

Art. 32 Contributions

¹ Les contributions sont calculées selon les dispositions de la législation concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts¹⁾ et de la législation sur la police des eaux²⁾.

² Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral attribue les ressources en fonction des nécessités techniques et du degré d'urgence.

Art. 33 Relation avec d'autres contributions (routes nationales et routes principales)

Les contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les éléments naturels le long des routes nationales et des routes principales se calculent selon les taux auxquels la Confédération participe aux frais de construction de ces routes. Lors de la construction et de l'aménagement de telles routes, les ouvrages de protection font partie intégrante du projet.

Chapitre 6:

Contributions au financement de mesures autres que techniques

Art. 34 Contributions générales et péréquation financière

¹ Les contributions générales aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et les ressources affectées à la péréquation financière dans le secteur routier sont calculées en fonction:

- a. De la longueur des routes ouvertes aux véhicules à moteur;
- b. Des charges routières supportées par les cantons;
- c. De la capacité financière des cantons;
- d. De l'imposition du trafic motorisé.

¹⁾ RS 921.0

²⁾ RS 721.10

² Dans les cas de rigueur, une aide complémentaire peut être accordée aux cantons à faible capacité financière et peu peuplés, pour lesquels la construction de routes représente une charge particulièrement lourde.

³ Le Conseil fédéral fixe les modalités après avoir entendu les cantons.

Art. 35 Contributions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et à ceux dépourvus de routes nationales

¹ Des subsides annuels sont accordés aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, à raison de leurs routes alpestres qui servent au trafic international. Les montants sont fixés en fonction de l'importance des routes alpestres à caractère international, de la charge que représentent ces routes pour les cantons et de leur capacité financière.

² Les cantons dépourvus de routes nationales reçoivent des montants annuels au titre de la péréquation. Ces montants sont calculés en fonction de la capacité financière et des charges routières desdits cantons.

³ Le Conseil fédéral fixe les modalités après avoir entendu les cantons concernés.

Chapitre 7: Compte routier et recherche routière

Art. 36 Compte routier

¹ Le Conseil fédéral fait établir un compte routier indiquant, d'une part, les recettes imputables que les pouvoirs publics retirent du trafic des véhicules à moteur et, d'autre part, les frais engendrés par ce trafic.

² Si le Conseil fédéral l'exige, les cantons sont tenus de lui fournir les justificatifs nécessaires à l'établissement du compte.

Art. 37 Recherche routière

La Confédération encourage les travaux de recherche et les études relatifs à la construction des routes et à d'autres tâches en rapport avec le trafic routier.

Chapitre 8: Dispositions finales

Art. 38 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution; il édicte les dispositions d'exécution et règle notamment la procédure applicable à l'octroi des contributions ainsi qu'à la restitution de contributions indûment touchées.

Art. 39 Abrogation de dispositions en vigueur

Sont abrogés:

1. L'arrêté fédéral du 23 décembre 1959¹⁾ concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières;
2. L'arrêté fédéral du 17 mars 1972²⁾ concernant le financement des routes nationales;
3. L'arrêté fédéral du 21 février 1964³⁾ concernant des contributions aux frais de suppression de passages à niveau ou l'adaptation de mesures de sécurité.

Art. 40 Modification de dispositions en vigueur

¹ La loi du 8 mars 1960⁴⁾ sur les routes nationales est modifiée comme il suit:

Art. 57

2. Frais
d'exploitation
et d'entretien

Les frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons selon les principes définis à l'article 56.

Art. 58, 2^e al.

Abrogé

Art. 59

Abrogé

² La loi du 7 octobre 1983⁵⁾ sur la protection de l'environnement est modifiée comme il suit:

Art. 66, ch. 2

Abrogé

Art. 41 Exemption d'intérêts et avances de la Confédération

La Confédération renonce à exiger le service des intérêts sur les montants qui ont été avancés aux cantons depuis l'entrée en vigueur des articles 36^{bis} et 36^{ter} pour sauvegarder leurs droits acquis; les avances sont imputées sur la provision.

¹⁾ RO 1960 396, 1962 7, 1972 604, 1977 2249

²⁾ RO 1972 659, 1975 1709, 1977 2249

³⁾ RO 1964 1280, 1977 2249

⁴⁾ RS 725.11

⁵⁾ RO 1984 ...

Art. 42 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1985, à condition qu'à cette date l'arrêté fédéral du ... sur la participation des cantons à l'indemnisation du transport régional des voyageurs CFF entre également en force. Il a effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution des dispositions constitutionnelles d'une politique coordonnée des transports, mais pendant dix ans au plus.

29074

**Arrêté fédéral
sur la participation des cantons à l'indemnisation
des prestations de service public fournies par les CFF
dans le transport régional des voyageurs**

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 26 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 13 mars 1984¹⁾;
arrête:*

Article premier Principe

Les cantons participent à l'indemnisation des prestations de service public fournies par les CFF dans le transport régional des voyageurs (trains régionaux).

Art. 2 Calcul de l'indemnité

¹ Le déficit du transport régional des voyageurs inscrit au compte des coûts de transport sert de base à la fixation de l'indemnité. Le Conseil fédéral peut toutefois, en lieu et place, admettre comme base de calcul le compte de résultats par ligne établi selon la nouvelle conception en matière de gestion financière et de comptabilité des CFF.

² Pour le calcul des contributions cantonales, les intérêts de même que les coûts fixes supplémentaires non imputables au développement des transports régionaux sont déduits du déficit.

³ Le solde du déficit est réparti entre les cantons au prorata des kilomètres effectifs.

⁴ Chaque canton supporte 30 à 50 pour cent de la part du déficit qui lui est attribuée, en fonction des charges par habitant qui pèsent sur le transport régional des voyageurs des CFF.

Art. 3 Ajustements

¹ Le Conseil fédéral fixe chaque année, au préalable, le montant de l'indemnité pour chaque canton. Les améliorations de résultats dues à la réduction des prestations ou à l'adoption d'un autre mode de transport sont imputées à proportion au canton concerné. Les prestations supplémentaires qui entraînent une détérioration des résultats sont indemnisées intégralement par le canton qui en bénéficie.

² Les quotes-parts des cantons ne dépasseront pas 250 millions de francs au total. En cas d'évolutions exceptionnelles, le Conseil fédéral pourra réduire la participation.

Art. 4 Dispositions finales

¹ Le Conseil fédéral fixe les modalités après avoir entendu les cantons.

² Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

³ Il entre en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral du ... concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier (AF réglant l'utilisation des droits sur les carburants) et a effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution des dispositions constitutionnelles sur la politique coordonnée des transports, mais pendant dix ans au plus.

Arrêté fédéral *Projet*
fixant les principes du mandat 1982 des Chemins de fer
fédéraux (contrat d'entreprise) et l'indemnisation
de leurs prestations de service public

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 13 mars 1984¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 19 mars 1982²⁾ fixant les principes du mandat 1982 des Chemins de fer fédéraux (contrat d'entreprise) et l'indemnisation de leurs prestations de service public est modifié comme il suit:

Art. 3, 1^{er} al., troisième phrase (nouvelle) et 3^e al., troisième phrase (nouvelle)

¹ ... Les cantons seront consultés.

³ ... A partir de 1985, il sera réduit du montant des contributions cantonales à ce titre.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, n'est pas soumis au référendum en vertu de l'article 7, lettre d, de la loi sur les CFF et de l'article 51, 6^e alinéa, de la loi sur les chemins de fer.

² Il entre en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral du ... sur la participation des cantons à l'indemnisation des prestations de service public fournies par les CFF dans le transport régional des voyageurs.

29074

¹⁾ FF 1984 I 993

²⁾ RS 742.37

Message relatif à un arrêté fédéral concernant l'utilisation des droits d'entrée perçus sur les carburants et affectés à des tâches en rapport avec le trafic routier (arrêté réglant l'utilisation des droits sur les carburants) et à des arrêtés fédéra...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.020
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.04.1984
Date	
Data	
Seite	993-1100
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 987

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.