

**Message
relatif à une modification de la loi fédérale
concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales
à affectation obligatoire**

du 9 septembre 1998

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les carburants à affectation obligatoire, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous demandons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

1996	P	96.3258	Entretien et maintien en état des routes nationales (E 19. 9. 96, CCT-CE)
1997	P	97.3042	Routes nationales. Modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (N 20. 6. 97, Hasler Ernst)
1997	P	97.3213	Entretien des routes nationales. Participation financière de la Confédération (N 10. 10. 97, Fischer-Seengen)
1997	M	97.3230	Assurer à long terme le financement de l'entretien des routes nationales (E 25. 9. 97; N 20. 1. 98, CCT-CE, 96.317)

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

9 septembre 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Toute construction doit être entretenue régulièrement et avec compétence; les routes nationales n'échappent pas à la règle.

Chacun admet qu'il faut maintenir de manière suffisante la qualité et la valeur des routes nationales, étant donné les énormes moyens financiers investis. Le vieillissement du réseau, son agrandissement (nouveaux tronçons) et la présence toujours plus marquée d'éléments nécessitant un entretien intensif (tunnels, installations électro-mécaniques, ponts) sont autant de facteurs qui impliqueront, ces prochaines années, des moyens accrus pour un entretien adéquat.

Les routes nationales sont l'œuvre commune de la Confédération et des cantons. La prise en charge de leurs frais d'entretien fait l'objet de discussions depuis une quinzaine d'années. Auparavant, elle incombait aux cantons. Mais, en 1985, la loi fédérale sur l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants a inclus l'entretien dans les tâches communes. Puis, dans le cadre des mesures d'assainissement de 1994, la Confédération a réduit en moyenne de 20 pour cent sa participation aux frais de gros entretien. Comme la santé des finances cantonales ne s'améliorait pas, des travaux d'entretien parfois urgents n'ont pu être exécutés, ce qui risque de mettre en péril à long terme la qualité des infrastructures.

Cela étant, plusieurs parlementaires ont déposé des interventions dans le souci d'assurer à long terme le maintien de la qualité du réseau. La question est également traitée depuis un certain temps à la faveur du projet de «Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons». Elle est en passe d'être réglée: en effet, la Confédération devrait assurer l'entière responsabilité de l'entretien des routes nationales, alors que l'exécution serait confiée à des sociétés d'exploitation privées. Ce changement pourra intervenir au plus tôt en 2004.

Qu'entreprendre d'ici là pour éviter une baisse de qualité? Le 30 avril 1997, à titre de mesure immédiate, les Chambres fédérales ont promulgué dans le cadre du programme d'investissement un arrêté augmentant temporairement les taux de participation aux frais d'entretien, suspendant ainsi pour 1998 et 1999 ceux qui avaient été fixés dans le cadre des mesures d'assainissement de 1994.

Mais que se passera-t-il entre le 1^{er} janvier 2000 et la mise en place du système prévu dès 2004? Une motion déposée par la Commission des transports du Conseil des Etats le 30 avril 1997 charge le Conseil fédéral de «présenter aux Chambres fédérales un projet de loi ou d'arrêté visant à assurer le maintien de la qualité du réseau des routes nationales dans la même proportion que le nouvel arrêté fédéral du 30 avril 1997 sur l'augmentation temporaire des taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales et après le 31 décembre 1999, date à laquelle ledit arrêté cesse d'être en vigueur. La durée de validité de cette loi ou de cet arrêté doit être fixée de telle sorte qu'il soit possible de passer sans transition à la future réglementation issue du projet de nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons ou à toute autre réglementation concernant le maintien de la qualité du réseau des routes nationales». Par le présent message relatif à une modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, le Conseil fédéral remplit son mandat.

Message

- 1 **Partie générale**
- 11 **Evolution législative**
- 111 **Situation initiale**

Le 1^{er} janvier 1998, on comptait 1613 km de routes nationales en service, ce qui représente un investissement de quelque 42,5 milliards de francs, dont 36,5 milliards versés par la Confédération et 6 milliards par les cantons. En 2013, date probable de son achèvement, ce réseau comptera 1856 km et aura vraisemblablement coûté 65 milliards de francs. Comme toute construction, il doit être entretenu régulièrement et avec compétence, de manière à éviter une perte de qualité et de valeur. Compte tenu des moyens gigantesques mis en œuvre, maintenir la valeur de cet ouvrage est une évidence.

Si chacun s'accorde sur ce principe, la réalisation en revanche est ardue tant du point de vue technique que de celui de la prise en charge des frais, étant donné que les montants en jeu sont importants et augmentent rapidement. En outre, la mauvaise santé des finances publiques et les énormes moyens exigés par des besoins d'assainissement généralement incontestés ont créé une situation telle que les Chambres fédérales, qui planchent sur le sujet depuis 1985, ont dû se saisir du dossier «entretien des routes nationales» pour la quatrième fois.

112 **Réglementation en vigueur jusqu'en 1994**

D'emblée, la construction des routes nationales a été conçue comme une œuvre commune à la Confédération et aux cantons. En revanche, dans une première phase, l'entretien a été largement confié aux cantons, propriétaires des ouvrages. La modification constitutionnelle du 27 février 1983 (art. 36^{bis}, 4^e al. est.) a permis de créer les bases transformant également l'entretien et l'exploitation des routes nationales en une œuvre commune de la Confédération et des cantons. Compte tenu de cette base juridique, la loi sur l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2) a été édictée le 22 mars 1985. En vertu de son article 10, 2^e alinéa, lettre a, la Confédération prend à sa charge pour les frais du gros entretien et du renouvellement la même part que pour les frais de construction (75 à 97%); la lettre b et le 4^e alinéa stipulent quant à eux que les frais d'entretien courant, et ceux de surveillance et de régulation du trafic sont aussi imputables, certes dans une moindre mesure, à raison de 40 à 95 pour cent.

Selon l'article 10, 3^e alinéa, de cette même loi, le taux de participation est fixé en tenant compte des charges imposées aux cantons, de leur capacité financière et de l'intérêt que ces routes présentent pour eux. Le 4^e alinéa prévoit la possibilité d'augmenter cette participation si les charges sont excessives par rapport à l'intérêt.

La référence à la capacité financière implique une adaptation régulière des modes de calcul, alignée sur celle de l'ordonnance sur la capacité financière (bisannuelle). Or, comme la planification des ouvrages couvre plusieurs années, un tel mode de calcul est difficilement applicable pour la construction et pour l'entretien (taux variables appliqués aux travaux en cours). D'emblée, ce mode de calcul n'a guère été appli-

qué. Plusieurs tentatives d'adaptation ont échoué en raison de fortes résistances, si bien que les barèmes de 1985 applicables à la construction n'ont jamais été modifiés, tandis que ceux concernant l'entretien n'ont été remaniés qu'à l'occasion de la modification législative induite par les mesures d'assainissement de 1994.

Le tableau 1 (ch. 115) fournit les données des différents cantons.

113 Mesures d'assainissement des finances fédérales 1993 et 1994

Les mesures d'assainissement de 1993¹ et 1994² ont modifié le système à deux reprises: en 1993, en riposte au surcroît de recettes engrangées par les cantons à la faveur d'une augmentation des droits de base sur les carburants, la Confédération a annulé sa participation aux frais de surveillance du trafic par la police. En 1994, elle a réduit sa participation, appliquant au gros entretien les taux relatifs à l'entretien courant inférieurs de 20 pour cent, dans l'espoir que les cantons seraient plus efficaces dans l'exercice de leurs attributions et, partant, qu'ils n'auraient guère à subir de contrecoup financier.

Voici une comparaison des deux énoncés de la loi sur les carburants.

Loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants, art. 10, al. 2 (ancienne version):

² La Confédération prend à sa charge:

- a. pour les frais du *gros entretien et du renouvellement*: la même part que pour les *frais de construction*;
- b. pour les frais de l'entretien courant et pour les frais de la surveillance et de la régulation du trafic: 40 à 80 pour cent des frais imputables.

Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, art. 10, al. 2 (nouvelle version):

² La Confédération prend à sa charge 40 à 80 pour cent des frais imputables d'entretien et d'exploitation des routes nationales.

Cette modification de la loi a exigé un nouveau calcul des taux de participation, sur la base des données actualisées concernant leurs capacités financières, avec pour résultat de grandes différences entre les anciens et les nouveaux chiffres. Deux cantons ont bénéficié de taux plus favorables. Quant aux autres, leurs taux pouvaient très fortement varier. Le tableau 1 (ch. 115) indique ces chiffres dans la colonne «mesures d'assainissement 1994».

1 Loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures d'assainissement 1993 (RO 1994 1634; FF 1993 IV 301, notamment 322 ss)

2 Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les mesures d'assainissement 1994 (RO 1995 3517; FF 1995 I 85, notamment p. 129 et 134)

Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire

Conformément à l'annexe 2, chiffre 5, de la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (RS 641.61; RO 1996 3371), la loi sur l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants a été rebaptisée loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Aucun titre abrégé, ni aucune abréviation officielle ne lui ont été attribués; cependant, l'abréviation LUMin s'est progressivement imposée, si bien que le Conseil fédéral demande de l'officialiser à la faveur de la présente révision partielle.

Dans le présent message et dans un souci de simplification, l'abréviation de «LUMin» s'applique aussi bien à la loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants qu'à la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire.

Arrêté fédéral sur l'augmentation temporaire des taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales

Force est de constater que les cantons n'ont pas été en mesure de compenser les charges financières supplémentaires par une exécution plus efficace des tâches. Cette situation a engendré des difficultés dans la mesure où des travaux d'assainissement indispensables n'ont pu être réalisés. En effet, plusieurs cantons n'étaient plus en mesure de faire face à leurs obligations financières, notamment aux dépenses supplémentaires liées à des travaux de grande envergure. Le cas le plus notable est celui du renouvellement du revêtement de l'A 1 dans le canton d'Argovie, reporté faute de moyens financiers alors que, pour des raisons techniques, il était urgent d'intervenir. On en est venu à remettre à plus tard des travaux d'entretien, ce qui est loin d'être souhaitable en matière de politique conjoncturelle et s'avère problématique quant au maintien de la qualité du réseau. Toutefois, dans le cadre du programme d'investissement, l'arrêté fédéral du 30 avril 1997 sur l'augmentation temporaire des taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales (RS 725.116.21) a mis un terme à cette situation, dans la mesure où l'abaissement des taux de participation décidé dans le cadre des mesures d'assainissement de 1994 a été suspendu pour 1998 et 1999.

Cette décision n'a pas été un simple retour aux anciens taux. Au nom d'une politique conjoncturelle efficace, on a maintenu les taux des deux cantons qui avaient été augmentés lors des mesures d'assainissement, tandis que les autres cantons retrouvaient leurs anciens taux. La dernière colonne du tableau 1 fournit ces chiffres.

Cette solution satisfait aux attentes. Le canton d'Argovie a entrepris d'assainir le tronçon concerné car les crédits de mesure sont de nouveau plus consistants.

L'augmentation temporaire échoit le 31 décembre 1999.

Canton	1985 à 1995 (en vigueur depuis le 1. 1. 1985) en %	Mesures d'assainissement 1994 (en vigueur depuis 1996) en %	AF sur l'augmentation temporaire (en vigueur depuis le 1. 1. 1998) en %
Zurich	80	42	80
Berne	84	66	84
Lucerne	84	58	84
Uri	97	95	97
Schwyz	92	74	92
Unterwald-le-Haut	93	95	95
Unterwald-le-Bas	96	95	96
Glaris	92	88	92
Zoug	84	42	84
Fribourg	90	81	90
Soleure	84	57	84
Bâle-Ville	65	40	65
Bâle-Campagne	84	47	84
Schaffhouse	84	52	84
Saint-Gall	84	67	84
Grisons	92	88	92
Argovie	84	54	84
Thurgovie	86	54	86
Tessin	92	83	92
Vaud	86	67	86
Valais	92	95	95
Neuchâtel	88	79	88
Genève	75	40	75
Jura	95	95	95

116 Quelle solution pour l'avenir?

Sauf nouvelle modification de la loi, les taux réduits définis à l'article 10, 2^e alinéa, LUMin entreront automatiquement en vigueur au 1^{er} janvier 2000. Or, ce retour aux anciens taux n'est pas souhaitable.

Lorsqu'est entré en vigueur l'arrêté fédéral sur l'augmentation temporaire des taux de contribution aux frais d'entretien des routes nationales, on prévoyait de régler autrement l'entretien dans le cadre du projet de la «Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons». Il était prévu que la Confédération assure l'entière responsabilité de l'entretien, alors que son exécution serait confiée à des sociétés d'exploitation externes à l'administration fédérale.

Au vu de l'avancement du projet, on estime que les dispositions constitutionnelles et légales nécessaires seront prêtes pour 2004. Le changement de système nécessitera toutefois d'importants travaux au niveau contractuel et organisationnel qui devraient, autant que possible, être menés en même temps que les travaux législatifs. Cependant, on ne saurait actuellement déterminer la date précise d'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Entre-temps, le 30 avril 1997, la Commission des transports du Conseil des Etats a déposé une motion, chargeant le Conseil fédéral «de présenter aux Chambres fédérales un projet de loi ou d'arrêté visant à assurer le maintien de la qualité du réseau des routes nationales dans la même proportion que le nouvel arrêté fédéral du 30 avril 1997 sur l'augmentation temporaire des taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales et après le 31 décembre 1999, date à laquelle ledit arrêté cesse d'être en vigueur. La durée de validité de cette loi ou de cet arrêté doit être fixée de telle sorte qu'il soit possible de passer sans transition à la future réglementation issue du projet de nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons ou à toute autre réglementation concernant le maintien de la qualité du réseau des routes nationales». Par le présent message relatif à une modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, le Conseil fédéral remplit ce mandat.

12 Entretien des routes nationales

121 Quelques notions

Il n'est pas toujours évident de comprendre les notions relatives à la construction et à l'entretien des routes. En principe, l'article 2 de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les routes nationales (RS 725.111) donne des définitions plutôt précises:

Art. 2 Définitions

¹ Par construction, on entend la réalisation d'une nouvelle route et l'aménagement d'une route existante.

² Par entretien, on entend le gros entretien et le renouvellement, soit toutes les mesures qui servent à maintenir en bon état la route et ses installations techniques.

³ Par exploitation, on entend l'entretien courant et les services de protection (lutte contre les incendies, les hydrocarbures et la pollution par les matières chimiques ou radioactives), soit toutes les mesures qui servent à assurer la sécurité ainsi que le bon fonctionnement de la route et de ses installations techniques.

Au sens du 2^e alinéa, l'entretien comprend le renouvellement et le gros entretien.

Le renouvellement est défini par rapport à l'aménagement. Le remplacement complet d'un revêtement usé, y compris de la sous-couche, est l'exemple type d'un renouvellement, de même que le remplacement d'un pont tombant en ruines par un nouvel ouvrage similaire. Au titre de l'aménagement – et donc de la construction – on peut citer la mise en place d'une voie de roulement supplémentaire. Lorsqu'un pont à quatre pistes est remplacé par un pont à six pistes, l'ouvrage comprend aussi bien des éléments de renouvellement que d'aménagement. Dans pareil cas, les frais sont ventilés en fonction d'une clé de répartition entre chaque catégorie.

La notion de gros entretien porte sur les travaux de remise en état, tels la pose de nouveaux revêtements, le remplacement d'une glissière de pont rongée par la rouille, la pose d'un enduit sur un pont métallique, etc. Le gros entretien est défini par rapport à l'entretien courant, notion qui s'applique aux travaux visant à assurer la viabilité du réseau (dénéigement, fauchage, coupe des buissons, remplacement de glissières de sécurité endommagées).

La délimitation est plutôt floue entre le renouvellement et le gros entretien, tous deux entrant dans la rubrique «entretien».

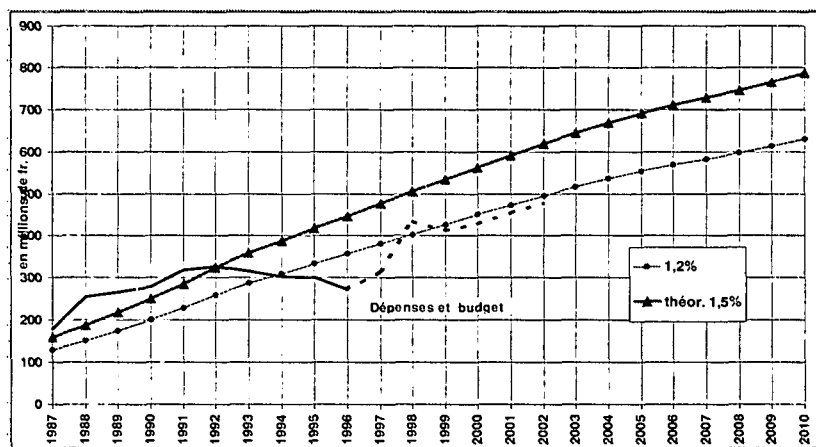
Plusieurs facteurs influencent l'entretien, tels l'âge du réseau, sa configuration (rapport entre tracé à ciel ouvert, tunnels et ponts), les conditions climatiques locales et la charge de trafic. De manière générale, tous ces facteurs font qu'en Suisse, les coûts d'entretien ont tendance à être élevés. Les hivers sont rudes, les ouvrages d'art avides d'entretien sont légion, la plupart des tronçons présentent une densité de trafic extrêmement élevée et, de manière générale, le réseau routier vieillit. Les tronçons de la première génération nécessitent toujours plus d'entretien, tandis que les plus récents comptent de nombreux ouvrages d'art. Enfin, un simple calcul permet de constater qu'un réseau de quelque 1613 km entraîne des dépenses d'entretien plus élevées qu'un réseau plus petit.

Etant donné les énormes différences entre les facteurs d'influence selon les pays, on ne peut scientifiquement définir les moyens effectivement nécessaires pour assurer à long terme le maintien de la qualité. Le taux devrait osciller annuellement entre 1 et 2 pour cent de la valeur de remplacement. Malgré tous les facteurs défavorables, l'Office fédéral des routes retient un taux théorique de 1,5 pour cent de la valeur de remplacement (coûts de construction ajustés au moment prévisible du renouvellement). A cette valeur «correcte» vient s'ajouter un minimum de 1,2 pour cent, indispensable, calculé à partir des mêmes données initiales. Les montants ainsi calculés sont présentés dans le tableau 2 «Besoins financiers de la Confédération et des cantons». La représentation des dépenses réelles et indexées montre nettement que ces dernières années, le niveau des dépenses consenties était trop bas; de même, dans un proche avenir (période budget/planification financière), la courbe du bas sera à peine atteinte. A moyen et long terme, si le minimum de 1,2 pour cent n'est pas atteint, il y aura inmanquablement une baisse de qualité.

Entretien des routes nationales

Besoins financiers de la Confédération et des cantons (Base de prix 1997)

Tableau 2



Pour que l'entretien rime avec efficacité technique et coûts avantageux, le moment de l'intervention est déterminant. La qualité d'une route est relativement constante, avant de chuter très rapidement. Agir à l'avance est un luxe superflu; en revanche, une fois cette étape franchie, retarder l'entretien revient à accroître démesurément les coûts, car les dommages augmentent à la même vitesse que la qualité diminue. Il incombe notamment aux personnes responsables de l'entretien des routes de définir le moment optimal d'intervention pour chaque élément, tâche ardue s'il en est.

Partout, on constate que ce moment-clé se situe avant la phase où les dommages deviennent visibles à l'œil nu. L'ancienne méthode de l'évaluation visuelle a dès lors montré ses limites. Actuellement, les spécialistes de l'entretien développent un outil informatique, la «Gestion de l'entretien des routes» (MSE), qui permet de livrer continuellement des informations sur l'état des ouvrages. Pour l'heure, plusieurs banques de données routières complexes sont mises au point, fournissant aussi bien des informations d'ordre général (STRADA-BD) que des données concernant des ouvrages spéciaux, tels les ouvrages d'art (KUBA-BD). A partir de ces outils, on aménage des systèmes partiels de MSE dans des secteurs spéciaux, tels la gestion de l'entretien des chaussées ou des ponts. Notons que ce domaine de recherche voit collaborer Confédération, cantons et privés.

L'entretien n'est nullement exclu du mandat politique demandant d'examiner les possibilités d'améliorer l'efficacité dans la construction routière. Dans un rapport récemment paru, un groupe d'experts a proposé de coupler le développement et l'introduction du MSE avec diverses mesures techniques, telles l'agrandissement des lots de construction, le travail en équipes et des systèmes d'incitations (bonus – malus). En outre, lors de la planification des routes, il préconise de tenir compte d'emblée de l'entretien en tant que facteur déterminant.

Cependant, le changement le plus radical proviendrait de la nouvelle réglementation des compétences découlant du projet de «Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons». Ce dernier prévoit d'abandonner le système actuel de financement et d'exécution de l'entretien en partenariat, pour confier cette tâche uniquement à la Confédération. On espère ainsi améliorer nettement l'efficacité, compte tenu notamment de la possibilité de confier l'exécution à des tiers et donc d'agir en fonction des lois et mécanismes de l'économie privée.

L'article 10 de la LUMin entrera à nouveau automatiquement en vigueur à l'échéance de l'arrêté fédéral sur l'augmentation temporaire des taux de contribution. Le Conseil fédéral veut réviser cette disposition pour assurer le financement des travaux d'entretien.

Des contrôles de l'évolution des coûts dans le secteur des routes nationales (Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 14 mai 1997, Rapport final du groupe de travail Standards dans la construction des routes nationales du 9 décembre

1997) ont débouché sur des propositions de mesures, dont certaines exigent des modifications de la législation. Celles-ci portent sur la loi sur les routes nationales (procédure, compétences, mise en valeur de projets généraux) et également sur la LUMin (délimitation du devoir de prise en charge des coûts par les routes nationales, obligation de payer pour les mesures d'optimisation volontaires). Dans l'intérêt d'une application rapide de ces mesures, on comprendrait aisément que celles-ci soient incluses dans la présente demande.

Cependant, le Conseil fédéral souhaite expressément renoncer à étendre le champ de cette révision. En effet, l'insertion d'autres points éventuellement controversés pourrait conduire à retarder l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Partant, il est prévu de rassembler les diverses modifications législatives issues des ré-examens, puis de les soumettre ultérieurement aux Chambres fédérales.

14 Résultats de la consultation des cantons par voie de conférence

Comme la loi et l'ordonnance entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2000, les délais d'élaboration et de traitement sont si réduits qu'il n'a pas été possible de procéder à la consultation habituelle. Celle-ci s'est faite par la voie d'une conférence à laquelle étaient conviés les cantons. Il a donc fallu renoncer à consulter directement les partis et les organisations intéressées.

Lors de la conférence, les cantons ont largement approuvé le projet. Ils se sont particulièrement plu à souligner que le modèle choisi (gamme des taux élargie dans la loi, calculs de détail au niveau de l'ordonnance) autorisait à donner une suite constitutionnelle au mandat. Dans ce contexte, seize cantons ont soutenu la proposition, dont les deux qui, vraisemblablement, devront s'attendre à une faible baisse des taux par rapport à ceux du programme d'investissement. Notons que six cantons ne se sont prononcés que sur le principe de l'augmentation des taux, laissant de côté la formulation de la nouvelle solution. Seuls deux cantons concernés par la baisse des taux ont rejeté la proposition; ils auraient préféré, malgré la question de la constitutionnalité, que les taux de l'article 2 du programme d'investissement soient insérés dans la LUMin. Tous les cantons jugent absolument indispensable de fixer dans la LUMin la continuité des taux de participation à un niveau plus élevé. Partant, ils attendent que la nouvelle réglementation entre en vigueur à l'échéance du programme d'investissement.

Outre cette consultation des cantons, plusieurs associations ont souhaité examiner le dossier. Toutes les prises de position écrites ont été favorables; le TCS et la FRS notamment considèrent ce projet comme une étape décisive sur la voie d'un entretien adéquat des routes nationales.

2 Partie spéciale

Titre et préambule

Certes, le titre de cette loi – loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire – est concret et précis, mais à l'usage il s'avère peu pratique. Alors qu'il semblait difficile de le raccourcir, une abréviation officieuse – LUMin – suffisamment précise a rapidement vu le jour. Le Conseil fé-

déral demande d'officialiser cette abréviation en l'introduisant dans le titre sous forme de parenthèse.

Article 10 Taux de participation

L'évolution des taux de participation montre qu'il existe plusieurs possibilités de donner suite à la motion déposée: la première consiste à revenir au texte législatif initial avec les taux de participation (non actualisés) en vigueur avant 1996. La deuxième serait de relever la limite inférieure des taux et d'inscrire en même temps des taux recalculés ou actualisés, voire de reprendre le tableau des taux de l'article 2 de l'arrêté fédéral sur l'augmentation temporaire des taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales.

Le Conseil fédéral préconise la solution consistant à mettre au point un nouveau mode de calcul, basé sur les données actualisées des différents cantons. Afin d'éviter l'apparition de fluctuations en contradiction avec le texte de la motion, il prévoit une augmentation de la limite inférieure des taux de participation, qui passerait de 75 à 80 pour cent. Pour certains cantons, cela engendrera des différences de taux par rapport à ceux mentionnés à l'article 2 de l'arrêté fédéral susmentionné. Toutefois, il est d'avis que ces différences ne vont pas à l'encontre du texte de la motion. Du point de vue constitutionnel, cette solution est irréprochable et de ce fait préférable aux autres. En effet, conformément à l'article 36^{bis}, 4^e alinéa, de la constitution, elle base ses références (capacité financière, pondération, intérêts) sur des données actuelles, contrairement aux autres solutions qui tenaient en partie compte de chiffres anciens non réactualisés.

Seuls les taux indicatifs seront mentionnés dans la loi; leur application sera explicitée dans l'ordonnance sur les routes nationales. Le nouveau mode de calcul tient compte des données les plus récentes et fournit pour les cantons les taux suivants probables; toutefois ceux-ci pourraient être légèrement modifiés lors de la révision de l'ordonnance.

Canton	en %	Canton	en %
ZH	80	BL	82
BE	87	SH	83
LU	85	SG	87
UR	97	GR	92
SZ	88	AG	84
OW	97	TG	83
NW	96	TI	90
GL	92	VD	87
ZG	80	VS	95
FR	91	NE	90
SO	84	GE	80
BS	80	JU	96

Il est prévu de fixer l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2000. Partant, tous les travaux qui ne seront pas effectués pendant la durée du programme d'application seront soumis à cette nouvelle réglementation (cf. art. 2, al. 2, de l'AF sur l'augmentation temporaire des frais d'entretien des routes nationales).

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

De toute façon, ces prochaines années, un entretien constant et adéquat des routes nationales induira des frais supplémentaires, cela en raison du volume de la tâche et non pas directement à cause des taux de participation.

Il faut s'intéresser aux recettes dégagées par l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Elles influencent notamment le remboursement de l'impôt. Etant donné qu'elles entrent dans le compte d'Etat, elles y jouent aussi un rôle. Or, une augmentation des dépenses d'entretien entraîne automatiquement un déficit. Mettre à disposition des moyens financiers notablement plus élevés pour entretenir les routes nationales est en contradiction avec les mesures d'assainissement des finances fédérales. Pour un volume égal de travaux d'entretien, la Confédération sera inévitablement confrontée à des charges financières supplémentaires si les taux sont plus élevés. Alors qu'il n'est pas possible de calculer théoriquement l'ampleur de cette augmentation, cette dernière pourra être déterminée avec précision lorsque les mesures auront été planifiées et que l'on pourra comparer celles qui auront effectivement été approuvées, sur la base des anciens et des nouveaux taux.

Reste à connaître le volume des charges supplémentaires directes pour la caisse fédérale; c'est là que se pose la question du prélèvement. En comparaison avec la réglementation induite par l'AF sur l'augmentation temporaire des taux, il n'y a pas de charges supplémentaires. Mais si l'on se réfère à la solution des taux moins élevés, la part de la Confédération sera majorée de 20 pour cent des frais. Compte tenu des composants du programme d'impulsion, on ne saurait établir de comparaison à partir de cette base, mais plutôt en se référant aux taux «réguliers» de la LUMin. La surcharge, pour la Confédération, se situera ainsi entre 75 et 100 millions de francs par année. Il y aura lieu de compenser ces montants par le biais d'autres rubriques de l'impôt sur les huiles minérales, et ceci dès l'an 2000. Cependant, il n'est pas nécessaire de définir maintenant de quelle manière se fera cette compensation. Elle interviendra d'année en année par le biais d'arrêtés budgétaires et en fonction du degré d'avancement des projets pour les différentes catégories de routes. On évite ainsi d'entraver la réalisation d'autres tâches. Le plan financier 2000–2002 ne tient pas encore compte du surcoût et de la compensation par le biais d'autres rubriques de l'impôt sur les huiles minérales.

Le projet n'a aucune incidence sur l'effectif.

4 Programme de la législation

Le programme de la législation 1995–1999 ne mentionne pas ce projet, étant donné qu'il s'agit de trouver rapidement une solution à la motion déposée le 30 avril 1997.

5 Relation avec le droit européen

La révision partielle proposée est compatible avec le droit international, vu qu'elle ne concerne qu'une question purement interne de réglementation financière entre la Confédération et les cantons. Elle ne fait pas référence à des intérêts étrangers, ni ne relève de contrats ou d'accords avec l'étranger.

6 Constitutionnalité

La révision partielle demandée par ce message se base sur l'article 36^{bis}, 4^e alinéa, cst. En revanche, l'arrêté fédéral sur l'augmentation temporaire des taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales à affectation obligatoire se réfère à l'article 31^{quinquies} cst. La révision partielle reprend mot pour mot les critères d'appréciation mentionnés à l'article 36^{bis}, 4^e alinéa cst. Etant donné qu'il est possible d'intégrer un tableau du calcul des taux dans une ordonnance, le projet est en tous points conforme à la Constitution.

40200

Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 9 septembre 1998¹,
arrête:

1

La loi fédérale du 22 mars 1985² concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire est modifiée comme suit:

Introduction d'une abréviation dans le titre

LUMin

Art. 10 Taux de la participation

¹ L'entretien et l'exploitation des routes nationales comprennent le renouvellement ainsi que le gros entretien et l'entretien courant.

² La Confédération prend à sa charge 80 à 90 pour cent de la part des frais imputables d'entretien des routes nationales. Si les charges qu'un canton doit supporter pour l'entretien des routes nationales sont excessives par rapport à l'intérêt qu'il y trouve et à sa capacité financière, le Conseil fédéral peut porter la participation à 7 pour cent au plus de la part des frais imputables au-delà du taux maximum.

³ La Confédération prend à sa charge 40 à 80 pour cent de la part des frais imputables d'exploitation des routes nationales. Si les charges qu'un canton doit supporter pour l'exploitation des routes nationales sont excessives par rapport à l'intérêt qu'il y trouve et à sa capacité financière, le Conseil fédéral peut porter la participation à 15 pour cent au plus de la part des frais imputables au-delà du taux maximum.

⁴ Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral fixe le taux de la participation en tenant compte des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, de la capacité financière de ceux-ci ainsi que de l'intérêt que ces routes présentent pour eux.

⁵ Pour les frais de renouvellement et de gros entretien d'installations au sens de l'article 6 de la loi fédérale du 8 mars 1960³ sur les routes nationales qui servent de façon prépondérante des intérêts cantonaux, régionaux ou locaux et qui ont été réali-

1 FF 1998 4689

2 RS 725.116.2

3 RS 725.11

sées à la demande des cantons, la Confédération peut octroyer des aides financières de la même importance que celles qui ont été consenties pour leur construction.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

40200

Message relatif à une modification de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire du 9 septembre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.056
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1998
Date	
Data	
Seite	4689-4703
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 633

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.