

**68^e Assemblée générale ordinaire
de routesuisse – Fédération routière suisse FRS
du 27 juin 2013**

Un financement solide et durable pour un programme de construction routière contraignant

par Niklaus Zürcher, président de routesuisse – Fédération routière suisse FRS

(la version orale du discours fait foi)

L'Assemblée fédérale a terminé l'examen de l'initiative populaire fédérale «pour les transports publics» (initiative ATE) et de son contreprojet direct «Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire» (FAIF). Au vote final, l'initiative ATE a été rejetée aussi nettement que le projet FAIF a été accepté.

Le net refus de l'initiative ATE par le Parlement fédéral peut au moins être considéré comme l'expression de la volonté de ne pas toucher à l'efficace financement routier ancré dans l'article 86 de la Constitution fédérale et de ne pas miner encore plus le mode d'affectation des ressources financières au trafic routier. Concrètement, cela signifie que la tentative évidente des initiateurs de détruire le financement des routes et de stopper l'aménagement du réseau des routes nationales a, pour le moment du moins, échoué. Les Chambres fédérales ayant encore étoffé le contreprojet FAIF avant de l'approuver à de claires majorités, il serait grand temps que les initiateurs retirent leur texte qui n'a plus aucune chance.

Les arguments en faveur d'une optimisation du projet FAIF étaient certes solides, mais ils étaient politiquement malvenus et gênants. Connaissant parfaitement la réalité des faits grâce à notre intense travail de lobbying, l'Assemblée fédérale a néanmoins décidé de violer encore une fois et massivement le principe de causalité. Si un jour le peuple et les cantons approuvent le projet FAIF, jusqu'à

deux tiers du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), donc environ un milliard de francs, iront durablement au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) pour financer l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du rail. Le plafonnement de la déduction fiscale des frais de déplacement à 3000 francs par an, mesure qui touche avant tout les pendulaires automobilistes, dégagera environ 200 millions de francs par an dans le budget fédéral, montant qui alimentera également le FIF. Ledit quart NLFA – environ 300 millions de francs par an – sera étendu aux autres projets FTP (raccordement aux lignes européennes à grande vitesse, Rail 2000 et ZEB ainsi que mesures de réduction du bruit des chemins de fer). Ce prélèvement sera maintenu provisoirement jusqu'en 2030 pour le remboursement de la dette accumulée au titre des avances versées au fonds FTP.

Cette décision prise par les deux chambres fédérales est d'autant plus étonnante que chaque parlementaire était conscient que non seulement le rail, mais aussi la route a un retard à rattraper en termes d'infrastructure. Au niveau de l'infrastructure routière, il existe même des besoins énormes à combler en matière d'aménagement, d'entretien et d'exploitation. Et cela bien que la «caisse routière» se vide continuellement pour diverses raisons dans les années à venir comme le constate le Conseil fédéral. Il faut cesser de minimiser, voire de dissimuler un fait évident: la route est privée de moyens qu'elle a générés elle-même et qui lui manqueront un jour cruellement lorsqu'il s'agira de sauvegarder la fonctionnalité, les performances et la sécurité des routes nationales.

Nous savons tous ce que cela signifie finalement: la Confédération devra encore faire passer les usagers de la route à la caisse et exiger des taxes et redevances supplémentaires pour que le réseau des routes nationales réponde à peu près aux exigences futures. L'augmentation du prix de la vignette autoroutière, contre laquelle un référendum a été lancé, et la hausse annoncée de la surtaxe sur les carburants sont les premiers pas dans cette direction. Il sera intéressant d'observer comment Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux et Conseillers aux Etats expliqueront et feront avaler aux automobilistes, motocyclistes et autres usagers motorisés de la route cette augmentation des taxes et redevances qui n'aurait pas été nécessaire si le principe de causalité avait été respecté dans le financement des infrastructures de transports.

Il ne suffira en tout cas pas de répéter, comme cela se fait depuis des décennies, que la mobilité motorisée nuit à l'environnement et provoque des coûts qu'elle ne couvre pas. Cet argument usé jusqu'à la corde ne permet plus de faire taire les usagers motorisés de la route. Selon une étude demandée en 2011 par l'Office fédéral des transports (OFT) sur les atteintes à l'environnement des transports publics, il faudra faire de gros efforts pour préserver à l'avenir l'avantage écologique des transports en commun sur le trafic motorisé privé en raison des constantes améliorations apportées à ce dernier et de la forte croissance pronostiquée des transports publics. Car les atteintes à l'environnement des transports publics augmentent constamment en raison de la progression de ce trafic, de l'augmentation du nombre de tronçons sous tunnel et des vitesses plus élevées des moyens de transports.

Le trafic routier a, de son côté, fait des progrès considérables ces dernières années dans la réduction des émissions de polluants atmosphériques. Une récente étude publiée par les offices fédéraux de l'environnement (OFEV) et du développement territorial (ARE) confirme ce constat. Ainsi, il ne sera plus possible d'imposer à des installations à forte densité de trafic des mesures d'orientation du trafic en les basant uniquement sur la législation sur la protection de l'environnement. Les émissions nocives du trafic baissant, le rôle joué par les installations à forte densité de trafic dans la pollution de l'air diminue lui aussi. Les cantons, qui souhaitent prendre des mesures d'orientation du trafic sur la base de la législation sur l'environnement, devront donc à l'avenir vérifier si les interventions projetées respectent le principe de la proportionnalité ou si, au contraire, elles sont disproportionnées.

Le récent rapport du Conseil fédéral sur l'écologisation du système des impôts et des subventions indique que le produit des impôts écologiques atteint à peine 11 milliards de francs par an. Les impôts routiers – impôts sur les huiles minérales, surtaxe sur les carburants, impôts cantonaux sur les véhicules à moteur, RPLP, impôt automobile et vignette autoroutière – représentent 87% de cette somme, soit 9,4 milliards de francs. On en déduira que le trafic motorisé individuel apporte déjà une contribution énorme à l'environnement et qu'on ne saurait donc le faire passer une fois de plus à la caisse.

Nul besoin d'être prophète pour prévoir que le trafic routier motorisé continuera de faire de grands progrès dans la solution des problèmes restants comme la consommation d'énergie, les émissions de CO₂, les émissions d'oxydes d'azote ou encore au niveau de la sécurité routière. Quant au trafic ferroviaire, il pourrait certes encore gagner en efficacité dans de nombreux domaines, mais les coûts supplémentaires provoqués par les nouvelles infrastructures vont peser de plus en plus lourd. On chiffre aujourd'hui à environ 10 millions de francs les coûts subséquents de chaque kilomètre de nouvelle voie. La première étape du projet FAIF au prix de 6,4 milliards de francs apportera au moins 25 kilomètres de nouvelles voies (par exemple, la troisième voie entre Rubigen et Münsingen) dont l'entretien et l'exploitation coûteront donc grosso modo 250 millions de francs aux CFF. Ce décompte ne tient même pas compte des aménagements de voies consécutifs aux nombreux projets de transformation de gares.

Le financement de l'infrastructure ferroviaire étant donc désormais garanti, les décideurs politiques doivent maintenant s'attaquer le plus rapidement possible au financement de l'infrastructure routière et le placer sur une base solide et durable. C'est là une simple question de justice. La route a elle aussi besoin d'un financement équitable. Année après année le trafic privé motorisé verse à la seule Confédération des impôts pour un montant de près de 9,5 milliards de francs, soit l'impôt sur les huiles minérales dont la moitié est affectée à la route (environ 3 milliards de francs), la TVA qui n'est pas affectée (estimée à environ 2,1 milliards de francs), la surtaxe sur les carburants qui est totalement affectée (environ 2 milliards de francs), la RPLP qui n'est pas affectée (environ 1,5 milliard de francs), l'impôt automobile qui n'est pas affecté (450 millions de francs) et la vignette autoroutière dont le produit est entièrement affecté (350 millions de francs).

Sur ces 9,5 milliards de francs versés par les usagers de la route et qui représentent tout de même un sixième des recettes fiscales de la Confédération, seuls 3 milliards de francs, donc moins d'un tiers, sont utilisés pour des tâches routières. Les 6,5 milliards de francs restants reviennent à la caisse générale de la Confédération (environ 4,1 milliards de francs), au trafic ferroviaire (environ 1,7 milliard de francs), aux caisses cantonales (environ 500 millions de francs) et à divers autres bénéficiaires (environ 200 millions de francs).

Dans ces conditions et compte tenu du fait que l'aménagement et l'entretien de l'infrastructure routière coûtera jusqu'à 78 milliards de francs entre 2010 et 2030 selon des documents du Conseil fédéral, on ne saurait plus admettre une utilisation aussi insouciante que jusqu'ici de l'argent réunis par les usagers de la route. La majeure partie du produit de la RPLP étant sans doute durablement réservée à l'aménagement, à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure ferroviaire, il est normal que l'attention des associations routières se concentre sur les autres taxes et redevances (non encore affectées), comme par exemple la moitié du produit des impôts sur les huiles minérales et la totalité du produit de l'impôt automobile.

Selon une analyse actualisée des goulets d'étranglement routiers par l'Office fédéral des routes (OFROU), environ 490 kilomètres (km) du réseau des routes nationales seront régulièrement surchargés, dont 108 km fortement (une à deux heures de bouchon par jour) et 185 km très fortement (deux à quatre heures de bouchon par jour). C'est dire que le problème des bouchons sur le réseau des routes nationales s'est considérablement aggravé depuis la première analyse faite en 2009. La différence s'explique surtout par les nouveaux pronostics de l'Office fédéral de la statistique (OFS) concernant le développement de la population et de l'emploi. Le trafic augmentera donc plus rapidement que prévu.

Les projets financièrement garantis par le fonds d'infrastructure (module 1 et 2) permettent certes, s'ils sont complètement réalisés, de corriger totalement ou partiellement les goulets d'étranglement les plus importants sur 84 km des tronçons très fortement surchargés et 20 km des tronçons fortement surchargés. Néanmoins, 427 km de routes nationales seront régulièrement surchargés en 2030, dont 100 km très fortement et près de 90 km fortement. En en croire le récent rapport de l'OFROU sur le développement du trafic et la disponibilité des routes nationales, le nombre d'heures de bouchon enregistrées a augmenté de 4% en 2012 alors que le trafic sur les autoroutes n'a progressé que faiblement (+0,3% par rapport à 2011). Au total, 19 921 heures de bouchon ont été relevées l'an passé. La cause de loin la plus importante des bouchons sur les routes nationales était la surcharge de trafic qui a provoqué un peu plus de quatre cinquièmes des heures (16 223) d'attente.

Il ne faut pas oublier dans ce contexte qu'en 2011 environ 44% de la totalité des prestations de transport du trafic motorisé se déroulent sur les routes nationales alors que ces dernières ne représentent que 2,5% de la longueur totale du réseau routier suisse. Durant les vingt ans écoulés, les routes nationales ont non seulement absorbé l'augmentation du trafic motorisé individuel, mais aussi

légèrement déchargé le réseau routier restant. Autres chiffres significatifs: en 2011, 83,5% de l'ensemble des prestations de transport ont été produites par la route, le solde, soit 16,5%, par les chemins de fer (trains, crémaillères, téléferiques).

Pour prévenir la formation de bouchons sur la route, la Confédération n'a pas réagi en lançant une vaste offensive de construction routière, mais elle s'est contentée de gérer les perturbations du trafic. Concrètement, il s'agit par exemple de «varier» la vitesse maximale admise sur certains tronçons. Jusqu'à 450 km de routes nationales (sur un total de 1900 km) seront ces prochaines années équipées d'un système de gestion du trafic qui adapte la vitesse maximale à la densité de la circulation: lorsqu'un bouchon menace, la limite est abaissée à 100, voire à 80 km/h. Cette dite réglementation dynamique de la vitesse maximale est déjà en service sur le tronçon Augst-Bâle de l'autoroute A2. Elle n'empêche cependant pas la formation de bouchons quotidiens. Cette situation prouve à l'évidence qu'à la longue les mesures antibouchon comme les systèmes de gestion du trafic, l'ouverture de la bande d'arrêt d'urgence et les interdictions de dépasser pour les camions ne suffiront pas à assurer une circulation fluide sur les routes nationales. Il est indispensable d'ajouter des voies de circulation supplémentaires faute de quoi le trafic s'effondrera de plus en plus souvent et les usagers se déplaceront encore plus sur le réseau routier subordonné.

Contrairement au rail, la route ne dispose pas d'un concept de financement conçu pour le long terme et permettant d'éviter les graves goulets d'étranglement et bouchons que nous venons de décrire. Nous exigeons donc – et ce n'est pas la première fois que nous lançons cette revendication – une égalité de traitement pour le rail et la route sur le plan financier. Concrètement, nous demandons la mise en place d'un fonds d'infrastructure routière par analogie au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) non limité dans le temps que les chambres fédérales viennent d'instituer. Aussi longtemps que la route ne dispose pas d'un fonds équivalent à celui du rail, nous ne pourrions pas soutenir une augmentation des taxes et redevances routières.

En d'autres termes, la stratégie choisie par les autorités fédérales, qui consiste à poursuivre le subventionnement transversal du rail par la route et à charger unilatéralement les usagers de la route d'une augmentation des taxes et redevance, est vouée à l'échec. Raison de plus de placer enfin le financement des routes sur une base solide. Le projet FAIF ayant confirmé le pillage de la caisse routière au profit des transports publics, il s'agit maintenant de trouver des moyens permettant de financer les investissements nécessaires à l'infrastructure routière – et cela sans augmenter les taxes et redevances routières. On pourrait songer concrètement à l'utilisation, donc à l'affectation de la totalité du produit des impôts sur les huiles minérales (comme cela est exigé par l'initiative populaire «vache-à-lait») ou du produit des taxes d'importation sur les voitures et les accessoires automobiles (ledit impôt automobile) à des fins routières.

En résumé je retiens ceci: routesuisse s'engage en faveur d'un aménagement du réseau routier conforme à la demande et, plus particulièrement, pour l'élimination rapide des principaux goulets

d'étranglement sur le réseau autoroutier. Les bouchons de plus en plus nombreux et les fréquents effondrements de la circulation sur les grands axes routiers sont extrêmement nocifs pour la Suisse en général et son économie en particulier. routesuisse demande la mise en place d'une législation efficace qui garantisse le financement de la route, soit, concrètement, un fonds de construction des infrastructures routières alimenté par les taxes et redevances routières actuelles. Si les projets prêts à être réalisés ne peuvent être financés par le produit des taxes et redevances actuelles, donc s'il faut des ressources supplémentaires, il faudra les chercher dans le produit des taxes et redevances que les usagers de la route versent aujourd'hui. Il n'est donc pas nécessaire de tripler le prix de la vignette autoroutière ou d'augmenter les impôts sur les huiles minérales.

Les associations des usagers de la route et l'économie automobile se battent non seulement pour un aménagement du réseau routier conforme à la demande, mais elles s'engagent également en faveur d'un financement suffisant – pour le cas où l'avancement des projets exige des moyens financiers supplémentaires. Compte tenu des mauvaises expériences faites jusqu'ici avec l'utilisation des réserves et provisions de la «caisse routière», les associations routières ne sont cependant plus prêtes à donner «carte blanche» au Conseil fédéral et au Parlement avant que des décisions définitives aient été prises concernant la réalisation des projets et les engagements budgétaires correspondants. Cette prise de position, nous la devons à notre base qui souffre des bouchons de plus en plus nombreux et qui supporte la hausse des impôts. De ce point de vue, je prie le secteur du bâtiment de comprendre que les associations routières ne puissent pas soutenir les demandes d'augmenter les taxes et redevances routières.

Permettez-moi, pour conclure, encore quelques mots concernant le projet d'assainissement total du tunnel routier du St-Gothard. Nous avons entièrement soutenu le projet du Conseil fédéral mis en consultation qui propose la construction d'un deuxième tube pour permettre l'assainissement du premier, mais sans augmenter la capacité totale de cet ouvrage.

Les associations routières s'engagent depuis de nombreuses années par des arguments objectifs en faveur du percement d'une deuxième galerie au St-Gothard. Voici les principales raisons qui parlent en faveur d'une telle réalisation:

- elle augmente de manière significative la sécurité routière;
- elle sauvegarde la sécurité d'approvisionnement du canton du Tessin et empêche des pertes financières considérables en cas de fermeture prolongée du tunnel durant l'assainissement total ou en cas de grave incident (par ladite redondance);
- elle est utile à l'économie du Plateau suisse et à l'économie nationale en général ainsi qu'au tourisme et au secteur des transports en particulier.

J'ai le plaisir de saluer parmi nous Monsieur Markus Maibach, directeur du bureau de recherche et de conseil INFRAS. A l'issue de cette assemblée, il nous présentera un exposé sous le titre de «Le futur financement des transports: plus-value ou combat de distribution?» et partagera avec nous ses réflexions sur cette thématique.

Je suis heureux de pouvoir vous souhaiter au nom du Comité central la bienvenue à cette 68^e Assemblée générale ordinaire de routesuisse et j'adresse des salutations particulières aux nombreux hôtes et représentants des médias qui ont accepté notre invitation. Je déclare donc ouverte cette assemblée générale de routesuisse – Fédération routière suisse FRS.