

Projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA): procédure de consultation

Mesdames, Messieurs,

En préambule, permettez-nous de vous remercier d'avoir consulté l'Etat de Neuchâtel dans le cadre de cet important processus de stabilisation du financement de la mobilité routière à l'échelle de la Suisse. Compte-tenu de la baisse prévisible des ressources mises à disposition de la Confédération pour l'accomplissement de ses missions dans le domaine des routes nationales et des agglomérations, mettre en place suffisamment tôt un système pérenne à long terme est bien évidemment primordial. De ce point de vue, le principe de la création d'un fonds affecté au financement de ces missions est une bonne solution.

Néanmoins, si les principes d'attribution des recettes dans le champ d'application choisi fonctionneraient certainement, du point de vue technique, sur la base des hypothèses admises, dont l'augmentation du prix des carburants, ils ne nous semblent pas opportuns.

En effet, le 24 novembre dernier, le peuple suisse refusait l'augmentation du prix de la vignette autoroutière, pourtant inchangé depuis près de 20 ans. Avec ses 150%, cette augmentation était importante en valeur relative, mais insignifiante en valeur absolue, comparativement aux coûts globaux conséquents qu'occasionnent l'utilisation et l'entretien d'un véhicule routier pour son propriétaire. Le refus d'accepter cette augmentation est symptomatique de la disposition actuelle d'une majorité de la population, qui ne veut pas contribuer plus qu'actuellement aux finances des collectivités publiques.

Ainsi, proposer une augmentation des taxes sur les carburants, proposition dont l'annonce précoce en été 2013 n'est certainement pas étrangère au vote populaire négatif susmentionné, ferait très certainement l'objet d'un nouveau refus par le peuple.

Ce pronostic est encore renforcé par le dépôt de l'initiative dite Vache-à-lait, confirmant la volonté d'une part significative de la population souhaitant une affectation intégrale aux infrastructures routières des fonds perçus pour la route et le trafic routier. Dans ces circonstances, un soutien populaire et/ou politique à l'augmentation de la surtaxe sur les carburants est peu probable.

Concernant le réseau des routes nationales en lui-même, le canton de Neuchâtel demande que le plan sectoriel des transports, volet routier, approuvé par le Conseil fédéral au printemps 2006, soit intégré dans la recherche d'une solution globale de financement des routes nationales et du trafic d'agglomération.

Au travers de son approbation du nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales, le Parlement a formellement validé le principe de l'extension du réseau des routes nationales portant sur quelque 400 km de routes aujourd'hui cantonales, sans aucunement le remettre en question. Le financement de ce transfert manquant encore, il ne s'agit pas de mettre de côté cette extension du réseau, mais de la prendre en compte dans le même outil de financement que le réseau de base initialement approuvé en 1960.

En effet, si cette intégration n'est pas réalisée au moment de la création d'un outil de financement tel que le FORTA, il est évident qu'elle ne pourra plus l'être dans un horizon autre qu'à long terme, une telle opération ne pouvant être imaginée et mise en œuvre qu'au travers de processus consultatifs et décisionnels, d'échanges et de tractations complexes, chronophages et particulièrement sensibles politiquement.

Quant à la suppression, en 2027, du financement attribué aux routes principales dans les régions périphériques, il ne nous apparaît pas justifiable, dans la mesure où ces régions, à l'instar des agglomérations, ont aussi besoin de moyens pour maintenir des infrastructures reconnues au niveau national comme étant d'intérêt interrégional, voire transfrontalier.

Enfin, nous sommes particulièrement surpris de constater que l'impôt à la consommation sur les véhicules, actuellement versé dans la caisse générale de la Confédération, peut faire l'objet d'une affectation obligatoire sans qu'aucune mesure compensatoire ne soit précisée, puisque seul le terme "mesures appropriées" est formulé. La question pourrait être posée de prélèvements différents aussi compensés par des "mesures appropriées", qui résoudraient tous les problèmes posés par la diminution des revenus liés aux taxes sur les carburants !

En conclusion, aux yeux du canton de Neuchâtel, le projet tel que présenté n'est pas acceptable. Le programme stratégique de développement PRODES sur lequel il s'appuie ne prend nullement en considération le projet d'extension du réseau. Pourtant, ce dernier sert à l'ensemble du territoire suisse, a contrario de la planification envisagée dans le projet FORTA, qui prévoit des aménagements quasi exclusivement dans les grands centres et agglomérations du Plateau.

Nous constatons également que le projet proposé s'éloigne de l'esprit du projet de territoire suisse qui reconnaît un développement pour l'ensemble du pays par le renforcement d'un réseau polycentrique de villes et de communes.

Finalement, nous regrettons que les moyens à allouer aux projets d'agglomération ne soient pas explicitement réservés à cet effet puisque la concurrence entre les buts poursuivis par le fonds risque de rendre leur financement aléatoire.

Vous remerciant de prendre en compte les considérations émises ci-avant et vous souhaitant bonne réception de ces lignes, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 23 juin 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, *La chancelière,*
A. RIBAUX S. DESPLAND

Questionnaire

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

A Nouvelle architecture de financement

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

Oui, voir courrier de prise de position.

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

Oui, voir courrier de prise de position.

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

- a. les sources de financement proposées ?

Non, voir courrier de prise de position.

- b. les tâches à financer ?

- c. les autres instruments et mécanismes du fonds ?

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

Avantages

- + Structure du financement simplifiée et consolidée pour les routes nationales et le trafic d'agglomération.
- + Sources de financement diverses:
 - 100% de la surtaxe sur les huiles minérales
 - 100% du produit de la vignette
 - Impôt sur les véhicules automobiles
 - 100% du produit de l'impôt forfaitaire des véhicules électriques
- + Système de compensation avec le financement spécial pour la circulation routière offrant une souplesse de financement entre FSCR et FORTA.

Inconvénients

- Le financement des routes principales dans les régions de montagnes et les régions périphériques actuellement assumé par le fonds des infrastructures (FIInfr) est reporté dans le financement spécial de la circulation routière (FSCR) qui est soumis au frein à l'endettement.
- L'enchevêtrement rail/route est maintenu, avec le volet trafic d'agglomération.

Analyse

Le modèle proposé vise à assurer et rendre pérenne le financement des tâches "principales" de la Confédération dans le domaine routier, soit l'achèvement, l'entretien, l'exploitation, les aménagements et l'augmentation des capacités du réseau autoroutier. A cela s'ajoute le volet relatif au trafic d'agglomération.

Les autres tâches, comme celles ayant trait aux routes principales, restent financées au travers du FSCR ou y sont rattachées, comme c'est le cas pour les routes principales dans les régions périphériques qui dépendent actuellement du FIInfr. Ces financements sont donc soumis au frein à l'endettement, puisqu'ils sont intégrés au budget de fonctionnement de la Confédération.

L'extension du réseau n'est pas considérée dans le modèle proposé.

Ce modèle est élaboré dans le seul intérêt de la Confédération. Les financements à destination des routes principales et des régions périphériques ne sont pas consolidés ou assurés dans le futur, puisqu'ils dépendent du FSCR. Une variante de suppression de ce même FSCR est aussi envisagée, ce qui rendrait plus opaque encore le système proposé par rapport à celui qui prévaut actuellement. En particulier, la suppression, en 2027, du financement attribué aux routes principales dans les régions périphériques ne nous apparaît pas justifiable, puisque ces régions, à l'instar des agglomérations, ont aussi besoin de moyens pour maintenir des infrastructures reconnues au niveau national comme étant d'intérêt interrégional, voire transfrontalier.

Le canton de peut donc pas soutenir ce nouveau modèle.

B Mesures de comblement du déficit prévisible

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

L'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales est trop importante. Elle pénalise par trop les régions périphériques "grands consommateurs" de kilomètres, dans des régions où l'alternative en transports publics est souvent inexistante. Elle est d'autant plus discutable, que les aménagements planifiés dans le projet se situent majoritairement, voire exclusivement, dans et autour des agglomérations.

Voir aussi courrier de prise de position.

Le canton ne peut pas être d'accord avec ce principe.

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

Il fait sens que l'affectation complète d'une taxe qui frappe des automobilistes revienne dans un fonds routier. Cet impôt devrait aussi financer l'extension du réseau et les projets d'aménagement qui y sont liés.

Le canton est d'accord avec cette affectation pour autant qu'elle serve aussi à financer l'extension du réseau et les projets d'aménagement qui y sont liés.

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

Non, voir points 5 et 9, et courrier de prise de position.

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

Non, voir points 5 et 9, et courrier de prise de position.

- 9) Si vous n'approuvez ni l'option principale ni l'option secondaire pour le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales :

- a. Quel devrait être le montant de l'augmentation ?

L'augmentation de la surtaxe devrait être significativement inférieure à ce que prévoit le projet.

Une réaffectation de 0.1 à 0.2 point de la TVA provisoire, de manière analogue à ce qui a été fait pour le FIF, pourrait compenser la diminution de recettes. Par ailleurs, il serait judicieux qu'une part de l'impôt sur les huiles minérales aujourd'hui dirigée dans la caisse générale soit affectée à la route et qu'une part équivalente de la TVA provisoire (0.1 à 0.2 point) reste dans le budget général de la Confédération. Une augmentation raisonnable du coût de la vignette automobile couplée à une indexation au coût de la vie pourrait compléter le financement.

b. À quoi faudrait-il renoncer si l'augmentation venait à être plus faible que celle de l'option principale ou de l'option secondaire ?

10) S'agissant des véhicules à propulsion alternative (par ex. les véhicules électriques), êtes-vous d'accord pour qu'à partir de 2020

a. une redevance forfaitaire soit introduite et

b. serve à financer le FORTA (cf. question 3a) ?

Il est effectivement logique que tous types de véhicules qui utilisent les infrastructures contribuent à leur exploitation, leur entretien et leurs aménagements, au même titre que les autres utilisateurs. Elle devrait cependant aussi financer l'extension du réseau et ses aménagements.

Voir aussi courrier de prise de position.

Le canton est favorable à taxer également les véhicules à propulsion alternative.

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

Le canton est favorable à la prise en compte du renchérissement concernant l'impôt et la surtaxe sur les huiles minérales.

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

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

b. Option secondaire : relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales pour la porter à 42 centimes, affectation de l'impôt sur les véhicules automobiles (jusqu'à 100 %).

Aucune, voir points 5 et 9, et courrier de prise de position.

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

Voir point 9.

C Programme de développement stratégique des routes nationales

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

Le programme de développement stratégique (PRODES) se base sur le plan sectoriel des transports, volet routier, approuvé par le Conseil fédéral en 2006, mais ne prend pas en compte le projet d'extension du réseau formellement approuvé par le Parlement. Si le financement de cette extension, par l'augmentation du prix de la vignette autoroutière, a été refusé en votation populaire du 24 novembre 2013, ni les partis, ni les référendaires, ni les associations de défense des automobilistes n'ont remis en question, à un quelconque moment, le bien fondé de l'extension du réseau ou des projets d'aménagement.

Il est dès lors totalement inacceptable qu'une planification financière allant jusqu'à l'horizon 2040 néglige cette partie-là du plan sectoriel des transports, monopolisant à long terme les différentes sources de financement dévolues à la route et condensant ensuite la majorité, voir l'intégralité

des investissements dans et autour des agglomérations du plateau suisse, sans prendre en considération le fait que l'impact financier de la réforme sera plus lourd à supporter pour les habitants des régions périphériques que pour ceux des centres, qui bénéficieront d'une offre en transports publics plus attractive et efficace.

Voir aussi courrier de prise de position.

Dans ce sens, le canton ne peut pas accepter ce concept de base.

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

La procédure en plusieurs étapes nous paraît judicieuse et à même de tenir compte des risques inhérents à la conception et à la réalisation de projets importants.

Le canton est favorable à la mise en place de l'accroissement des capacités des routes nationales par étapes.

D Autres remarques

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