

12.018

Message concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement

du 18 janvier 2012

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et le financement des charges supplémentaires qui en résultent pour la Confédération.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2010 | P | 09.4203 | Financement routier (E 10.3.10, Brändli) |
| 2004 | P | 04.3496 | Intégration de la région de Glaris dans le réseau des routes nationales (E 9.12.04, Jenny) |
| 2004 | P | 04.3315 | Raccordement du pays d'Appenzell aux routes nationales (E 29.9.04, Altherr) |
| 2003 | P | 02.3385 | Trafic nord-sud. Contournement de l'agglomération lucernoise (N 2.6.03, Commission des transports et des télécommunications CN 200.300) |
| 2002 | P | 02.3216 | Trafic nord-sud. Contournement de l'agglomération lucernoise (E 6.6.02, Commission des transports et des télécommunications CE 02.300) |
| 2002 | P | 01.3111 | Contournement de Lucerne (N 21.3.02, Theiler) |
| 2002 | P | 01.3098 | Routes nationales. Compléter le réseau (N 21.3.02, Schmid Odilo) |
| 2001 | P | 01.3308 | Route reliant Loèche à Loèche-les-Bains. Changement de catégorie (N 5.10.01, Jossen) |
| 2001 | P | 01.3264 | Projet relatif au réseau des routes nationales. Modification (E 25.9.01, Commission des transports et des télécommunications CE 00.320) |
| 2001 | P | 01.3007 | Réseau des routes nationales (N 19.3.01, Commission des transports et des télécommunications CN 00.401) |
| 2000 | P | 00.3381 | Classer la liaison entre les autoroutes J20 et A16 en route nationale (N 6.10.00, Schmied Walter) |
| 2000 | P | 00.3302 | Accès à l'Emmental (N 6.10.00, Schenk) |

- 2000 M 00.3217 Planifier le réseau des routes nationales de demain
(N 20.6.00, Commission spéciale CN 00.016; E 3.10.00)
- 2000 M 00.3201 Clarifier l'avenir du réseau des routes nationales
(E 16.6.00, Commission spéciale CE 00.016; N 20.6.00)
- 2000 M 99.3456 Examen de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes
nationales (E 6.10.99, Commission des transports et des
télécommunications; CE 99.408; N 20.3.00)
- 2000 P 99.3421 Le Grand-Saint-Bernard comme alternative au Mont-Blanc
(N 19.9.00, [Epiney-]Chevrier)
- 2000 P 99.3374 Tunnel du Hirzel (N 19.9.00, Bosshard)
- 2000 P 99.3238 Raccordement du pays d'Appenzell aux routes nationales
(N 19.9.00, Vallender)
- 1999 P 99.3240 Raccordement du pays d'Appenzell aux routes nationales
(E 6.10.99, Merz)
- 1999 P 99.3161 Réseau des routes principales dans le canton d'Appenzell
Rh.-I. (E 6.10.99, Schmid Carlo)

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

18 janvier 2012 Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent projet vise à adapter l'arrêté fédéral de 1960 sur le réseau des routes nationales (arrêté sur le réseau) aux réalités actuelles et futures des transports. Le message demande l'intégration de 376 kilomètres de routes existantes dans le réseau des routes nationales, la mise en œuvre de mesures en vue de financer les charges supplémentaires qui en résultent pour la Confédération ainsi que l'intégration de deux compléments de réseau prioritaires dans le réseau actuel des routes nationales pour en éliminer les goulets d'étranglement.

Contexte

Les Chambres fédérales ont défini les liaisons routières d'importance nationale dans l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales (arrêté sur le réseau). Celui-ci est resté valable dans l'ensemble jusqu'à présent, et le réseau des routes nationales qu'il a défini est maintenant réalisé en grande partie.

Au moment de la mise en vigueur de l'arrêté sur le réseau, les liaisons entre les centres économiques suisses et celles entre ceux-ci et les réseaux étrangers de routes à grand débit étaient au centre des préoccupations. Les exigences posées aux routes nationales ont beaucoup changé depuis lors. Une adaptation complète de l'arrêté sur le réseau s'impose donc pour que ces voies puissent continuer de remplir leur fonction. Le présent projet porte sur cette adaptation et le financement des charges supplémentaires qui en résultent pour la Confédération.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral a soumis le réseau existant des routes nationales à une révision complète dans le cadre du plan sectoriel des transports du 26 avril 2006. L'examen ainsi réalisé confirme le réseau existant dans une très large mesure, à l'exception de la liaison de la N4 entre Barga et Schaffhouse. En effet, cette liaison de onze kilomètres ne remplit plus les exigences applicables à une route d'importance nationale et doit par conséquent être exclue du réseau des routes nationales. Cependant, cet examen montre aussi que le réseau des routes nationales ne répond pas suffisamment aux exigences actuelles et futures des agglomérations moyennes et des régions périphériques de Suisse. Pour remédier à ces faiblesses, le Conseil fédéral propose d'intégrer environ 387 kilomètres de liaisons supplémentaires dans le réseau des routes nationales. Il s'agit exclusivement de liaisons routières existantes. Ces adaptations entraînent un accroissement du réseau des routes nationales de quelque 376 kilomètres.

L'exploitation, l'entretien et l'aménagement des routes reprises occasionnent pour la Confédération des charges supplémentaires de 305 millions de francs par an. Quelque 30 millions de francs seront compensés chaque année auprès des cantons cédants en réduisant les contributions globales aux routes principales et les contributions fédérales destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Les quelque 275 millions de francs restants seront obtenus en augmentant le prix de la vignette autoroutière. A cette fin, ce dernier devrait

passer de 40 à 100 francs par an. Une vignette valable deux mois («vignette de deux mois») serait introduite simultanément au prix de 40 francs.

Par ailleurs, le Conseil fédéral propose de reprendre trois projets d'aménagement importants des cantons dans les liaisons routières à transférer. Il s'agit du tronçon manquant de l'autoroute de l'Oberland zurichois et des contournements du Locle et de la Chaux-de-Fonds. Ces trois projets seront probablement parvenus à maturité au moment de la mise en vigueur de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau. Le Conseil fédéral estime qu'ils sont nécessaires et conformes aux normes et aux standards applicables aux routes nationales.

Enfin, le Conseil fédéral demande que l'arrêté sur le réseau intègre les deux compléments de réseau suivants: l'autoroute du Glattal et le contournement de Morges. Ces deux projets sont nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement de la N1 dans les régions de Zurich-Glattal et de Lausanne-Morges. La question de leur financement ne devra être réglée que lorsque leur réalisation nécessitera des ressources financières considérables, soit au plus tôt dans dix ans environ.

L'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau garantit, à long terme, une desserte cohérente de toutes les régions de la Suisse par des liaisons routières d'importance nationale. L'intégration demandée de liaisons routières existantes dans le réseau des routes nationales contribue à préserver et à renforcer la place économique suisse, et favorise la mise en œuvre des objectifs de la Confédération en matière d'aménagement du territoire. Le trafic (route et autres modes de transport) ne devrait pas s'en trouver considérablement influencé.

La mise en œuvre de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau n'a pas d'incidence sur le budget fédéral. Par contre, les adaptations proposées ont des conséquences très variables selon les cantons. Huit cantons ne transféreront aucune route existante au réseau des routes nationales et ne seront donc concernés que marginalement par les adaptations proposées. Par contre, les cantons qui cèdent des routes seront déchargés de leurs tâches d'exploitation, d'entretien et d'aménagement de celles-ci, qui passeront intégralement à la Confédération. Pour compenser cet allègement financier, la Confédération réduira ses contributions globales destinées aux routes principales et ses contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques en fonction des routes principales cédées.

Cependant, les cantons recevront 10 % des recettes supplémentaires résultant de l'augmentation demandée du prix de la vignette autoroutière dans le cadre des contributions fédérales au financement de mesures autres que techniques.

Table des matières

Condensé	595
1 Les grandes lignes du projet	599
1.1 Contexte	599
1.1.1 Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales	599
1.1.2 Evolution fulgurante du trafic	599
1.1.3 Nécessité d'une révision approfondie de l'arrêté sur le réseau	600
1.1.4 Nécessité d'une coordination avec les projets d'infrastructure	601
1.2 Nouvelle réglementation proposée	603
1.2.1 Exigences posées au futur réseau des routes nationales	603
1.2.2 Adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau	604
1.2.3 Justification de l'intégration dans l'arrêté sur le réseau demandée	607
1.2.4 Effets variables selon les cantons	608
1.3 Couverture des besoins financiers supplémentaires	608
1.3.1 Cadre financier	608
1.3.2 Instruments de gestion	610
1.3.3 Vers un découvert général du FSCR	611
1.3.4 Besoins financiers supplémentaires dus à l'adaptation de l'arrêté sur le réseau	614
1.3.5 Couverture des besoins financiers supplémentaires	615
1.3.6 Régime spécial pour les cantons dépourvus de routes nationales	621
1.4 Reprise de projets prêts à être réalisés	622
1.4.1 Conditions de reprise	622
1.4.2 Projets dont la reprise est recommandée	622
1.5 Intégration de compléments de réseau prioritaires	623
1.5.1 Nécessité et étendue des compléments de réseau prioritaires	623
1.5.2 Financement	625
1.6 Résultats des procédures préparatoires	625
1.7 Classement d'interventions parlementaires	629
2 Commentaires sur divers articles	631
2.1 Généralités	631
2.2 Classement	631
2.2.1 Classement des routes à transférer	631
2.2.2 Mise à jour du classement des routes nationales existantes	632
2.3 Numérotation et dénomination	632
2.4 Transfert de la propriété	634
2.5 Reprise des projets en cours	634
2.6 Mise en vigueur	635
2.7 Commentaire sur les modifications de la loi fédérale sur les routes nationales	636
2.8 Commentaire sur les modifications de l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure	640

2.9 Commentaire sur les modifications de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales	641
2.10 Commentaire sur les modifications de la loi sur la vignette autoroutière	642
3 Conséquences	644
3.1 Conséquences pour la Confédération	644
3.1.1 Conséquences financières	644
3.1.2 Conséquences sur les effectifs de la Confédération	644
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	645
3.2.1 Conséquences financières variables	645
3.2.2 Diminution des effectifs du personnel assumant les tâches de maître d'ouvrage	648
3.2.3 Conséquences minimales pour les communes	648
3.3 Conséquences pour l'économie nationale	648
3.4 Conséquences sur les transports publics	649
3.5 Conséquences sur l'organisation du territoire et l'environnement	649
3.5.1 Soutien aux objectifs de la Confédération en matière d'aménagement du territoire	649
3.5.2 Conséquences minimales sur l'environnement	650
4 Rapport au programme de législature	650
5 Aspects juridiques	650
5.1 Constitutionnalité et légalité	650
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse et relation avec le droit européen	651
5.3 Forme de l'acte législatif	651
5.4 Frein aux dépenses	651
5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions	652
Annexes:	
1 Carte synoptique des adaptations de l'arrêté fédéral sur le réseau demandées	653
2 Conséquences sur le réseau routier dans les cantons	654
3 Indications sur les projets cantonaux importants dont la reprise est recommandée	655
Loi fédérale sur les routes nationales (Projet)	661
Loi sur la vignette autoroutière (Projet)	663
Arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure (Projet)	667
Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (Arrêté sur le réseau) (Projet)	669

Message

1 Les grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales

Les Chambres fédérales ont défini les liaisons routières d'importance nationale dans l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales (arrêté sur le réseau; RS 725.113.11). Il s'agit essentiellement des autoroutes, qui relient les centres économiques suisses entre eux et avec les réseaux étrangers de routes à grand débit.

A l'époque, les exigences du trafic suprarégional étaient au centre des préoccupations. Les besoins du trafic local, alors modeste, étaient secondaires. Depuis lors, les exigences imposées aux routes nationales ont fortement évolué. En effet, ces voies constituent aujourd'hui la véritable épine dorsale du transport routier dans les centres et les agglomérations du pays. En outre, leur importance est restée considérable pour la connexion des pôles économiques ainsi que pour les transports routiers nationaux et internationaux.

Le réseau actuel est conforme pour l'essentiel à l'arrêté fédéral de 1960. Seuls les contournements nord et ouest de Zurich, le tunnel routier du Gothard, la Transjurane et le raccordement du tunnel de la Vereina ont été ajoutés au réseau des routes nationales tel que décidé alors.

Cette durabilité de l'arrêté sur le réseau a pu être garantie grâce à la marge de manœuvre suffisante qu'il offrait pour réagir à la croissance rapide du trafic et aux mutations profondes des besoins des agglomérations et des régions périphériques (aucune modification essentielle requise).

1.1.2 Evolution fulgurante du trafic

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté sur le réseau, la population résidant en Suisse est passée d'environ 5,36 à 7,87 millions d'habitants¹. C'est dans les communes périphériques des agglomérations et dans les communes rurales proches des centres que l'accroissement de la population a été le plus marqué. Cette évolution s'est accompagnée d'une expansion des zones bâties, d'un accroissement des distances entre zones d'habitation et lieux de travail, et d'une progression de l'urbanisation.

D'autres facteurs d'influence importants ont fortement évolué en parallèle, comme le mode de vie, les loisirs, le revenu des ménages ou les activités économiques. Les conséquences de ces changements se manifestent notamment par une croissance fulgurante du trafic. A lui seul, le trafic individuel motorisé a quintuplé entre 1960 et 2009, passant de 18 590 à 89 930 millions de personnes-kilomètres². C'est sur le

¹ Bilan de la population résidante permanente, 1861–2009, Office fédéral de la statistique (OFS), 2010.

² Transport de personnes: performances (prestations), 1960–2009, OFS, 2010.

réseau des routes à grand débit des agglomérations et de leur périphérie que l'augmentation du trafic a été la plus forte.

Ces tendances se maintiendront. Selon les prévisions actuelles³, la population résidente de la Suisse augmentera encore de 21,6 % entre 2000 et 2030. Cette croissance se concentrera principalement sur certaines régions du pays, et il faut s'attendre à de nouveaux effets sur les infrastructures de transport. Par conséquent, l'ensemble des prévisions et des scénarios tablent sur une poursuite de la croissance du trafic. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) estime que les trafics routier et ferroviaire augmenteront de 15 à 29 % entre 2000 et 2030⁴. Etant donné l'évolution actuelle des facteurs qui déterminent le trafic, il faut revoir ces perspectives à la hausse, par mesure de précaution.

Les transports terrestres s'effectuent sur une infrastructure d'une longueur totale d'environ 76 561 kilomètres⁵, comportant quelque 5107 kilomètres de lignes ferroviaires. La Confédération est aujourd'hui l'unique responsable d'environ 57 % de ces lignes. Le reste relève de la compétence conjointe de la Confédération et des cantons. En matière de routes, la Confédération est seule responsable du réseau des routes nationales, long aujourd'hui de quelque 1790 kilomètres, ce qui équivaut à environ 2,3 % de l'infrastructure de transport existante. En outre, elle participe au financement du réseau des routes principales, long d'environ 2262 kilomètres⁶. L'expérience montre que ce sont les routes nationales qui devront absorber la majeure partie de la croissance prévue du trafic routier.

Aujourd'hui, près de 40 % des véhicules-kilomètres annuels du trafic individuel motorisé sont parcourus sur les routes nationales. Cette part correspond à quelque 34 % de l'ensemble des kilomètres réalisés en Suisse dans le cadre des transports privés et publics de personnes, et à environ 1,6 fois l'ensemble des kilomètres des transports publics ferroviaires et routiers de personnes.

Il est nécessaire d'adapter l'infrastructure routière et les compétences en la matière pour pouvoir suivre le rythme des évolutions précitées.

1.1.3 Nécessité d'une révision approfondie de l'arrêté sur le réseau

La Confédération fait face à ces exigences au moyen des diverses mesures suivantes: le soutien financier aux projets d'agglomération, l'élimination des goulets d'étranglement des routes nationales existantes et le développement de l'infrastructure ferroviaire (cf. ch. 1.1.4).

En plus de ces mesures d'aménagement, des adaptations sont requises en matière de compétences. En effet, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ne répond pas entièrement aux besoins actuels et futurs des usagers. La Confédération doit assumer davantage sa responsabilité quant au raccordement des routes avec

³ Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010-2060, OFS, 2010.

⁴ Perspectives d'évolution du trafic voyageurs en Suisse à l'horizon 2030, Office fédéral du développement territorial (ARE), 2006.

⁵ Chiffres pour les années 2007 (rail) et 2009 (route), OFS, 2011.

⁶ Annexe 2 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin; RS 725.116.21).

les réseaux routiers étrangers, au renforcement du réseau des villes et à l'amélioration de la desserte des régions périphériques de Suisse.

Ce devoir a été exprimé dans un nombre croissant d'interventions parlementaires demandant l'intégration de nouveaux éléments dans le réseau des routes nationales. Par conséquent, le Conseil fédéral a réexaminé la fonction première du réseau des routes nationales et élaboré des propositions pour adapter l'arrêté sur le réseau aux besoins actuels et futurs des usagers.

Ce sont essentiellement les éléments ci-après qui sont à l'origine de la démarche du Conseil fédéral: d'une part, les cantons et les communes ont toujours plus de difficultés à financer les routes de délestage et les aménagements nécessaires de leur réseau routier. La compatibilité des routes surchargées avec les besoins des zones bâties en souffre, et les niveaux d'aménagement et d'entretien des routes importantes ne sont plus entièrement conformes aux exigences actuelles et futures du trafic individuel motorisé.

D'autre part, les besoins des agglomérations, en croissance rapide, et des régions touristiques de Suisse ont profondément changé. Les unes et les autres veulent que des liaisons rapides et agréables les relient entre elles et avec les régions métropolitaines des pays voisins. Si le réseau existant des routes nationales répond en majeure partie à ces besoins, l'entretien et l'aménagement de certaines liaisons suprarégionales importantes relèvent de la responsabilité des cantons. De plus, le raccordement de certaines régions et agglomérations moyennes au réseau des routes nationales n'est pas suffisamment garanti.

Par conséquent, le Conseil fédéral a soumis le réseau des routes nationales à une révision complète. Le présent message vise à inscrire l'adaptation de l'arrêté sur le réseau qui en résulte dans le droit. Le projet régit l'intégration d'environ 387 kilomètres de routes existantes dans le réseau des routes nationales, la suppression de ce dernier d'une liaison longue de quelque onze kilomètres ainsi que le financement des charges supplémentaires occasionnées pour la Confédération. Par ailleurs, le message demande l'intégration de deux compléments de réseau prioritaires, nécessaires pour éliminer d'importants goulets d'étranglement du réseau actuel des routes nationales, des adaptations formelles de l'arrêté en vigueur aux conditions réelles ainsi que la reprise de trois projets cantonaux importants sur les liaisons routières transférées.

1.1.4 Nécessité d'une coordination avec les projets d'infrastructure

D'autres projets revêtent de l'importance dans le cadre de la présente adaptation de l'arrêté sur le réseau. Le message du 11 novembre 2009 relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011 (FF 2009 7509) et le message du 11 novembre 2009 relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et à l'allocation des moyens financiers nécessaires (FF 2009 7591). Ces deux projets se fondent sur la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFinfr; RS 725.13). Ils sont étroitement liés en termes de contenu.

Dans le cadre du message relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération, la Confédération soutient des aménagements de l'infrastructure destinée aux trans-

ports privés et publics qui relèvent de la compétence des cantons et des communes. Elle se fonde à cette fin sur les projets d'agglomération qui lui ont été soumis par les cantons, où les cantons et les communes présentent leurs idées de développement de l'infrastructure de transport et coordonnent celles-ci avec l'aménagement du territoire. Dans les grandes agglomérations en particulier, il existe des interactions étroites entre les mesures d'aménagement des infrastructures de transport urbaines, cantonales et nationales.

Un processus analogue a été engagé avec le message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau existant des routes nationales. En adoptant la LFIInfr, les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral de mettre en évidence les mesures nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement attendus pour 2020 sur le réseau des routes nationales, en tenant compte des différents modes de transport. En matière de routes, il est prévu d'ajouter des voies aux routes nationales existantes. Dans certaines agglomérations, il est également question de construire de nouveaux tronçons de route nationale. Ces compléments de réseau nécessitent la modification de l'arrêté sur le réseau et sont donc directement liés au présent projet.

Les Chambres fédérales ont adopté les premiers messages relatifs aux programmes en faveur du trafic d'agglomération et de l'élimination des goulets d'étranglement du réseau existant des routes nationales en automne 2010.

Il faut également tenir compte du développement de l'infrastructure ferroviaire. Les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (RS 742.140.2) le 20 mars 2009. Cette loi jette les bases de vastes améliorations du transport de personnes à grande distance et du transport de marchandises. Les Chambres fédérales ont affecté 5,2 milliards de francs du fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP) au développement de l'infrastructure ferroviaire.

Il est prévu que les Chambres fédérales adoptent d'autres séries de mesures d'aménagement tous les quatre à huit ans, sur la base d'une vision à long terme. Elles se fonderont à cette fin sur le message relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et à son contre-projet direct (arrêté fédéral sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire). Le projet en question prévoit le remplacement des sources de financement de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, jusqu'à présent imbriquées, par un nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Il requiert toutefois aussi des recettes supplémentaires à hauteur d'environ 600 millions de francs par an, ainsi que des gains en termes d'efficacité des chemins de fer. Le Conseil fédéral adoptera le message correspondant à l'intention des Chambres fédérales en même temps que le présent message.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Exigences posées au futur réseau des routes nationales

Le réseau des routes nationales a été révisé dans le cadre du plan sectoriel des transports du 26 avril 2006⁷. Dans la partie Programme de ce dernier, le Conseil fédéral a défini les critères que devront remplir à l'avenir les infrastructures de transport d'importance nationale. Il en découle qu'une route nationale devra désormais satisfaire au moins l'une des exigences suivantes:

1. *Assurer le passage du trafic international de transit:* Les itinéraires de transit internationaux à travers la Suisse font partie intégrante du réseau des routes transeuropéennes (*Transeuropean Road Network, TERN*) et, donc, du réseau des routes nationales. Ils garantissent la liaison entre les régions métropolitaines étrangères de Paris, Lyon, Turin, Milan, Vienne, Munich, Stuttgart et Francfort.
2. *Relier les grandes agglomérations de Suisse à l'étranger:* Les liaisons entre les grandes agglomérations urbaines de Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Lucerne, Zurich, Winterthur, St-Gall et Lugano et les agglomérations étrangères voisines de taille au moins égale font partie intégrante du réseau national.
3. *Relier entre elles les grandes et moyennes agglomérations urbaines:* Toutes les grandes agglomérations suisses doivent être reliées par des routes nationales. En outre, les agglomérations moyennes doivent être raccordées aux grandes agglomérations par des routes nationales. Enfin, les agglomérations moyennes doivent être reliées entre elles par des routes nationales si la demande de voies de ce type est potentiellement élevée.
4. *Desservir les installations de transport d'importance nationale:* Les aéroports nationaux, les ports rhénans et les installations du transport combiné du pays doivent être desservis par des routes nationales.
5. *Desservir les chefs-lieux cantonaux:* Les chefs-lieux cantonaux qui ne sont pas le centre d'une agglomération moyenne ou grande doivent être reliés à la grande agglomération la plus proche par des routes nationales.
6. *Garantir la disponibilité du réseau sur les axes principaux (redondance):* Là où les transversales principales est-ouest (N1) et nord-sud (N2) absorbent une part importante du trafic de grand transit, les routes nationales doivent offrir des itinéraires bis judicieux. La Confédération garantit ainsi que «son» réseau routier peut remplir sa fonction même en cas d'événements extraordinaires (catastrophe naturelle, incendie dans un tunnel, etc.).
7. *Desservir les grandes régions touristiques alpines:* Les régions touristiques alpines de renommée internationale enregistrant plus de 1,5 million de nuitées doivent être desservies par le réseau ferroviaire ou par celui des routes nationales. Toute région touristique comptabilisant plus de 3 millions de nuitées par an doit dans tous les cas être desservie par une route nationale.

⁷ Le plan sectoriel des transports peut être téléchargé à partir du site de l'Office fédéral du développement territorial sous www.are.admin.ch > Organisation et aménagement du territoire > Planification des transports.

Les critères du plan sectoriel des transports sont assortis de paramètres mesurables. Ces derniers permettent d'attribuer clairement certaines liaisons routières au réseau d'importance nationale.

1.2.2 Adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau

L'examen systématique du réseau des routes nationales au moyen des critères mentionnés confirme dans une très large mesure l'importance des routes nationales existantes pour le pays. Seule la liaison N4 entre Bâle et Schaffhouse fait exception. L'arrêté sur le réseau de 1960 prévoyait qu'elle serait empruntée par le trafic provenant du sud de l'Allemagne. Or, il est clair aujourd'hui que l'Allemagne préfère faire passer le trafic de transit nord-sud venant de la région de Stuttgart par Thurgau. Par conséquent, la liaison Bâle – Schaffhouse (longue de onze kilomètres) doit être supprimée de l'arrêté sur le réseau et transférée au réseau des routes principales.

Cependant, cette analyse montre aussi que le réseau des routes nationales n'a pas suivi le développement des zones bâties et des besoins du trafic individuel motorisé dans certaines régions de Suisse. Ainsi, des régions entières doivent être reliées aux régions métropolitaines des pays voisins (critère 2), des agglomérations moyennes doivent être raccordées aux grandes agglomérations (critère 3), et des chefs-lieux cantonaux doivent encore être desservis par le réseau des routes nationales (critère 5). Seule la desserte des installations de transport d'importance nationale (critère 4) ne requiert aucune adaptation. En effet, le réseau existant des routes nationales dessert aujourd'hui déjà toutes les installations de transport d'importance nationale.

Pour remédier à la situation, il convient d'ajouter environ 376 kilomètres de routes au réseau des routes nationales dans les régions concernées. Il s'agit là exclusivement de liaisons routières existantes. Cette extension du réseau permettra de resserrer les mailles de ce dernier. Ainsi, certains éléments de réseau existants seront reliés par de nouveaux éléments. De plus, les lacunes existantes seront comblées. Enfin, tous les chefs-lieux cantonaux, d'autres grandes et moyennes agglomérations ainsi que les principales régions touristiques de Suisse seront désormais desservis par les routes nationales.

La figure 1 présente les adaptations nécessaires de l'arrêté sur le réseau, tandis que le tableau 1 indique le nom et la longueur des routes à ajouter au réseau, ainsi que le critère du chiffre 1.2.1 qui est déterminant pour l'intégration de la route dans le réseau des routes nationales.

Adaptation proposée du réseau des routes nationales



Tableau 1

Cantons	Adaptations des routes nationales	Longueur ⁸ [km]	Critère
VS	H21, Martigny-Expo-Anschluss Pass Gd. St-Bernard	39.30	1
SH	H15, Schaffhausen-Thayngen	6.22	1
SH	N4, Schaffhausen-Bargen	-11.09	1
BE	H6, Bern (Schönbühl)-Biel	25.27	2
FR, BE, NE	H10, Murten-Thielle	14.61	2
NE	H20, Neuchâtel-Le Locle-Col des Roches	27.10	2
BE, VS	H223, Spiez-Kandersteg; H509, Goppenstein-Gampel	35.42	2
ZG, ZH	H338, Baar-Hirzel-Wädenswil	13.02	2
TI	H394, Mendrisio-Stabio-Gaggiolo	4.98	2
TG, SG	H14, H474, Grüneck-Meggenhus	39.08	3
TI	H406, H13, Bellinzona-Locarno	13.22	3
ZH	A53, Brütisellen-Wetzikon-Rüti	26.32	3
ZH, SG, SZ	A53, Rüti-Rapperswil-Schmerikon- Reichenburg	11.24	3
SG, AR, AI	H8, St. Gallen (Winkeln)-Herisau - Appenzel	16.65	5
BL, JU	H18, Delémont Est-Hagnau	36.08	5
GL	H17, Niederurnen-Glarus	8.81	5
BL	H2, Pratteln-Liestal-Sissach	9.46	5/6
AG	H5, Aarau-Aarau-Ost	5.35	5
GR	H417, H3 Thusis-Silvaplana	54.78	7
Total		375.82	

Nouveaux tronçons de routes nationales, avec indication des cantons concernés, de la longueur et du critère à l'origine de l'adaptation. Une longueur négative signifie que la Confédération cède le tronçon au canton.

⁸ Lors de la construction du réseau des routes nationales, certains tronçons ont en partie déjà été réalisés en tant que routes nationales. Le présent projet permet d'intégrer formellement ces tronçons à l'arrêté sur le réseau, comme éléments des nouvelles liaisons d'importance nationale.

1.2.3

Justification de la demande d'intégration à l'arrêté sur le réseau

Il est possible de justifier comme suit l'intégration proposée des différentes liaisons supplémentaires dans l'arrêté sur le réseau:

- La liaison *Martigny–Gd-St-Bernard* constitue une liaison importante pour le trafic international entre les régions de Genève-Lausanne, de la Franche-Comté ainsi que de Berne-Fribourg et l'aire métropolitaine de l'Italie du Nord. En reprenant ce tronçon, la Confédération assume la responsabilité de la quatrième et dernière liaison d'importance pour le transit nord-sud, après le Gothard, le San Bernardino et le Simplon.
- La liaison *Schaffhouse–Thayngen* remplace la N4 entre Bargaen et Schaffhouse. Elle relie le sud de l'Allemagne à la Suisse.
- Les liaisons *Berne (Schönbühl)–Bienne*, *Morat–Thielle* et *Neuchâtel–Le Locle–Col des Roches* relie la région de Berne aux grandes régions de Besançon/Nancy/Dijon et Belfort.
- L'intégration des liaisons *Spiez–Kandersteg* et *Goppenstein–Gampel* dans l'arrêté sur le réseau garantit la liaison des grandes agglomérations de Berne et de Bâle/Zurich avec la grande région Gênes/Novare/Turin/Milan du nord de l'Italie.
- La reprise de la liaison *Baar–Hirzel–Wädenswil* permet de combler une lacune et de mieux relier Lucerne/Zoug à la région de la vallée du Rhin/du Vorarlberg.
- La reprise de la liaison *Mendrisio–Stabio–Gaggiolo* garantit que la grande agglomération de Lugano soit reliée à Varese.
- La reprise de la liaison *Grüneck–Meggenhus* permet de relier plus directement les agglomérations moyennes d'Arbon et de Rorschach ainsi que le corridor de développement situé le long de la T14 directement à la grande agglomération de Winterthur/Zurich.
- La liaison *Bellinzona–Locarno* est intégrée dans le réseau des routes nationales pour relier l'agglomération moyenne de Locarno à Lugano.
- L'intégration de la liaison *Brütisellen–Wetzikon–Rüti (ZH)–Rapperswil–Schmerikon–Reichenburg* dans le réseau des routes nationales garantit que Wetzikon et Rapperswil soient reliées aux grandes agglomérations de Winterthur et de Zurich ainsi qu'à la région de la vallée du Rhin/du Vorarlberg.
- Les liaisons *St-Gall (Winkeln)–Herisau–Appenzell*, *Delémont–Est–Hagnau*, *Niederurnen–Glaris*, *Pratteln–Liestal*, et *Aarau–Aarau–Est* relie les chefs-lieux cantonaux à la grande agglomération la plus proche, à savoir St-Gall, Bâle ou Zurich.
- L'ajout de la liaison *Liestal–Sissach* au réseau des routes nationales permet de garantir une redondance suffisante du réseau. La Confédération dispose ainsi, avec la reprise proposée de la liaison Pratteln–Liestal (desserte des chefs-lieux cantonaux), d'un itinéraire de délestage de la N2 entre Pratteln et la jonction de Sissach.

- La liaison *Thusis–Silvaplana* raccorde la grande région touristique de la Haute-Engadine au réseau des routes nationales. Cette région touristique alpine atteint le seuil requis de 3 millions de nuitées par an.

1.2.4 Effets variables selon les cantons

Les conséquences des adaptations proposées de l'arrêté sur le réseau varient selon les cantons. Si la majorité des cantons cèdent des routes à la Confédération, aucune nouvelle route nationale n'est prévue dans les cantons suivants: Bâle-Ville, Genève, Lucerne, Nidwald, Obwald, Soleure, Uri et Vaud. Enfin, seul le canton de Schaffhouse comptera moins de routes nationales à l'avenir (–5 km).

C'est dans les cantons de Berne (+58 km), des Grisons (+55 km), du Valais (+50 km), de Bâle-Campagne (+38 km), de Thurgovie (+37 km), de Zurich (+36 km) et de Neuchâtel (+27 km) que les kilomètres ajoutés au réseau des routes nationales sont les plus nombreux.

La majeure partie des routes à transférer sont aujourd'hui des routes principales. Par ailleurs, il est prévu d'ajouter trois routes cantonales existantes au réseau des routes nationales. Il s'agit des liaisons Brüttisellen–Wetzikon–Rüti (ZH)–Rapperswil (ZH, SG), Waldstatt–Appenzell (AR, AI) et Ins–Morat (BE, FR).

L'annexe 2 présente en détail les conséquences de l'adaptation proposée sur les réseaux des routes nationales et des routes principales dans les différents cantons.

1.3 Couverture des besoins financiers supplémentaires

1.3.1 Cadre financier

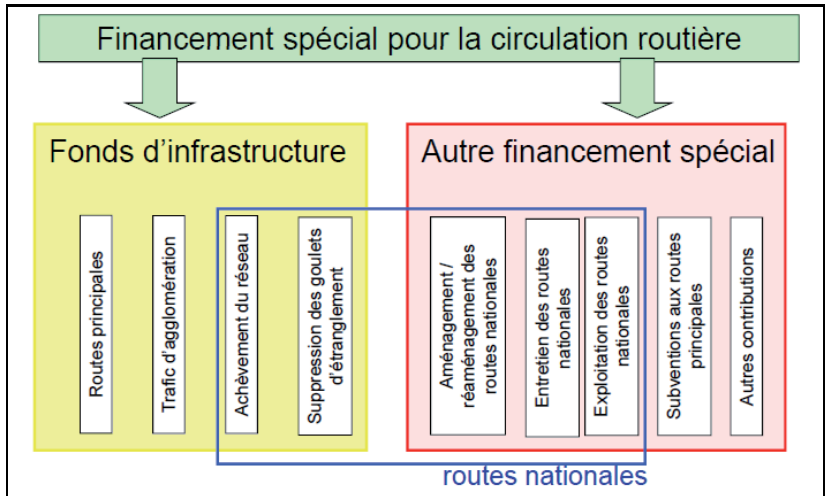
Conformément à l'art. 86, al. 3, de la Constitution (Cst.; RS 101), la Confédération finance ses tâches et ses dépenses liées à la circulation routière au moyen des recettes à affectation obligatoire du financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Elle règle ainsi par exemple les dépenses liées aux routes nationales, les subventions pour la promotion du transport combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés, les contributions aux grands projets ferroviaires («part NLFA»), les attributions au fonds d'infrastructure, les contributions aux coûts engendrés par les routes principales et les mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier.

Le financement de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement des routes nationales est assuré directement par les *crédits ad hoc de l'Office fédéral des routes (OFROU)* (cf. figure 2). Les dépenses d'exploitation englobent notamment celles qui sont dues au service hivernal, à l'entretien des surfaces vertes ou au nettoyage des voies ainsi que celles qui sont occasionnées par la gestion de l'ensemble du trafic. L'entretien, qui vise la conservation du réseau des routes nationales, comprend par exemple la réfection des revêtements ou des voûtes de tunnels ainsi que le remplacement des équipements d'exploitation et de sécurité. Enfin, l'aménagement inclut les mesures ci-après, mises en œuvre sur les routes nationales existantes: ouvrages de protection contre le bruit, passages à faune, adaptations aux nouvelles normes techniques ou de sécurité, ou encore réaménagements de jonctions.

Enfin, le *fonds d'infrastructure (FInfr)* prend en charge l'achèvement du réseau des routes nationales et la suppression de ses goulets d'étranglement de plus de deux kilomètres. Par ailleurs, il paie les contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations ainsi que les contributions pour la conservation du réseau des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques.

Figure 2

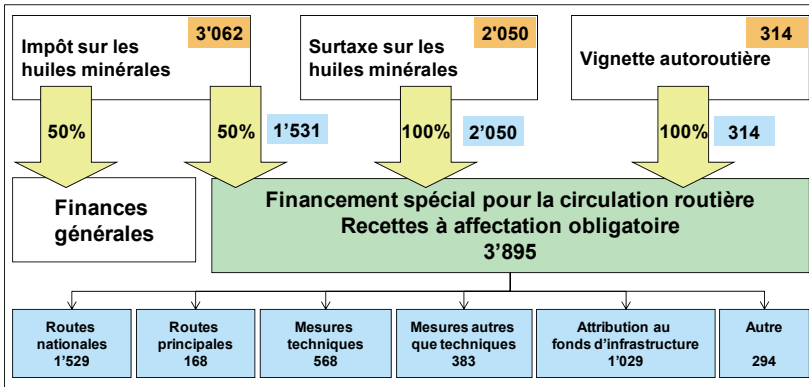
Vue d'ensemble des tâches du FSCR



Les tâches relatives aux routes nationales sont encadrées d'un trait épais.

Le FSCR est alimenté par la moitié du produit de l'impôt sur les huiles minérales, le produit de la surtaxe sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière). En 2010, 3,9 milliards de francs de recettes à affectation obligatoire ont afflué dans le FSCR. Depuis 1994, l'impôt sur les huiles minérales s'élève à environ 43 centimes par litre d'essence et à 46 centimes par litre de diesel. La surtaxe sur les carburants, de 30 centimes par litre, n'a pas changé depuis 1974. Quant à la vignette autoroutière, elle coûte 40 francs par an depuis 1995. La figure 3 fournit une vue d'ensemble des flux financiers pour l'année 2010.

Flux financiers 2010 destinés aux routes au niveau fédéral (en millions de francs)



Le FSCR est un fonds à affectation obligatoire intégré dans le capital propre de la Confédération. Il confronte les recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales, de la surtaxe sur les carburants et de la vignette autoroutière avec les dépenses qu'elles doivent financer conformément à la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin; RS 725.116.2).

Le FSCR est un instrument purement comptable. Les recettes et les dépenses qui y figurent font partie intégrante du compte d'Etat. De plus, elles sont soumises au frein à l'endettement. Les différences annuelles entre les recettes et les dépenses augmentent ou diminuent les excédents cumulés de ressources à affectation obligatoire du FSCR. Les excédents de recettes des années précédentes sont réservés aux futures dépenses à affectation obligatoire.

Le FSCR alimente aussi le FInfr. Contrairement aux autres tâches financées à partir du FSCR, le FInfr dispose d'un bilan et d'un compte de résultats séparés. Dans le compte d'Etat, les attributions au FInfr sont comptabilisées en tant que dépenses et sont portées au débit du FSCR. Elles grèvent le budget de la Confédération comme toute autre dépense fédérale. Toute attribution de ressources du FSCR au FInfr a une incidence sur le frein à l'endettement au moment où elle est comptabilisée. Toute augmentation des attributions au FInfr grève le FSCR et peut donc entrer en concurrence avec les autres tâches financées par le FSCR.

1.3.2 Instruments de gestion

La gestion des investissements est réalisée différemment pour les deux canaux de financement que sont le FSCR et le FInfr:

Les *investissements financés directement par le FSCR* sont gérés grâce au programme de construction à long terme, au programme de construction annuel et à la planification de l'entretien des routes nationales. Le *programme de construction à long terme* (art. 11, al. 2, de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales;

RS 725.11) permet une gestion à long terme des investissements réalisés pour la construction de routes nationales. Ce programme coordonne les besoins de tous les projets avec les ressources disponibles. A cette fin, il classe les projets par ordre de priorité en fonction non seulement de leur importance pour la circulation et de leur impact dans la durée, mais aussi de leur avancement. Le programme de construction à long terme est révisé et approuvé par le Conseil fédéral tous les trois ans environ.

Par ailleurs, dans le cadre d'une planification continue, l'OFROU adapte ce programme aux nouvelles réalités, issues par exemple du report d'un projet en cas de recours. Le *programme de construction annuel* qui en résulte est approuvé par le DETEC (art. 4 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales; RS 725.111). Enfin, l'OFROU utilise un autre instrument de gestion détaillé pour l'aménagement et l'entretien: *la planification de l'entretien des routes nationales* (UPlaNS). Cette dernière se fonde sur une subdivision du réseau en tronçons d'entretien, où tous les travaux de construction sont planifiés et exécutés à intervalles réguliers.

Quant aux *investissements financés par le FInfr*, ils sont gérés au moyen des instruments prévus dans la LFIInfr. Il s'agit en particulier du crédit global et de ses tranches prévues pour l'achèvement du réseau et l'élimination des goulets d'étranglement. La gestion des projets d'achèvement du réseau relève de la compétence du Conseil fédéral. Ce dernier se fonde à cette fin sur les messages qui lui sont fournis tous les quatre ans sur le sujet. Ce sont les Chambres fédérales qui décident des aménagements à réaliser pour supprimer les goulets d'étranglement du réseau, en se fondant sur le message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement, que lui a présenté le Conseil fédéral pour la première fois à la fin 2009 (cf. ch. 1.1.4).

Les Chambres fédérales assument une autre fonction centrale de gestion dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Elles se prononcent alors sur les crédits annuels accordés pour les routes nationales (en partie par les enveloppes budgétaires GMEB de l'OFROU, en partie par le FInfr).

Dès l'entrée en vigueur du présent arrêté fédéral, les projets existants relatifs aux nouveaux tronçons autoroutiers seront pris en compte par les instruments fédéraux précités (le FInfr n'est pas concerné). Ils seront évalués selon les mêmes principes et réalisés selon le même calendrier que les projets concernant le réseau actuel des routes nationales.

1.3.3 Vers un découvert général du FSCR

Le FSCR est confronté à deux tendances antagonistes: alors que ses dépenses augmentent, ses recettes devraient diminuer sur le long terme dans les conditions-cadres actuelles.

Augmentation des besoins ordinaires

Indépendamment de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau demandée, les routes nationales doivent faire face à des exigences croissantes en termes de quantité et de qualité. Il en résulte une augmentation des besoins financiers. Cette évolution s'explique principalement comme suit: le réseau des routes nationales croît chaque

année, les infrastructures vieillissent et la charge de trafic, les exigences en matière d'aménagement et de disponibilité, ainsi que le renchérissement, augmentent.

Le réseau des routes nationales croîtra de quelque 14 % entre l'année 2000 et son achèvement. La Confédération devra assumer des dépenses supplémentaires pour l'entretien des nouveaux tronçons dès leur mise en service, puis procéder aux premiers grands travaux de remise en état dans les dix à quinze ans. Le vieillissement de l'infrastructure routière doit aussi être pris en compte: aujourd'hui, 71 % des routes nationales ont plus de 30 ans. En outre, la sollicitation des infrastructures a crû considérablement avec l'augmentation du volume du trafic (y c. trafic lourd), si bien qu'il n'est plus possible d'en ajourner la réfection totale.

De même, diverses tâches d'exécution ainsi que les exigences élevées fixées en vue d'une disponibilité permanente des routes nationales génèrent des coûts importants. Ainsi, selon les estimations de l'OFROU, les dépenses nécessaires à la mise en œuvre de l'ordonnance du 27 février 1991 sur les accidents majeurs (RS 814.012) s'élèveront à environ 1,25 milliard de francs. Quant à l'application de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (RS 814.41), elle coûtera quelque 1,3 milliard de francs jusqu'en 2015. Il faut y ajouter les dépenses nécessaires pour les mesures de réduction de l'effet de coupure provoqué par les routes nationales (passages à faune ou couvertures en zone urbaine). Par ailleurs, après les graves accidents survenus dans des tunnels, les exigences posées aux équipements techniques de sécurité ont considérablement augmenté, et la mise aux normes progressive des tunnels existants occasionnera des dépenses à hauteur d'environ 1,2 milliard de francs d'ici à 2020. Quelque 300 millions supplémentaires seront requis pour la protection des routes nationales contre les dangers naturels.

En raison de la forte augmentation du trafic, divers points faibles du réseau (par ex. les abords des jonctions) mettent de plus en plus en péril sa capacité. Il faut également tenir compte des demandes des villes et des agglomérations en vue de la création de nouvelles voies d'accès et de jonctions pour décharger le réseau secondaire. Enfin, l'installation de divers dispositifs de gestion du trafic nécessaires pour améliorer les flux de trafic sur les routes nationales engendrera des dépenses supplémentaires d'environ 1,5 milliard de francs.

Par conséquent, selon les estimations de l'OFROU, les dépenses ordinaires de la Confédération allouées entre 2016 et 2030 à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement du réseau des routes nationales tel que décidé passeront de quelque 1,7 milliard à environ 2,3 milliards de francs par an.

Nouveaux besoins attendus en raison de tâches supplémentaires

A l'avenir, plusieurs tâches viendront s'ajouter à celles dont le financement est assuré par le FSCR.

Ainsi, l'élimination de certains goulets d'étranglement du réseau des routes nationales exigera la construction de nouveaux éléments de réseau, nommés «compléments de réseau» (cf. ch. 1.5). Le contournement de Morges et la nouvelle liaison routière dans le Glattal en sont deux exemples. D'après les estimations actuelles, ces deux projets engendreront à eux seuls un volume d'investissement de quelque 5,4 milliards de francs.

En outre, dans le message relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et à son contre-projet direct, le Conseil fédéral demande que l'allocation de ressources du FSCR au fonds FTP, aujourd'hui limitée dans le temps, soit prolongée jus-

qu'au remboursement des dettes de ce dernier, soit vraisemblablement jusqu'en 2030. Selon l'adaptation prévue de l'art. 196, al. 3, Cst., 9 % du produit net de l'impôt sur la consommation des carburants et de son supplément (impôt sur les huiles minérales sauf vignette autoroutière, selon l'art. 86, al. 1 et 4, Cst.) seront alloués au FIF, jusqu'à concurrence de 310 millions de francs. Par rapport au statu quo, qui prévoit que les ressources de l'impôt sur les huiles minérales, équivalant à un quart des coûts de la NLFA au maximum, diminueront de façon continue avant d'être épuisées en 2026, le FSCR sera grevé de quelque 200 à 250 millions de francs supplémentaires par an. A compter de 2030, plus aucune ressource ne sera transférée du FSCR au FIF⁹.

Les ressources financières du Finfr ne permettront de supprimer qu'une partie des goulets d'étranglement les plus importants du réseau. Les autres goulets mentionnés dans le premier message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement continueront d'exister. Quelque 6,4 milliards de francs supplémentaires seraient requis pour supprimer également ces goulets restants par des travaux de construction.

Enfin, il faut tenir compte de la disposition constitutionnelle qui exige que le FSCR mette des ressources financières à la disposition du trafic d'agglomération. En effet, puisque cette disposition restera valable après l'expiration de la durée de vie du Finfr, son application grèvera aussi le FSCR à long terme.

Incertitudes quant à l'évolution des recettes

Si, entre 2000 et 2009, le nombre de kilomètres parcourus a augmenté de quelque 10 % pour le seul transport privé de voyageurs, les recettes à affectation obligatoire du FSCR correspondantes, issues de l'impôt sur les huiles minérales, de la surtaxe incluse sur les huiles minérales et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, n'ont progressé que de 5 %. En 2010, elles ont même légèrement diminué par rapport à 2009.

Selon les prévisions du DETEC¹⁰, les kilomètres parcourus augmenteront aussi à l'avenir. Par contre, il faut s'attendre à une réduction de la consommation de carburants fossiles: la tendance générale à circuler avec des véhicules moins gourmands en carburant ou propulsés par d'autres énergies va s'amplifier grâce à l'arrêt des Chambres fédérales du printemps 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ des voitures de tourisme. La consommation de carburants fossiles dans la circulation routière va donc globalement diminuer. Selon les estimations les plus récentes de l'OFROU, entre 2016 et 2030, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire baisseront de 15 à 20 %, si les prix des carburants, les tarifs d'impôt, etc. restent constants et compte tenu de l'augmentation prévue des kilomètres parcourus.

Par ailleurs, les effets de la forte revalorisation du franc en 2011 sur le «tourisme à la pompe» sont incertains. Selon une étude réalisée à la demande de l'Office fédéral de

⁹ Le projet «Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire» (FAIF), contre-projet à l'initiative populaire «Pour les transports publics», grève le FSCR considérablement moins que ce serait le cas si l'initiative devait être acceptée. A ce sujet, cf. également le message relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et à son contre-projet direct.

¹⁰ *Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030*, ARE, 2006, et *Perspektiven des schweizerischen Güterverkehrs bis 2030*, ARE, 2004 (contiennent un résumé en français).

l'énergie (OFEN)¹¹, en 2007, environ 10 % de la consommation d'essence de la Suisse était imputable à des conducteurs étrangers. Ce chiffre s'explique par les différences de prix alors en vigueur entre la Suisse et les pays voisins. Si la force du franc se maintient, il faut s'attendre à une diminution significative du tourisme à la pompe.

Impasse financière à court et moyen termes

Les recettes courantes ne suffiront donc pas pour couvrir les dépenses prévues dans le cadre des besoins ordinaires, à moyen terme déjà. Ainsi, selon le plan financier actuel, les réserves du FSCR devraient passer sous le seuil d'un milliard de francs dès la fin de l'année 2014 et être épuisées en 2016. Le FSCR se trouvera alors dans une impasse financière pour la prise en charge des seuls besoins ordinaires.

1.3.4 Besoins financiers supplémentaires dus à l'adaptation de l'arrêté sur le réseau

Les routes intégrées dans le réseau des routes nationales dans le cadre de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau relèvent de la seule responsabilité de la Confédération. C'est elle qui décide de construire de nouvelles routes et d'aménager les voies existantes. En outre, elle veille à la conservation du réseau, dont elle organise l'exploitation et garantit le financement.

L'adaptation de l'arrêté sur le réseau demandée prolonge le réseau existant d'environ 20 %, sans compter les voies d'accès aux routes nationales. De ce fait, elle a des conséquences financières radicales pour la Confédération. Les besoins financiers supplémentaires occasionnés par les routes transférées sont estimés à quelque 305 millions de francs par an: environ 35 millions pour leur exploitation, environ 70 millions pour leur entretien, et quelque 200 millions pour leur aménagement.

Le calcul des charges d'*exploitation* mentionnées se fonde sur les données empiriques de l'OFROU tirées des décomptes d'exploitation relatifs à l'entretien courant des routes nationales. Il tient compte en particulier des spécificités des tronçons routiers en question (nombre de voies, ouvrages d'art d'une certaine longueur, tunnels, topographie, etc.).

Quant à l'estimation des charges d'*entretien*, elle repose sur un examen visuel de l'état des routes à transférer. Pour contrôler leur plausibilité, les charges ainsi calculées ont été comparées aux charges d'entretien conseillées d'après la valeur de remplacement des routes et à celles occasionnées par des tronçons autoroutiers comparables.

Enfin, l'estimation des charges d'*aménagement* se fonde sur les indications fournies par les cantons. Ces derniers élaborent actuellement environ 65 projets ou idées pour les tronçons concernés. Si 55 de ces projets sont déjà très avancés et assortis d'estimations de coûts pertinentes, les autres projets ne disposent que de planifications approximatives. En l'état actuel des connaissances, les dépenses nécessaires pour ces 55 projets de construction et d'aménagement s'élèvent à 7,9 milliards de francs. L'OFROU estime à environ 8 à 10 milliards de francs le volume d'investis-

¹¹ *Tanktourismus*, OFEN, 2010 (contient un résumé en français).

sement nécessaire à la réalisation de tous les projets en discussion relatifs aux nouveaux éléments du réseau.

Ces indications ne disent rien de l'urgence, de la faisabilité et de la maturité des projets. Il est probable que certains projets ne seront pas réalisés ou qu'ils ne le seront pas au cours de la période prévue aujourd'hui par les cantons. Le Conseil fédéral suppose que les projets qui seront réalisés ces 20 prochaines années coûteront environ 4 milliards de francs. Il en résulte une charge annuelle d'environ 200 millions de francs pour la Confédération.

1.3.5 Couverture des besoins financiers supplémentaires

Financement en deux étapes

Pour couvrir les besoins financiers supplémentaires requis en matière d'infrastructure routière, il est nécessaire de procéder par étapes.

Il convient *dans un premier temps* de régler la question du financement de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau demandée. Le présent message y est notamment consacré.

Il faudra *dans un second temps* combler l'impasse financière qui se dessine pour la période considérée (2016 à 2030), évaluée à quelque 1,5 milliard de francs par an en moyenne¹². Cette mesure garantira le financement des dépenses supplémentaires en matière d'exploitation, d'entretien et d'aménagement des routes nationales, des premiers compléments de réseau pour un montant de 5,4 milliards de francs ainsi que des contributions au FIF jusqu'en 2030¹³.

Seules des ressources en suffisance permettront d'éviter de graves déficits en matière de fonctionnement, de compatibilité, de sécurité et de disponibilité du réseau. Le financement des besoins et des mesures supplémentaires visant à éviter de nouveaux goulets d'étranglement sur le réseau devra être assuré par une hausse unique ou progressive de la surtaxe sur les huiles minérales. C'est pourquoi le Conseil fédéral soumettra aux Chambres fédérales, en temps voulu, des propositions pour combler l'impasse financière prévisible.

Lors de la conception desdites mesures, il faudra garder en mémoire les critiques et les oppositions manifestées aussi bien à l'encontre du projet «Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire» (FAIF) qu'à l'encontre du présent projet de message mis en consultation simultanément, en particulier par les associations des professionnels de la route. En plus de l'opportunité d'opposer un contre-projet à l'initiative de l'ATE relative aux transports publics, la poursuite des contributions du FSCR aux infrastructures du transport par rail¹⁴, fondées essentiellement sur la politique de transfert, ainsi que la création unique d'un fonds pour l'infrastructure

¹² Etat en octobre 2011.

¹³ Par ces contributions, le FSCR sera grevé de 200 à 250 millions de francs supplémentaires par an, par rapport au statu quo, entre 2016 et 2030.

¹⁴ Conformément aux demandes exprimées par les associations des professionnels de la route lors de la consultation, le message relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et à son contre-projet direct prévoit de limiter dans le temps la contribution du FSCR au FIF. Plus aucune ressource du FSCR ne sera allouée au FIF une fois que les avances du FTP auront été remboursées (env. 2030).

ferroviaire (sans création simultanée d'un fonds routier analogue) ont principalement été remises en question.

Pour des considérations financières, le Conseil fédéral envisage en principe avec réserve la création de fonds indépendants du budget central de la Confédération. Toutefois, les défis posés en matière de financement de l'infrastructure ferroviaire sont tels qu'un fonds lui semble être un moyen adapté. Les éléments exposés au chiffre 1.3.3 indiquent qu'à l'avenir, le financement de l'infrastructure routière pourrait se révéler tout aussi délicat que celui de l'infrastructure ferroviaire. En vue d'une égalité de traitement entre la route et le rail, le Conseil fédéral examine par conséquent si la création d'un fonds ne pourrait pas constituer la solution la plus adaptée dans le domaine routier aussi.

Mesures nécessaires au financement de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau

Le Conseil fédéral propose les deux mesures ci-après pour financer les charges supplémentaires de la Confédération dues à l'adaptation de l'arrêté sur le réseau (étape 1):

- compenser environ 30 millions de francs par an en réduisant deux types de contributions versées aux cantons cédants: les subventions globales pour les routes principales et les contributions fédérales destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques;
- se procurer les 275 millions de francs restants en augmentant le prix de la vignette autoroutière.

Compensation auprès des cantons cédants

La Confédération aide les cantons à assumer leurs tâches routières en leur versant des contributions globales pour les routes principales, des contributions au financement de mesures autres que techniques ainsi que des contributions destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Les contributions globales et les contributions destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques dépendent directement de la longueur des routes principales.

En cédant des routes principales à la Confédération, les cantons concernés sont libérés des charges d'exploitation, d'entretien et d'aménagement de ces routes. Pour compenser partiellement cet allègement, le Conseil fédéral prévoit de réduire les contributions globales pour les routes principales et les contributions fédérales destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques qui leur sont versées. Il en résulte les réductions indiquées ci-après dans le tableau 2, compte tenu des contributions fédérales pour 2010¹⁵. Le canton de Schaffhouse fait exception: le transfert demandé de la route nationale existante entre Schaffhouse et Bâle dans le réseau des routes principales accroît la longueur totale de ce dernier dans le canton de Schaffhouse, entraînant ainsi une augmentation des contributions globales pour les routes principales.

¹⁵ Les valeurs indiquées ne sont pas les contributions fédérales effectivement versées aux cantons en 2010. Elles ne tiennent pas compte des contributions au financement de mesures techniques versées à certains cantons dans le cadre d'un règlement transitoire de la RPT pour les projets en phase finale. Les valeurs indiquées sont calculées conformément à l'art. 17 OUMin.

Les contributions fédérales sont calculées d'après les longueurs en vigueur des routes principales. Le montant de la compensation est déduit avant le versement aux cantons cédants. Les ressources correspondantes restent dans le FSCR et servent à financer les charges supplémentaires de la Confédération résultant de l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau.

Tableau 2

Adaptation des contributions globales pour les routes principales et des contributions destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques par suite de la cession de routes principales

Cantons	Contributions globales pour les routes principales		Contributions fédérales destinées aux routes principales dans les Régions de montagne et les régions périphériques		Compensation totale en millions de francs
	2010	Compensation	2010	Compensation	
	en millions de francs	en millions de francs	en millions de francs	en millions de francs	
ZH	3.60	-0.53	0.00	0.00	-0.53
BE	19.25	-3.64	0.00	0.00	-3.64
LU	3.57	0.00	0.00	0.00	0.00
UR	9.30	0.00	3.52	0.00	0.00
SZ	3.80	0.00	2.51	0.00	0.00
OW	0.64	0.00	0.36	0.00	0.00
NW	0.44	0.00	0.40	0.00	0.00
GL	2.11	-0.41	1.39	-0.34	-0.75
ZG	0.28	-0.11	0.00	0.00	-0.11
FR	3.34	0.00	1.89	0.00	0.00
SO	1.30	0.00	0.90	0.00	0.00
BS	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00
BL	3.16	-2.78	0.00	0.00	-2.78
SH	0.59	0.22	0.00	0.00	0.22
AR	2.79	-0.27	1.64	-0.20	-0.47
AI	0.78	0.00	0.51	0.00	0.00
SG	8.58	-1.02	0.00	0.00	-1.02
GR	46.54	-5.91	17.38	-2.09	-8.01
AG	5.33	-0.34	0.00	0.00	-0.34
TG	4.04	-1.35	0.00	0.00	-1.35
TI	8.71	-1.11	0.00	0.00	-1.11
VD	8.05	0.00	0.00	0.00	0.00
VS	20.54	-4.75	8.16	-1.81	-6.56
NE	5.99	-3.02	2.80	-1.04	-4.06
GE	2.00	0.00	0.00	0.00	0.00
JU	2.74	-0.31	1.64	-0.27	-0.58

Les adaptations ne concernent que les cantons qui cèdent des routes principales existantes à la Confédération (ou qui reprennent une route nationale existante, dans le cas de Schaffhouse) dans le cadre de l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau. Elles n'ont pas d'effet sur le montant des contributions globales pour les

routes principales et les contributions fédérales destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques allouées aux autres cantons.

Augmentation du prix de la vignette autoroutière

Système actuel du forfait annuel avec vignette autocollante

La Suisse a instauré la vignette obligatoire en 1985. Depuis, l'achat d'une vignette autocollante permet aux conducteurs d'emprunter durant une année les routes nationales soumises à la redevance. La vignette coûtait 30 francs lors de son introduction. Son prix a été relevé à 40 francs en 1995 en raison du renchérissement.

En 2009, 8,76 millions de vignettes ont été vendues: 5,32 millions ont été achetées en Suisse, tandis que 3,44 millions ont été écoulées à l'étranger et aux postes-frontières. Les recettes brutes issues de ces ventes se sont élevées à environ 358 millions de francs, dont quelque 10,6 millions ont servi à couvrir les frais d'administration et d'impression. Quelque 23,7 millions ont par ailleurs été affectés à l'indemnisation des distributeurs de Suisse et environ 6,7 millions de francs à ceux de l'étranger.

Nouvelle réglementation prévue

Généralités

Pour obtenir les quelque 275 millions de francs par an nécessaires, il convient de porter à 100 francs le prix du forfait annuel. Une vignette de validité limitée devra être introduite en parallèle, au prix de 40 francs. Cette nouvelle réglementation entrera en vigueur dès que le solde des provisions du FSCR deviendra inférieur à un milliard de francs.

La redevance sera donc perçue sous la forme d'une vignette annuelle et d'une vignette de deux mois. La vignette autocollante continuera de servir de justificatif de paiement jusqu'à nouvel avis.

Comme jusqu'à présent, la vignette annuelle sera valable du 1^{er} décembre de l'année précédente au 31 janvier de l'année suivante. Quant à la vignette de deux mois, elle permettra d'emprunter les routes soumises à la redevance durant deux mois entre le 1^{er} décembre de l'année précédente et le 30 janvier de l'année suivante. Sa durée de validité commencera le jour poinçonné sur la vignette et se terminera après deux mois. S'il n'y a pas de jour du même quantième au cours du deuxième mois, la validité prend fin le dernier jour de ce mois¹⁶. Pour empêcher que la vignette de deux mois soit utilisée plusieurs fois, le jour poinçonné doit impérativement se situer entre le 1^{er} décembre de l'année précédente et le 30 novembre de l'année en cours.

La vignette autocollante reste liée au véhicule. Son transfert d'un véhicule à un autre demeure interdit. Un changement du système actuel de perception lié au véhicule vers un système lié à la plaque de contrôle ne sera possible qu'avec l'introduction de la vignette électronique.

¹⁶ Exemples: si le jour poinçonné est le 15 mars, la validité de la vignette expire le 15 mai; si le jour poinçonné est le 31 juillet, la validité expire le 30 septembre.

Vente

Les vignettes sont émises par l'Administration des douanes et peuvent être achetées en Suisse, aux postes-frontières occupés et à l'étranger (aux points de vente déjà connus).

La nouvelle réglementation proposée incitera davantage les conducteurs étrangers à acheter la vignette au dernier moment, une fois arrivés à la frontière. Pour répondre à cette augmentation de la demande, des zones de vente seront spécialement créées, surtout à proximité des postes-frontières autoroutiers. En raison de la distance entre ces zones et les bureaux de douane proprement dits, la vente devra y être assurée principalement par des tiers.

Contrôles

Les contrôles doivent être effectués sur les routes soumises à la redevance. Pour contrôler la vignette autocollante, les organes de contrôle ne peuvent procéder qu'à un examen visuel des véhicules. Ce dernier nécessite un fort ralentissement du trafic pour la vignette annuelle et même son arrêt pour la vignette de deux mois. Les contrôles devront donc se concentrer sur les aires de ravitaillement et les aires de repos (police), les entrées et les sorties d'autoroute (police) ainsi que sur les postes-frontières autoroutiers (Administration des douanes).

L'augmentation du prix de la vignette et l'instauration d'une vignette de validité limitée impliquent une intensification des contrôles. La police et l'Administration des douanes doivent procéder à cette intensification grâce à leurs ressources en personnel. Les cantons ont aussi la possibilité d'engager des équipes mobiles spécialisées dans le contrôle des vignettes à l'intérieur du pays. Comme en Autriche, ces équipes contrôleraient uniquement le respect de l'obligation de payer la redevance sur les autoroutes et les semi-autoroutes. Le produit des amendes infligées par les cantons leur revient entièrement. Ils pourraient avoir un intérêt à engager les équipes mentionnées si le montant de l'amende se montait à 200 francs, comme prévu par la loi fédérale du 19 mars 2010 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (loi sur la vignette autoroutière, LVA; RS 741.71).

Estimation des recettes

Le Conseil fédéral suppose que le nouveau règlement proposé générera une augmentation du produit net d'environ 305 millions de francs par an. En vertu de l'art. 4, al. 5, LUMin, 10 % de ces recettes supplémentaires reviendront aux cantons. Il restera donc environ 275 millions de francs par an pour financer les charges fédérales supplémentaires imputables à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des liaisons routières à transférer. Cette estimation des recettes tient compte de l'accroissement des coûts d'exploitation annuels, qui augmenteront d'environ 14 millions de francs pour atteindre quelque 55 millions. Cette croissance s'explique notamment par le nouveau type de vignette à produire, l'indemnisation supplémentaire des points de vente et les charges imputables à l'intensification des contrôles des vignettes.

Ces recettes supplémentaires ne seront toutefois générées que si le taux d'abus se maintient à son niveau actuel, relativement bas, de 7 %¹⁷. Deux éléments sont importants à cet effet: d'une part, la majorité des touristes étrangers continuera de devoir payer 40 francs pour l'utilisation des routes soumises à la redevance, et acceptera donc probablement le montant de la redevance. Par contre, s'ils doivent acquérir deux vignettes limitées à deux mois, voire une vignette annuelle pour couvrir leurs besoins, le nouveau règlement proposé représenterait pour eux une forte augmentation du prix, ce qui favoriserait les tentatives d'abus.

D'autre part, l'introduction de la vignette limitée à deux mois rendra en général les contrôles plus difficiles. Des conducteurs tant suisses qu'étrangers pourraient tenter de circuler sur les routes nationales soumises à la redevance avec une vignette de deux mois échue, en espérant que les organes de contrôle ne vérifieront que le millésime de la vignette, mais pas son poinçonnement.

Pour ces raisons, sans intensification des contrôles, il faut s'attendre à une augmentation des abus de 7 % aujourd'hui à 10 % et à une baisse des recettes en conséquence d'environ 21 millions de francs par an.

Investissements nécessaires

L'introduction de la vignette de deux mois nécessitera au préalable des mesures de construction pour permettre la vente des vignettes à la frontière. Ces investissements uniques sont estimés à 10 millions de francs. Ils seront financés par le FSCR.

Comparaison avec les systèmes de redevance appliqués en Europe

En Europe, 22 pays au total perçoivent en 2011 des péages ou d'autres redevances sur le trafic routier. Les systèmes de redevance sont très variables. Quoiqu'il en soit, la structure tarifaire est plus différenciée et les prix sont souvent nettement plus élevés qu'en Suisse.

A l'étranger, des redevances permettant l'utilisation de certains passages alpins ou tunnels s'ajoutent souvent à la redevance perçue sous la forme d'une vignette. Le seul fait de transiter deux fois par l'Autriche (aller-retour entre l'Allemagne et l'Italie, les deux trajets d'environ 100 kilomètres étant séparés par deux semaines de vacances) coûte au minimum 31,80 euros pour une voiture de tourisme. Ce montant découle de l'achat des deux vignettes d'une validité de dix jours requises, qui coûtent chacune 7,90 euros, et du paiement du péage spécial du Brenner (deux fois 8 euros).

Par ailleurs, les Etats du sud de l'Europe perçoivent le plus souvent des péages autoroutiers liés à la distance parcourue, qui s'élèvent en moyenne à environ 10 francs pour 100 kilomètres.

Acceptation de la vignette

D'après une enquête réalisée en 2005 par l'Administration des douanes, 58 % des conducteurs suisses interrogés considéraient que le montant de la redevance était adéquat, 32 % jugeant même que le prix était plutôt avantageux, voire très avanta-

¹⁷ Plus de 19 000 amendes ont été prononcées en 2009 pour utilisation d'une route nationale sans vignette. Le taux d'abus est de l'ordre de 7 %. Ce chiffre correspond à un manque à gagner d'environ 24 millions de francs par an. Il faut y ajouter le transfert abusif de la vignette d'un véhicule à un autre.

geux. De même, plus de la moitié des conducteurs étrangers estimaient que le prix de la vignette était approprié. Il y a cependant des différences selon le pays de provenance des conducteurs. Les réactions les plus critiques sont le fait de personnes venant de pays sans péages autoroutiers.

Environ 80 % des conducteurs suisses et environ 75 % des conducteurs étrangers interrogés considéraient que la durée de validité en vigueur était en grande partie conforme aux besoins. Ce sont surtout les conducteurs venant d'Allemagne, d'Italie et de pays non limitrophes qui demandaient un fractionnement et une vignette d'une validité comprise entre un et trois mois. L'augmentation du prix de la vignette accroît fortement les besoins d'une période de validité plus courte.

Entrée en vigueur

Aujourd'hui, les réserves du FSCR déjà constituées essentiellement par les automobilistes sont encore élevées. Le Conseil fédéral propose par conséquent de n'introduire l'augmentation du prix de la vignette autoroutière qu'au 1^{er} décembre de l'année précédent celle au cours de laquelle on peut s'attendre à ce que ces réserves soient devenues inférieures à un milliard de francs. D'après les estimations faites, c'est probablement vers la fin de l'année 2014, soit un an après l'entrée en vigueur prévue de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau, que ce seuil sera franchi.

1.3.6 Régime spécial pour les cantons dépourvus de routes nationales

Il n'y a actuellement aucune route nationale sur le territoire des deux cantons d'Appenzell. Pour cette raison, ces derniers reçoivent chaque année une part déterminée des contributions au financement de mesures autres que techniques, au titre de la péréquation (art. 35, al. 2, LUMin). En 2010, cette part s'est élevée à environ 6,1 millions de francs pour Appenzell Rhodes-Extérieures et à environ 1,5 million de francs pour Appenzell Rhodes-Intérieures. Les deux cantons perdront le statut de «cantons dépourvus de routes nationales» après l'intégration de la liaison avec les deux chefs-lieux cantonaux dans le réseau des routes nationales, et devraient par conséquent être privés de la contribution fédérale correspondante.

En intégrant les routes en question dans le réseau des routes nationales, la Confédération reprend le financement intégral de leur exploitation, de leur entretien et de leurs éventuels aménagements ou transformations. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures se trouveront ainsi déchargés du financement des routes intégrées, mais ils ne recevront plus les ressources financières dont ils bénéficiaient en qualité de «cantons dépourvus de routes nationales». L'allègement obtenu ne compensera de loin pas la suppression des contributions, du moins tant que la Confédération ne réalisera pas d'importants aménagements sur le territoire cantonal. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures en particulier ne disposera d'une valeur équivalente à la perte subie qu'en cas de mise en service du contournement de Herisau.

Le Conseil fédéral propose donc une compensation adéquate, à savoir que la Confédération continue de verser aux deux cantons les contributions allouées pour le statut de «cantons dépourvus de routes nationales» jusqu'à la mise en service éventuelle du premier tronçon du contournement de Herisau. Le Conseil fédéral adaptera l'OUMin en temps voulu.

1.4 Reprise de projets prêts à être réalisés

1.4.1 Conditions de reprise

Selon le projet d'art. 8a, al. 3, de la LRN, c'est l'Assemblée fédérale qui décide si la Confédération reprend un projet cantonal lorsqu'il est exécutoire. Le projet doit toutefois être d'intérêt national et conforme aux normes et aux standards des routes nationales. La reprise des projets d'envergure satisfaisant à ces conditions est recommandée aux Chambres fédérales dans le cadre de la présente adaptation de l'arrêté sur le réseau (cf. ch. 2.7).

A l'heure actuelle, il n'est pas possible de déterminer à titre définitif quels projets seront prêts à être réalisés lors de la mise en vigueur des adaptations de l'arrêté sur le réseau. Les projets entrant en ligne de compte font l'objet de procédures d'opposition ou de recours pendantes.

1.4.2 Projets dont la reprise est recommandée

Au printemps 2011, les cantons ont présenté les projets importants qui, de leur point de vue, remplissent les conditions pour être repris par la Confédération et pourraient être réalisables d'ici à la mise en vigueur de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau. Il s'agit du tronçon manquant de l'autoroute de l'Oberland zurichois (ZH), des contournements de Näfels (GL) et de Netstal (GL), de la route Lac de Constance – vallée de la Thur (TG) ainsi que des contournements de la Chaux-de-Fonds (NE), du Locle (NE) et de Delémont (JU).

L'élaboration de la plupart de ces projets n'est pas encore suffisamment avancée, notamment l'examen de leur compatibilité avec les normes et les standards des routes nationales. L'OFROU a étudié les projets suffisamment approfondis. Sur cette base, le Conseil fédéral propose de reprendre les projets présentés ci-après. L'Annexe 3 fournit une description détaillée des projets en question, indique leur compatibilité avec les normes et les standards des routes nationales, et évalue l'intérêt national des projets.

Il ne peut aujourd'hui pas être exclu que d'autres projets importants seront prêts à être réalisés au moment de l'entrée en vigueur de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau. Le cas échéant, le Conseil fédéral se réserve le droit d'en demander la reprise aux Chambres fédérales dans le cadre d'un message complémentaire, après en avoir examiné la compatibilité avec les normes et les standards des routes nationales et en avoir évalué l'intérêt national.

Tronçon manquant de l'autoroute de l'Oberland zurichois

Le canton de Zurich veut remplacer la liaison à deux voies entre Uster-Est et Hinwil, dont il est responsable actuellement, par une autoroute à quatre voies d'une longueur de quelque dix kilomètres. Ce projet abouti, qui représente un volume d'investissement d'environ 1,2 milliard de francs, est le résultat d'une planification cantonale d'environ 20 ans.

Le projet comble la lacune autoroutière Brüttsellen–Rapperswil et élimine le goulet d'étranglement de la traversée de Wetzikon. Il contribue ainsi largement à améliorer la capacité de cette liaison routière d'importance nationale.

Le canton de Zurich a évalué l'opportunité de combler cette lacune sur mandat de la Confédération. Dans l'analyse réalisée, le projet d'aménagement obtient un résultat meilleur (d'environ 25 %) que la variante sans aménagement.

Contournement du Locle

Le projet du canton de Neuchâtel, qui représente un volume d'investissement d'environ 460 millions de francs, prévoit une route de contournement du Locle par le nord d'environ 5,2 kilomètres, dont plus de 4 kilomètres en tunnel (bidirectionnel).

Le contournement prévu désengorgera la traversée du Locle et améliorera la capacité de la liaison d'importance nationale Neuchâtel–Le Locle–Col des Roches. Environ 10 000 habitants du Locle bénéficieront du délestage (de 50 à 60 %) de la traversée de la localité. En outre, il crée les conditions nécessaires à une revalorisation urbanistique de la traversée existante de la localité, fortement axée sur le trafic. Il permet ainsi de revaloriser un site construit d'importance nationale.

Contournement de La Chaux-de-Fonds

Le projet du canton de Neuchâtel prévoit le contournement de la Chaux-de-Fonds sur une longueur d'environ cinq kilomètres. Ce contournement rejoindra le portail nord du tunnel de La Vue-des-Alpes et guidera le trafic au sud de La Chaux-de-Fonds. La zone habitée sera contournée en tunnel. La réalisation du contournement de La Chaux-de-Fonds nécessitera des investissements d'environ 520 millions de francs.

En complément au contournement du Locle, le contournement de La Chaux-de-Fonds garantira une liaison routière de qualité entre la frontière française et la route nationale N5 existante. Il déletera plusieurs axes de transit par La Chaux-de-Fonds, aujourd'hui engorgés (jusqu'à 20 000 véhicules par jour). Environ 38 000 habitants de la ville de La Chaux-de-Fonds profiteront de la diminution du trafic de 20 à 50 % attendue. Le délestage de la localité créera les conditions nécessaires à une revalorisation urbanistique de la traversée existante, fortement axée sur le trafic.

1.5 Intégration de compléments de réseau prioritaires

1.5.1 Nécessité et étendue des compléments de réseau prioritaires

Dans le cadre du programme d'élimination des goulets d'étranglement, le Conseil fédéral a analysé les goulets d'étranglement du réseau suisse des routes nationales et proposé diverses mesures en vue de supprimer les plus importants d'entre eux.

Les analyses ont montré que les goulets d'étranglement du réseau ne peuvent pas tous être supprimés par l'ajout de voies de circulation. Dans certains cas, il faut aussi construire de nouvelles liaisons autoroutières. Ces dernières doivent être intégrées dans l'arrêté sur le réseau. Dans le présent projet, le Conseil fédéral propose d'intégrer les deux compléments de réseau prioritaires relatifs aux régions de Zurich-Glattal (autoroute du Glattal) et de Lausanne-Morges (contournement de Morges) dans l'arrêté sur le réseau.

Autoroute de la vallée du Glattal

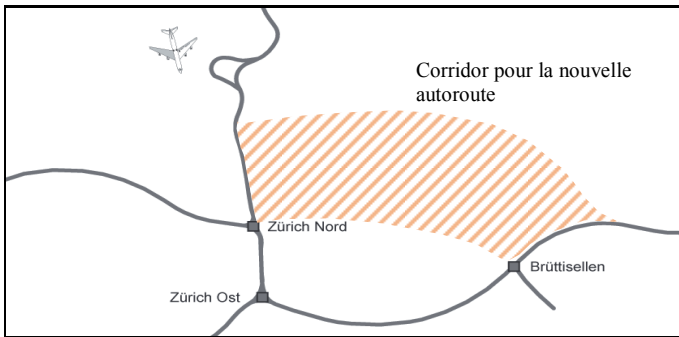
Dans la région de Zurich-Glattal, la N1 est aujourd’hui régulièrement surchargée. Cette situation se dégradera encore nettement jusqu’en 2020. Les embouteillages et ralentissements enregistrés quotidiennement dureront alors plusieurs heures.

La route nationale existante se caractérise par un grand nombre d’ouvrages d’art, une forte densité de jonctions et d’ouvrages de raccordement ainsi qu’un volume de trafic très élevé. Son aménagement ne peut donc pas garantir dans une mesure suffisante l’augmentation de capacité nécessaire, malgré ses coûts supérieurs à la moyenne.

Pour délester durablement ce tronçon des routes nationales, une nouvelle liaison autoroutière entre les échangeurs de Zurich-Nord et de Brüttisellen est nécessaire (cf. figure 4). Son tracé exact devra être défini dans le cadre de nouvelles études préliminaires.

Figure 4

Corridor pour la nouvelle autoroute du Glattal

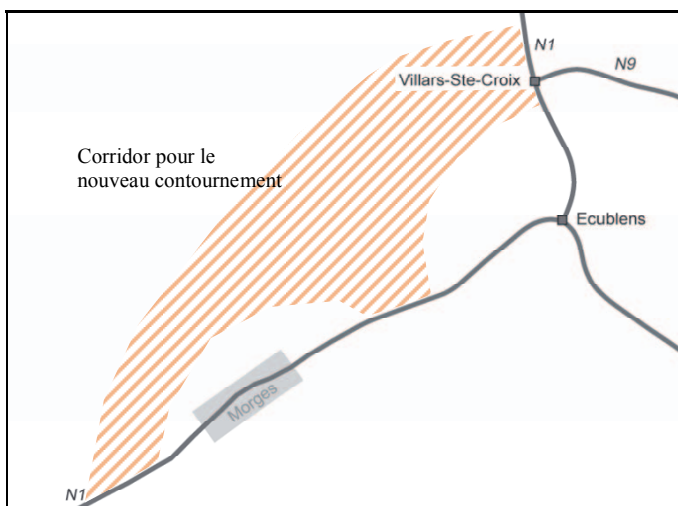


Contournement de Morges

En 2020, la N1 existante sera aussi fortement surchargée dans la région de Lausanne-Morges. A Morges, l’espace disponible est si restreint qu’un aménagement de la route nationale existante dans le respect des normes ne peut entrer en ligne de compte. En effet, un aménagement de ce type nécessiterait la démolition d’environ 50 bâtiments. Seul un contournement de Morges à large échelle permettra d’éliminer les problèmes de capacité actuels et futurs de la région de Lausanne-Morges de manière durable et rationnelle du point de vue de l’urbanisme.

La nouvelle liaison autoroutière commencera à l’ouest de Morges et se terminera dans la zone de l’échangeur de Villars-Ste-Croix (cf. figure 5). La question de son raccordement à la N1 à l’est de Morges doit encore être examinée.

Corridor pour un nouveau contournement de Morges



1.5.2 Financement

Le premier message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau existant des routes nationales estimait les charges financières pour les deux compléments de réseau à 5,4 milliards de francs. Leur financement n'est actuellement pas garanti. Néanmoins, les premières dépenses importantes liées à ces deux projets ne surviendront pas avant au moins dix ans. Pour cette raison, le Conseil fédéral propose de régler ultérieurement l'acquisition des ressources supplémentaires requises. Une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales entre par exemple en ligne de compte.

1.6 Résultats des procédures préparatoires

Pour évaluer le présent projet, diverses procédures préparatoires ont été engagées auprès des cantons, des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, des organisations et des associations économiques nationales, des associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que d'autres milieux intéressés:

- Le DETEC a procédé à la consultation sur l'adaptation de l'arrêté sur le réseau entre le 2 juillet 2008 et le 15 octobre 2008 (67 réponses lui sont parvenues au total).
- La consultation sur le message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales s'est déroulée entre le 19 décembre 2008 et le 17 avril 2009; les participants ont notamment pu

s'exprimer sur les deux compléments de réseau «autoroute du Glattal» et «contournement de Morges» (172 avis ont été recueillis).

- Entre le 30 mars 2011 et le 8 juillet 2011, le DETEC a organisé une consultation sur la modification de la LVA dans le cadre de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau (114 réponses accompagnées de remarques concrètes sur le projet lui sont parvenues jusqu'à l'échéance du délai).

De plus, entre le 28 juin et le 28 septembre 2010, l'OFROU a organisé une audition sur différents modèles de compensation des charges financières d'exploitation, d'entretien et d'aménagement des routes à transférer en raison de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau auprès des cantons et de la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Les 27 participants se sont tous exprimés dans le délai imparti.

Les résultats de ces diverses consultations peuvent être résumés comme suit.

Large approbation de la reprise des routes existantes

Les milieux consultés sont en majorité favorables à la reprise des quelque 376 kilomètres de routes existantes dans le réseau des routes nationales. Ils apprécient en particulier la définition du réseau des routes nationales à l'aide de critères uniformes et mesurables. La plupart des milieux consultés ont également accueilli favorablement les règles proposées pour le transfert de la propriété et la gestion des projets en cours. De même, la majorité approuve la définition des routes à transférer. Certains cantons ont proposé d'intégrer d'autres routes existantes dans le réseau des routes nationales:

- Le canton de Berne demande l'intégration du raccordement autoroutier de la Haute-Argovie (Langenthal) et de celui de l'Emmental (Burgdorf), d'une longueur de 8 kilomètres chacun.
- Le canton de Glaris demande de prolonger d'environ 2 kilomètres le raccordement autoroutier de Glaris qu'il est prévu de transférer, jusqu'à l'extrémité sud de Glaris.
- Le canton de Zoug demande l'intégration de l'accès nord de Zoug, d'une longueur d'environ 2,5 kilomètres, dans l'arrêté sur le réseau.
- Le canton de Fribourg demande l'intégration supplémentaire de la liaison Morat–Düdingen, d'une longueur d'environ 15 kilomètres, dans l'arrêté sur le réseau.
- Les cantons de Fribourg et de Vaud demandent l'intégration de la liaison Fribourg–Payerne(–Yverdon-les-Bains), d'une longueur d'environ 20 kilomètres, dans l'arrêté sur le réseau.
- Le canton de Bâle-Campagne demande l'intégration du tunnel de Chienberg (Sissach, env. 3 km) et de la H3 Pratteln–Auhafen, Reinfelderstrasse (env. 2,5 km) dans l'arrêté sur le réseau.
- Le canton d'Argovie demande d'intégrer dans l'arrêté sur le réseau les liaisons entre Coblenze (vallée inférieure de l'Aar) et la jonction N1 Neuenhof (23 km) ainsi que la jonction N3 Brugg/Lupfig (10 km), et entre la T5/N32 Hunzenschwil et Aarau (1 km).

- Le canton de Thurgovie souhaite remplacer la T13 entre Kreuzlingen et Arbon, qu'il est prévu de transférer, par la T14 Bonau–Romanshorn. Il souhaite également que les tronçons Kreuzlingen-Nord–Bottighofen et Romanshorn–Arbon-Ouest de la T13 soient repris dans le réseau des routes nationales.
- Le canton du Tessin demande de prolonger d'environ 8 kilomètres la liaison entre Bellinzzone et Locarno, qu'il est prévu de transférer, jusqu'à Ascona.

Le Conseil fédéral a examiné ces demandes en détail et les a rejetées, à l'exception de l'une des requêtes du canton de Thurgovie. Il a suivi les arguments invoqués par le canton concernant la T14, à savoir qu'il est préférable que le canton se développe essentiellement le long de la T14 plutôt que le long de la T13. Le Conseil fédéral estime qu'aucune des liaisons supplémentaires que les cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Bâle-Campagne et d'Argovie demandent d'intégrer dans le réseau des routes nationales ne répond aux critères du plan sectoriel des transports relatifs aux liaisons d'importance nationale. Il en va de même pour les tronçons Kreuzlingen-Nord–Bottighofen et Romanshorn–Arbon-Ouest, que le canton de Thurgovie demande d'intégrer. Quant au prolongement des routes dont le transfert est proposé demandée par les cantons de Glaris, de Zoug et du Tessin, elle serait contraire au principe d'égalité de traitement des chefs-lieux cantonaux et des agglomérations. Toute autre décision rendrait d'ailleurs pratiquement impossible l'établissement d'une définition du raccordement au réseau des routes nationales valable pour tous les chefs-lieux cantonaux et toutes les agglomérations. Pour ces raisons, le Conseil fédéral a donc refusé ces demandes.

Large refus de la solution de compensation proposée

Lors de la consultation sur l'adaptation de l'arrêté sur le réseau, le Conseil fédéral a proposé que les charges financières supplémentaires de la Confédération pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des routes à transférer soient entièrement compensées par les cantons cédants. Cette proposition s'est heurtée à un large refus. De plus, les cantons ont estimé que les charges d'exploitation et d'entretien des routes à transférer, encore évaluées à 150 millions de francs par an par le Conseil fédéral, ne correspondaient nullement aux montants que les cantons consacrent actuellement à ces tâches.

Le Conseil fédéral a réexaminé minutieusement les charges d'exploitation et d'entretien des routes à transférer, et les a réduites à 105 millions de francs par an.

Pour financer les charges supplémentaires de la Confédération, les chefs du DETEC et du Département fédéral des finances (DFF) ainsi que les présidents de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et de la DTAP ont décidé de se fonder sur un modèle de compensation partielle. Ce modèle suppose que la Confédération finance les charges supplémentaires d'aménagement des routes à transférer, tandis que les cantons compensent les charges d'exploitation et d'entretien des routes concernées.

Un groupe de travail mixte, composé de représentants de la Confédération et des cantons, a élaboré quatre options de mise en œuvre de ce modèle de compensation partielle. L'OFROU a lancé une procédure d'audition des cantons sur ces possibilités.

Lors de l'audition, presque tous les cantons se sont prononcés en faveur de la mise en œuvre d'un modèle de compensation partielle. Plusieurs cantons sont toutefois restés d'avis que la demande de compensation faite par la Confédération n'était pas conforme à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Plusieurs cantons jugeaient également que le montant de 105 millions de francs par an au titre des besoins financiers supplémentaires de la Confédération pour l'exploitation et l'entretien des routes à transférer restait trop élevé. Néanmoins, la plupart des cantons ont approuvé une adaptation rapide de l'arrêté sur le réseau et ont donc accepté la demande de compensation de la Confédération.

Programme de consolidation 2012–2013

Dans le cadre des négociations entre la Confédération et les cantons sur le programme de consolidation 2012–2013, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'étudier une réduction de la compensation nécessaire, de 105 à environ 30 millions de francs par an. Le droit à compensation invoqué correspond aux contributions globales pour les routes principales et aux contributions fédérales destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques que les cantons cédants auraient reçues en 2010 pour les routes principales à céder. En outre, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer des solutions pour se procurer les ressources supplémentaires nécessaires (environ 275 millions de francs par an) et de les intégrer dans le projet d'adaptation de l'arrêté sur le réseau.

Sur la base de cet examen, la compensation demandée par la Confédération a été réduite à environ 30 millions de francs par an. De plus, une augmentation du prix de la vignette autoroutière est proposée pour l'obtention des 275 millions de francs supplémentaires nécessaires chaque année. Cette solution fait l'objet du présent projet.

Ces adaptations clarifient les points en suspens au sujet de la compensation demandée par la Confédération. Les cantons concernés sont entièrement d'accord avec cette solution.

Approbation de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière

Une grande majorité des participants à la consultation, dont la grande majorité des cantons et la majorité des partis politiques, sont favorables à l'augmentation proposée du prix de la vignette annuelle et à l'introduction simultanée d'une vignette de deux mois. Toutefois, 31 participants rejettent le principe d'une augmentation des redevances routières. Une grande majorité des associations faîtières nationales ainsi que les associations de transport se sont prononcées contre une augmentation de prix. Comme principaux motifs de refus, ils invoquent le subventionnement croisé actuel ou prévu du rail par la route, l'autofinancement de la route, qui couvre ses coûts, ainsi que l'absence de plus-value pour les automobilistes.

La grande majorité des participants salue l'intention du Conseil fédéral de ne mettre en vigueur l'augmentation de la redevance que lorsque les réserves du FSCR seront inférieures à un milliard de francs. De même, son intention de remplacer prochainement la vignette autocollante par une vignette électronique moderne rencontre un écho généralement positif. Pour la plupart, les milieux favorables demandent principalement que la vignette autoroutière augmente à temps pour la mise en vigueur de l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau, qui ne doit pas être retardée par l'introduction d'une vignette électronique.

Ces réactions confortent le Conseil fédéral dans son projet d'agir en deux phases, soit d'augmenter dans un premier temps le prix de la vignette annuelle à 100 francs et d'introduire simultanément une vignette de deux mois au prix de 40 francs, avant de remplacer dans un second temps la vignette autocollante par la vignette électronique. Le passage à la vignette électronique exigera l'organisation préalable d'une consultation à ce sujet. Le DFF est chargé d'élaborer les documents de la consultation; il se consacrera à cette tâche dès que les modifications proposées de la loi concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales auront été approuvées par le Parlement ou dans le cadre d'un référendum.

Approbation des deux compléments de réseau proposés

Les milieux consultés ont, dans leur majorité, exprimé un avis positif sur les deux compléments de réseau proposés, l'autoroute du Glattal et le contournement de Morges. Ces projets se sont heurtés au refus des milieux consultés qui rejettent par principe l'extension des routes nationales et veulent au contraire consacrer plus de ressources financières au développement des transports publics.

En vertu de ces résultats, dans le cadre du premier message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral de leur soumettre les deux compléments de réseau prioritaires que sont l'autoroute du Glattal et le contournement de Morges dans le présent projet.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Diverses interventions parlementaires ont été lancées en rapport avec l'adaptation de l'arrêté sur le réseau (cf. ch. 1.1.3). Le Conseil fédéral explique ci-après pourquoi il propose de classer ces motions et ces postulats.

- 2010 P 09.4203 Financement routier: l'adaptation de l'arrêté sur le réseau définit le réseau routier d'importance nationale et clarifie les coûts d'aménagement, d'exploitation et d'entretien. Le point 1 du postulat, accepté par le Conseil des Etats, est donc entièrement traité.
- 2004 P 04.3496 Intégration de la région de Glaris dans le réseau des routes nationales; 2004 P 04.3315 Raccordement du pays d'Appenzell aux routes nationales; 2000 P 99.3238 Raccordement du pays d'Appenzell aux routes nationales; 1999 P 99.3240 Raccordement du pays d'Appenzell aux routes nationales et 1999 P 99.3161 Réseau des routes principales dans le canton d'Appenzell Rh.-I.: du fait de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau, le chef-lieu du canton de Glaris et les deux cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures sont reliés au réseau des routes nationales. La demande des postulats est donc satisfaite.
- 2003 P 02.3385 Trafic nord-sud. Contournement de l'agglomération lucernoise; 2002 P 02.3216 Trafic nord-sud. Contournement de l'agglomération lucernoise et 2002 P 01.3111 Contournement de Lucerne: l'étude préliminaire réalisée pour la région de Lucerne a montré que le contournement ne nécessite aucun complément de réseau. Le projet général d'aménagement de la route nationale existante dans la région de Lucerne ayant été lancé, les objectifs des trois postulats sont satisfaits. La question de la réalisation du

contournement devra être traitée dans le cadre du programme d'élimination des goulets d'étranglement.

- 2002 P 01.3098 Routes nationales. Compléter le réseau: les tronçons Martigny–Gd-St-Bernard (H21) et Goppenstein–Gampel (H509) sont intégrés dans le réseau des routes nationales dans le cadre de l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau. Le tronçon Viège–Stalden/Illas ne répond pas aux critères du plan sectoriel des transports pour être intégré dans le réseau d'importance nationale. Les exigences du postulat sont donc satisfaites.
- 2001 P 01.3308 Route reliant Loèche à Loèche-les-Bains. Changement de catégorie; 2000 P 00.3381 Classer la liaison entre les autoroutes J20 et A16 en route nationale; 2000 P 00.3302 Accès à l'Emmental: ces divers postulats demandent d'intégrer les liaisons routières ci-après dans le réseau des routes nationales: Loèche–Loèche-les-Bains, St-Imier–jonction de Sonceboz, et Kirchberg–Lützelflüh. L'examen de ces demandes a révélé que les tronçons souhaités ne répondent pas aux critères du plan sectoriel des transports pour être intégrés dans le réseau routier d'importance nationale. Ces postulats peuvent être classés.
- 2001 P 01.3264 Projet relatif au réseau des routes nationales. Modification: le tronçon Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds–Le Locle–Col des Roches est intégré dans le réseau des routes nationales avec l'adaptation de l'arrêté sur le réseau demandée. De plus, le projet exigé est disponible avec le nouvel arrêté sur le réseau. Ce postulat peut donc être classé.
- 2001 P 01.3007 Réseau des routes nationales; 2000 M 00.3217 Planifier le réseau des routes nationales de demain; 2000 M 00.3201 Clarifier l'avenir du réseau des routes nationales; 2000 M 99.3456 Examen de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales: le réseau routier d'importance nationale a fait l'objet d'une révision globale. En 2006, les critères que doit remplir un réseau routier pour être réputé d'importance nationale ont été définis dans la partie Programme du plan sectoriel des transports. Le présent message englobe les adaptations proposées du réseau existant des routes nationales ainsi que des indications sur les responsables, l'aménagement, l'exploitation et l'entretien. Les objectifs du postulat et des motions sont donc satisfaits.
- 2000 P 99.3421 Le Grand-Saint-Bernard comme alternative au Mont-Blanc: le présent message propose d'intégrer la liaison Martigny–Gd-St-Bernard dans le réseau des routes nationales. L'exigence du postulat est donc satisfaite.
- 2000 P 99.3374 Tunnel du Hirzel: il est prévu d'intégrer la liaison Baar–Hirzel–Wädenswil dans le réseau des routes nationales. En reprenant cette liaison, la Confédération devient l'unique responsable des mesures éventuelles d'aménagement sur ce tronçon. Il est donc proposé de classer ce postulat.

2 Commentaires sur divers articles

2.1 Généralités

L'Assemblée fédérale fixe définitivement le tracé général et le type des routes nationales (art. 11 LRN). Le tracé général définit les liaisons à grande échelle entre les zones ou les régions situées à l'intérieur du réseau. Le type des routes nationales comprend leur classement. La LRN distingue trois classes de routes en fonction de leur niveau d'aménagement technique et du trafic absorbé (cf. ch. 2.2).

Les routes nationales sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement par étapes (EIE) conformément au ch. 11.1 de l'annexe à l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011). La première étape se rapporte aux compléments apportés à l'arrêté sur le réseau, ce qui veut dire qu'elle doit être réalisée lorsque le Conseil fédéral demande à l'Assemblée fédérale d'approuver le tracé général et le type des routes nationales (art. 11 LRN). Elle permet d'étudier s'il est possible de disposer d'un tracé conforme aux prescriptions sur la protection de l'environnement. De plus, elle fournit des indications sur le tracé optimal pour les nouvelles liaisons à construire.

La majeure partie des liaisons que le présent projet prévoit d'ajouter au réseau des routes nationales existent déjà et sont en service depuis longtemps. La première étape de l'EIE est donc superflue. La même procédure a été appliquée en 2000, lorsque les Chambres fédérales ont ajouté la route du Prättigau au réseau des routes nationales. Il faudra bien entendu procéder aux étapes ultérieures de l'EIE pour les aménagements éventuels soumis à l'EIE.

La première étape de l'EIE a été réalisée pour les deux compléments de réseau de l'autoroute du Glattal et du contournement de Morges. Après examen des rapports fournis dans ce cadre, l'OFEV et les cantons concernés (Zurich et Vaud) ont conclu que des tracés conformes aux prescriptions sur la protection de l'environnement pouvaient être aménagés dans les corridors prévus.

2.2 Classement

2.2.1 Classement des routes à transférer

Le classement des nouveaux éléments du réseau fait partie de la décision du Parlement. La LRN distingue trois classes (art. 2 à 4 LRN). Les routes nationales de première ou deuxième classe ne sont ouvertes qu'aux véhicules automobiles et ne sont accessibles qu'à certains points. Les routes nationales de *première classe* sont en outre pourvues, dans les deux directions, de bandes de roulement séparées qui n'ont pas de croisements au même niveau. Quant aux routes nationales de *deuxième classe*, elles n'ont en général pas de croisements au même niveau et peuvent aussi être exploitées en trafic bidirectionnel. Enfin, les routes nationales de *troisième classe* sont également ouvertes à d'autres usagers. Lorsque les circonstances le permettent, les traversées de localités et les croisements au même niveau doivent être évités. Le Conseil fédéral peut limiter à des points déterminés l'accès aux routes nationales de troisième classe.

Le classement des tronçons à ajouter à l'arrêté sur le réseau est effectué conformément aux art. 2 à 4 LRN. La plupart de ces tronçons sont des routes principales existantes. Les routes principales sont en général des routes à trafic mixte à deux voies. Elles sont par conséquent attribuées à la troisième classe. Toutefois, certains tronçons concernent des autoroutes cantonales et sont donc attribués à la première ou à la deuxième classe, conformément au niveau d'aménagement actuel.

C'est dans le cadre de l'approbation du projet général que le Conseil fédéral décide du nouveau classement des tronçons suite à la réalisation de mesures d'aménagement. Lorsque des éléments existants sont remplacés (par ex. par la construction de contournements de localité), ils doivent être supprimés du réseau des routes nationales et attribués au réseau des routes cantonales.

2.2.2 Mise à jour du classement des routes nationales existantes

Les classes énumérées dans l'arrêté en vigueur sur le réseau correspondent pour l'essentiel aux décisions de 1960. L'art. 2 du dit arrêté sur le réseau prévoit que le Conseil fédéral peut adapter les classes dans le cadre de l'approbation du projet général. Si le Conseil fédéral a fait usage de cette possibilité dans différents cas depuis la mise en vigueur de l'arrêté sur le réseau, les adaptations effectuées n'ont pas toujours été reportées systématiquement dans l'arrêté sur le réseau.

La présente adaptation de l'arrêté sur le réseau doit permettre d'adapter les classes énumérées dans l'arrêté sur le réseau à la situation réelle. Il s'agit en l'occurrence uniquement de reclasser des routes de première ou de deuxième classe; les routes nationales de troisième classe ne sont pas concernées. Cette adaptation n'a pas d'incidences sur le niveau d'aménagement des ouvrages des routes nationales déjà réalisés: elle permet uniquement d'inscrire des adaptations déjà effectuées et décidées dans l'arrêté sur le réseau.

2.3 Numérotation et dénomination

Le Conseil fédéral tient compte de la pratique passée pour la numérotation et la dénomination des nouveaux tronçons. Il propose donc en général de reprendre les numéros de route actuels pour les nouveaux tronçons de route nationale. Il prévoit par exemple de rebaptiser N17 la liaison avec Glaris, un tronçon de l'actuelle route principale H17.

Toutefois, des numéros de routes nationales très élevés seraient incohérents, et le Conseil fédéral renoncera parfois à reprendre les numéros existants. Pour les tronçons concernés, il est prévu d'utiliser les numéros bas encore disponibles ou les numéros de routes nationales existantes. La liaison Spiez – Kandersteg, l'actuelle H223, par exemple, devrait devenir un nouvel élément de la N6.

Le Conseil fédéral propose en outre de modifier la dénomination et la numérotation de divers tronçons existants. Ces adaptations ont pour but de faciliter la compréhension du réseau existant des routes nationales et d'adapter la dénomination des éléments du réseau à la situation réelle.

Ainsi, il est prévu de remplacer les noms de lieux qui ne sont plus courants par des dénominations actuelles et d'adapter les corridors définis en 1960 au réseau de routes nationales effectivement réalisé. A cet effet, le réseau de routes nationales effectivement construit est désormais défini par des échangeurs, des jonctions et des tunnels importants. De plus, la numérotation tiendra compte de façon cohérente des compléments apportés au réseau des routes nationales décidés à l'origine, tels que les contournements nord et ouest de Zurich. Pour faciliter la compréhension, il est également prévu de renoncer aux suffixes actuels «a», «b» et «c» dans les grandes agglomérations.

On renoncera en outre à gérer des dénominations de route nationale dans les trois langues du pays. Le Conseil fédéral propose à cette fin que l'arrêté sur le réseau indique chaque nom de lieu dans la langue nationale concernée.

Enfin, il est prévu d'éliminer les incohérences qui existent dans l'énumération des voies d'accès aux routes nationales (l'arrêté en vigueur sur le réseau en énumère certaines, mais pas toutes). Le nouvel arrêté sur le réseau devra mentionner explicitement toutes les voies d'accès aux routes nationales décidées par le Conseil fédéral dans le cadre des projets généraux et déjà réalisées. De même, il indiquera clairement les décisions prises dans le cadre de la RPT en matière de délimitation des périmètres d'entretien. Par exemple, les liaisons existant entre Muri et Rüfenacht (BE), le contournement de Tavannes en direction de Tramelan (BE), et le tronçon entre Rheinfelden et Rheinfelden-Nord (AG) sont concernés. Pour plus de clarté, les voies d'accès sont indiquées sur des lignes séparées, à droite, dans le nouvel arrêté sur le réseau.

L'annexe 1 donne une vue d'ensemble du réseau et de la numérotation proposée des routes nationales après l'adaptation de l'arrêté sur le réseau.

Les principales adaptations de la numérotation et de la dénomination des tronçons de route nationale existants peuvent être énumérées comme suit:

- La N1 commencera à Bardonnex (douane) et mènera à Genève-Nord, point de départ actuel de la N1, par le contournement de Genève. Un autre tronçon mènera de Perly à Genève-Sud (Etoile) en contournant Plan-les-Ouates.
- Dans la région de Zurich, la N1 passera par le contournement nord de Zurich utilisé pour le transit (échangeur Limmattal–Zurich–Aubugg).
- La N3 se séparera de la N1 à l'échangeur Limmattal. Elle comprendra le contournement ouest de Zurich et passera par le tunnel de l'Uetliberg pour atteindre l'échangeur Zurich-Sud.
- La N14 sera prolongée et mènera de l'échangeur Blegi à la jonction Wädenswil par le Hirzel. L'intégration de la liaison Blegi–Sihlbrugg–Wädenswil (Hirzel) supprimera la ramification de Cham en direction de Blickenstorf (Baar/Zoug) comme partie de la N4.
- La N6 sera prolongée des tronçons Bienne–Berne (Schönbühl), échangeur de Lattigen–Spiez–Kandersteg (y compris le tronçon Lattigen–Wimmis), et Göschenen–Gampel.
- La N8 commencera à Spiez au lieu de Lattigen et mènera à l'échangeur du Lopper en passant par le Brünig.

2.4 Transfert de la propriété

Les cantons étaient propriétaires des routes nationales jusqu'à fin 2007. La Confédération l'est devenue au 1^{er} janvier 2008 avec l'entrée en vigueur de la RPT. Parallèlement à cette réforme fondamentale, l'adaptation de l'arrêté sur le réseau doit permettre de régler le transfert de la propriété des routes cédées.

Le transfert de la propriété des routes nationales *existantes* a eu lieu le 1^{er} janvier 2008 dans le cadre de l'introduction de la RPT. A cet égard, les Chambres fédérales ont décrit en détail les modalités de transfert de la propriété et ajouté, à l'art. 62a LRN, les dispositions transitoires correspondantes (05.070 Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, p. 5761 et s.).

Les mêmes principes s'appliquent par analogie aux tronçons à transférer maintenant au réseau des routes nationales. Or, les dispositions transitoires citées ne valaient que pour le transfert de propriété réalisé dans le cadre de la RPT. Il faut donc créer des réglementations de portée générale dans la LRN pour tous les transferts de propriété subséquents.

Conformément à l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit¹⁸, les routes nationales doivent faire l'objet de mesures de réduction du bruit d'ici au 31 mars 2015, tandis que le délai est fixé au 31 mars 2018 pour les routes principales et les autres routes. En cas de reprise d'anciennes routes cantonales dans le réseau des routes nationales au 1^{er} janvier 2014, le délai de mise en œuvre des mesures de réduction du bruit de fin mars 2015 serait insuffisant. Pour cette raison, il convient de prévoir dans la dite ordonnance le maintien du délai du 31 mars 2018 pour ces nouvelles routes nationales.

2.5 Reprise des projets en cours

Selon le droit cantonal en vigueur, les projets de construction sur les routes cantonales doivent être réalisés selon les principales étapes suivantes: étude préliminaire, avant-projet, projet de mise à l'enquête, approbation des plans avec procédures éventuelles d'opposition et de recours, soumission et exécution des travaux.

Le droit fédéral impose des exigences techniques en partie différentes aux routes nationales. Il prévoit en outre des étapes différentes, relevant de compétences spécifiques. Ainsi, en vertu du droit relatif aux routes nationales, les projets d'aménagement doivent d'abord être présentés dans des projets généraux, qui indiquent notamment le tracé, les points d'accès et les aménagements pour les croisements (art. 12 LRN). Ces projets doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Ils constituent alors le fondement de l'élaboration subséquente des projets définitifs, qui renseignent sur le genre, l'ampleur et l'emplacement de l'ouvrage et de ses installations annexes, sur les détails de sa structure technique et sur les alignements (art. 21 LRN). Le DETEC délivre l'approbation des plans, qui contient aussi le titre d'expropriation de droit fédéral.

¹⁸ RS 814.41

La mise en vigueur de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau soumet les projets au droit fédéral. Par conséquent, la procédure prévue par le droit des routes nationales doit en principe être appliquée aux projets en cours ou déjà exécutoires en vertu du droit cantonal relatifs aux tronçons à transférer. Toutefois, une exception se justifie pour les projets importants et déjà exécutoires en vertu du droit cantonal.

Un projet cantonal est réputé important s'il impliquerait l'élaboration d'un projet général ou la définition d'un nouveau tracé selon le droit des routes nationales. Les projets de construction routière importants prennent souvent plus de dix ans de la planification à la mise en service. Il serait donc inconcevable de suivre une nouvelle procédure d'autorisation de longue haleine, d'autant plus que ces projets sont également soumis à l'EIE et que les droits d'opposition des personnes concernées ont été garantis comme dans le cadre d'un projet conforme au droit des routes nationales.

Il est donc proposé que l'Assemblée fédérale puisse décider si la Confédération doit reprendre ces projets importants et exécutoires (cf. ch. 2.7).

2.6 Mise en vigueur

Dans le cadre de la procédure de consultation relative à la modification de la LVA, le Conseil fédéral a souligné que l'arrêté sur le réseau ne pourrait être mis en œuvre que si le financement par l'augmentation du prix de la vignette autoroutière était garanti. Il faudrait tenir compte de cette condition dans l'arrêté sur le réseau. Puisque le Conseil fédéral est tenu de mettre en œuvre les projets adoptés par le Parlement, il est proposé que l'arrêté sur le réseau ne puisse être mis en œuvre que si la modification de la loi sur la vignette autoroutière peut l'être également, c'est-à-dire si elle est approuvée dans le cadre d'un référendum. De même, la modification de la LVA ne doit pouvoir être mise en œuvre que si l'arrêté sur le réseau est entré en vigueur (symétrie des projets). Quant à la modification de l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure, elle doit être mise en vigueur avec l'arrêté sur le réseau. Par conséquent, la LVA, l'arrêté sur le réseau et l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure doivent être complétés au moyen de dispositions indiquant ces interdépendances. La modification de la LCR n'est pas concernée, car les adaptations prévues sont générales et qu'elles s'appliquent à tous les compléments de réseau futurs.

Le Conseil fédéral ne mettra en vigueur la LVA et donc l'augmentation du prix de la vignette autoroutière qu'au 1^{er} décembre de l'année précédent celle au cours de laquelle on peut s'attendre à ce que les réserves du FSCR passent sous la barre du milliard de francs (cf. ch 1.3.5).

Art. 4a

L'arrêté en vigueur sur le réseau n'est pas conforme aux prescriptions actuelles applicables aux actes législatifs (cf. ch. 2.9). Il faut donc intégrer dans la loi les dispositions de l'arrêté de 1960 sur le réseau qui restent nécessaires. L'art. 2, al. 1, de l'arrêté sur le réseau, relatif à la modification du classement d'une route nationale, doit être légèrement adapté. Dans sa version en vigueur, il prévoit en effet que le Conseil fédéral peut, en accord avec le canton, modifier le classement établi par l'Assemblée fédérale, partant du principe que les routes nationales relèvent à la fois de la Confédération et des cantons. Or, depuis début 2008 (introduction de la RPT), la Confédération est l'unique responsable du réseau des routes nationales. Il convient donc de réserver le droit de modifier le classement au seul Conseil fédéral, après audition des cantons concernés. Cette nouvelle formulation rend superflue une décision des Chambres fédérales en cas de conflit. Quant à l'al. 2 de l'art. 2, il constitue presque une répétition de l'art. 22 LRN, si bien que son transfert dans la loi n'est pas nécessaire.

Art. 8a, al. 1

En vertu de l'al. 1, la propriété des routes intégrées dans le réseau des routes nationales est en principe transférée sans indemnisation à la Confédération (succession universelle). La Confédération ne reprend toutefois que les parties d'installation dont les fonctions sont nécessaires à l'exploitation des routes et à l'exercice du droit de propriété. Ainsi, certaines parcelles résiduelles qui ne sont plus utilisées peuvent rester la propriété du canton.

Le transfert de la propriété sans indemnisation peut nécessiter des amortissements importants au moment du transfert dans certains cantons si les valeurs correspondantes figurent encore au bilan. L'amortissement en une seule fois de ces valeurs comptables résiduelles risque d'engendrer un déficit important dans les comptes courants, susceptible d'entrer en conflit avec les dispositions du droit cantonal sur le plafonnement des déficits et de déterminer des hausses d'impôts. Les cantons ont toutefois la possibilité, dans le cadre de leur législation budgétaire, de transformer les valeurs comptables résiduelles en contributions aux investissements de la Confédération, et de procéder ensuite aux amortissements sur la période initialement prévue. Cette solution permet d'éviter de grever les comptes courants d'une charge extraordinaire. Elle est adéquate car elle n'empiète pas sur le droit budgétaire cantonal.

Art. 8a, al. 2

L'al. 2 est en quelque sorte le corollaire de l'al. 1, puisqu'il indique que la propriété des routes supprimées du réseau des routes nationales est transférée sans indemnisation au canton concerné. Par ailleurs, cet alinéa prévoit que la propriété de toute route remplacée par une nouvelle route qui suit un autre tracé (par ex. en cas de mise en service d'un contournement de localité) est également transférée sans indemnisation au canton. Le transfert de la propriété a lieu lors de la suppression de la route ou de la mise en service de la nouvelle route.

Les dispositions de ce genre n'étaient pas nécessaires avant l'entrée en vigueur de la RPT. En effet, comme les cantons étaient propriétaires des routes nationales et que la route supprimée ou remplacée redevenait une route cantonale, il n'y avait pas besoin de procéder à un transfert de la propriété.

Art. 8a, al. 3 et 4

Selon l'al. 3, c'est l'Assemblée fédérale qui décide de la procédure à suivre en présence d'un projet cantonal important et exécutoire pour un tronçon au moment de l'entrée en vigueur du nouvel arrêté fédéral sur le réseau (cf. ch. 2.5).

Il convient d'apporter les précisions ci-après concernant la force exécutoire: d'après la loi sur les routes nationales (art. 27e LRN), le DETEC statue sur les oppositions en matière d'expropriation en même temps qu'il approuve les plans. L'approbation des plans revêt en ce sens une double fonction.

La plupart des cantons prévoient, pour leurs projets routiers, une seule et même procédure d'opposition en matière d'autorisation et d'expropriation. Toutefois, la législation de certains cantons renvoie les oppositions en matière d'expropriation à une procédure séparée, qui permet de faire valoir une nouvelle fois des modifications du projet. Un projet est par conséquent exécutoire lorsque les oppositions sont réglées tant en matière de planification que d'expropriation ou qu'il n'est plus possible de faire valoir aucune modification du projet au cours de la procédure d'expropriation. Dans ce cas, l'autorisation cantonale a valeur de décision d'approbation des plans au sens de l'art. 26 LRN.

Les cantons doivent mener à bien les procédures cantonales conformément au droit cantonal. Cependant, si des procédures d'indemnisation ont déjà été engagées au moment de l'entrée en force au sens précité, elles sont annulées puisque le projet exécutoire devient ainsi un projet fédéral. Les frais de procédure accumulés jusqu'à cette date doivent donc être réglés dans la décision de radiation. En conséquence, le titre d'expropriation doit être accordé par la loi à la Confédération et la demande d'indemnisation doit être présentée à la commission fédérale d'évaluation.

Selon l'art. 22 LRN, les projets définitifs doivent fixer les alignements des deux côtés de la route projetée. Les alignements cantonaux devront être observés jusqu'au règlement des alignements dans le cadre d'une procédure de droit fédéral, puisque, selon la doctrine et la jurisprudence, des alignements cantonaux peuvent garantir irréfutablement des routes nationales (A. Rechsteiner, *Die Kompetenzverteilung im Nationalstrassenbau*, Winterthour 1970; Richard A. Koch, *Das Strassenrecht des Kantons Zürich [Strassenpolizeirecht] unter Berücksichtigung des Nationalstrassen- und Umweltschutzrechts*, Zurich 1997, p. 73 et 293; ATF 1C_50/2008 du 10 juin 2008).

Le Conseil fédéral estime qu'il faut distinguer deux cas de figure en présence de projets cantonaux exécutoires:

Projets cantonaux exécutoires qui ne sont pas encore en construction

Comme le mentionne le ch. 2.5, la Confédération reprend en principe les projets importants approuvés selon le droit cantonal et exécutoires au moment de la mise en vigueur de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau.

Il faut toutefois assortir la procédure décrite d'une réserve importante: les projets en question doivent satisfaire les exigences du droit fédéral en matière de normes et de standards. Leur réalisation doit en outre être nécessaire du point de vue des intérêts

supérieurs de la Confédération. Après examen sous cet angle des projets en suspens, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de reprendre trois projets cantonaux importants (cf. ch. 1.4). Cette décision sera prise pour chaque projet important figurant dans l'annexe de l'arrêté fédéral.

Les projets repris sont intégrés dans le programme de construction. Le Conseil fédéral définira dans le cadre de ce programme la date à laquelle le projet sera réalisé. Il s'agit ainsi d'empêcher que les cantons puissent, en accélérant leurs projets, contraindre la Confédération à les réaliser. Dans le cas contraire, les cantons pourraient influencer indirectement le programme de construction de la Confédération et contourner ainsi l'ordre de priorité défini par celle-ci. Par conséquent, ces projets sont soumis aux mêmes règles de priorité que les autres projets relatifs au réseau actuel des routes nationales.

Les cantons doivent supporter tous les frais accumulés jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral pour la planification, la conception, les procédures d'autorisation et d'expropriation, et pour l'acquisition des terrains, en vertu de la répartition actuelle des compétences. Il n'existe d'ailleurs pas de base légale au niveau fédéral pour un financement pour ainsi dire «après coup» de ces charges et il n'y a aucune raison d'en créer une, d'autant plus qu'il serait impossible d'établir des délimitations appropriées pour les charges cantonales actuelles. La Confédération assume la responsabilité et devient ainsi responsable du financement intégral de toutes les dépenses pour les routes concernées à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral.

Par ailleurs, les projets cantonaux importants ne sont pas repris s'ils ne sont pas encore exécutoires. Cette règle vaut aussi lorsque les projets en sont déjà au stade de la planification ou de la conception ou même que les cantons ont déjà engagé les procédures d'autorisation de construire et éventuellement d'expropriation. Ces projets doivent observer les étapes de planification, de conception et d'approbation prévues par le droit fédéral. L'Office fédéral compétent ne referra bien entendu pas sa propre planification à partir de zéro, mais continuera de travailler sur les bases existantes tout en tenant compte des directives du droit fédéral.

Projets cantonaux exécutoires en cours de construction

Le Conseil fédéral estime en principe que les cantons doivent achever et financer les projets en cours de construction au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté sur le réseau. Il peut s'agir de projets de construction, d'aménagement ou d'entretien. Les cantons doivent continuer d'assumer l'entière responsabilité de projets aussi avancés, en particulier parce qu'ils ont pris eux-mêmes les décisions importantes concernant le contenu et l'ampleur du projet, le financement, l'adjudication, les contrats d'entreprise et le calendrier des travaux. Le transfert d'un projet en phase de construction entraîne en outre maintes difficultés pratiques et juridiques, et paraît donc inadéquat. Enfin, le programme fédéral de construction en cours affecte toutes les ressources financières disponibles à d'autres projets, et un projet supplémentaire en construction ne pourrait pas être financé dans l'immédiat. Le Conseil fédéral estime donc que la Confédération ne doit devenir propriétaire des routes concernées qu'au moment de leur mise en service.

Les procédures d'indemnisation en vertu du droit d'expropriation ne seront peut-être pas encore toutes terminées à cette date. Il se peut aussi que le propriétaire de l'ouvrage ne soit pas encore en possession de tous les terrains, si la construction a

commencé en vertu d'un envoi en possession anticipé. Il convient dans ces cas de mener à terme la procédure cantonale d'indemnisation, d'autant plus que le canton doit payer non seulement les coûts du projet, mais aussi les frais d'acquisition de terrain. La procédure d'indemnisation du droit fédéral pour des demandes d'indemnisation déjà déposées ou annoncées plus tard au titre de nuisances excessives résultant de l'exploitation de la route doit par contre être réservée.

Art. 8a, al. 5

Cette disposition renvoie à l'art. 62a, applicable par analogie aux modalités de transfert de la propriété. Elle traite plus précisément des aspects suivants:

- La propriété va de pair avec les droits et les obligations définis par contrat ou décision (par ex. double affectation, conduites d'eau, d'évacuation des eaux usées, de gaz, de chauffage à distance, de télécommunication, d'électricité, parois antibruit, antennes de téléphonie mobile, locaux de rangement et ouvrages d'art, passages inférieurs et supérieurs ou passages à faune). Tous ces contrats et ces décisions doivent être repris.
- Le conservateur du registre foncier doit transférer les biens-fonds et les droits réels limités à leur nouveau propriétaire ou au nouvel ayant droit (Confédération ou canton) à l'entrée en vigueur de la réglementation révisée. A cet effet, les offices du registre foncier se verront remettre une liste des biens-fonds et des droits réels limités à transférer à la Confédération ou au canton d'après les indications du Conseil fédéral. On renoncera à toute autre formalité. L'inscription au registre foncier est exempte d'émoluments et d'impôts.
- L'OFROU est tributaire, pour lui-même et pour les futurs exploitants, de tous les actes renseignant sur l'état d'exécution atteint (documents relatifs à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des routes, etc.). Les cantons doivent les transmettre à la Confédération au moment du transfert de la propriété. Par contre, ils conservent les actes historiques et les justificatifs comptables. Cette règle s'applique par analogie au cas inverse, lorsque des routes (re)passent de la Confédération au canton.

Art. 20, al. 2

Selon l'art. 3 en vigueur de l'arrêté sur le réseau, le Conseil fédéral détermine dans le cadre du projet général si une route nationale se situe à l'intérieur ou à l'extérieur des villes, ou si une route nationale de troisième classe se trouve dans la région des Alpes. Cette prescription repose sur le fait que les cantons devaient jusqu'à présent participer aux frais de construction selon différents taux de contribution, suivant que la route nationale se trouvait à l'extérieur ou à l'intérieur des villes, ou de la région des Alpes (cf. art. 11 LUMin). Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, cette réglementation du financement vaut encore pour l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé. Comme aucune route nationale de troisième classe ne doit être construite, la disposition est reprise ici sous une forme légèrement modifiée.

Art. 23, al. 1

Modification rédactionnelle concernant exclusivement la version italienne.

Art. 27d, al. 1, première phrase

Le terme incorrect «tracés» est remplacé par celui d'«alignements».

Ch. II

Il y a lieu d'abroger l'arrêté fédéral de 1960 sur le réseau des routes nationales. N'ayant pas été promulgué comme arrêté fédéral selon le nouveau droit, l'arrêté en vigueur doit être abrogé par une réglementation de niveau approprié (parallélisme des formes). Afin d'éviter au Parlement d'édicter une ordonnance d'abrogation ad hoc, l'arrêté doit être abrogé dans la loi.

2.8 Arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure

Généralités

En cédant des routes principales à la Confédération, les cantons cédants sont soulagés des charges d'exploitation, d'entretien et d'aménagement relatives aux routes concernées. Pour contrebalancer cet allègement, le Conseil fédéral prévoit de réduire les contributions globales aux routes principales ainsi que les contributions fédérales destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques qui leur sont versées conformément à la LFIInfr, en fonction de la longueur des routes principales cédées. Les contributions globales concernées représentent un peu plus de 25 millions de francs (cf. ch. 1.3.5). La LUMin ne prévoit pas d'allouer une part minimale des recettes routières à affectation obligatoire aux routes principales. La compensation proposée sera donc obtenue par une diminution appropriée des crédits budgétaires, qui ne nécessite pas d'adaptation de la loi. Le Conseil fédéral a déjà procédé aux réductions nécessaires dans la planification financière pour les années 2014 et 2015.

Art. 1

Le modèle de compensation prévoit une réduction des contributions fédérales destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, versées conformément à la LFIInfr, en fonction de la longueur des routes principales à céder. La compensation prévue est d'environ 5,35 millions de francs dès l'entrée en vigueur de la modification. Les cantons recevront donc 34,65 millions de francs par an au lieu de 40 millions de francs par an. L'entrée en vigueur de la présente modification est prévue au 1^{er} janvier 2014, ce qui signifie que les cantons recevront 5,35 millions par an en moins jusqu'à l'échéance du fonds, soit durant quatorze ans. Il faut par conséquent réduire le crédit global pour les routes principales de 74,9 millions, autrement dit le ramener de 800 à 725,1 millions de francs¹⁹.

¹⁹ Contrairement aux valeurs figurant dans le tableau 2, les valeurs indiquées ici correspondent au prix de base de 2005, sans le renchérissement ni la TVA.

Mise en vigueur

Voir explications fournies au ch. 2.6.

2.9 Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales

L'arrêté fédéral en vigueur ne correspond plus aux directives constitutionnelles applicables aux actes législatifs. Selon l'art. 163 Cst., l'Assemblée fédérale édicte en effet des dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance, et les autres actes sont édictés sous la forme d'un arrêté fédéral. L'arrêté fédéral de 1960 inclut non seulement la définition du réseau des routes nationales, mais aussi des prescriptions fixant des règles de droit. Il faut maintenant séparer ces deux éléments: les règles de droit qui demeurent nécessaires sont intégrées dans la LRN (cf. ch. 2.7), tandis que le réseau des routes nationales est défini dans un arrêté fédéral simple.

Mise en vigueur

Voir explications fournies au ch. 2.6.

Annexe

Le texte actuel de l'arrêté et l'annexe sont modifiés dans une mesure telle qu'une révision totale de l'arrêté fédéral est requise en vertu des directives de technique législative. Matériellement, l'Assemblée fédérale ne se prononce toutefois que sur les modifications apportées à l'arrêté fédéral actuel. L'annexe contient donc le réseau des routes nationales révisé, constitué des tronçons actuels et des tronçons nouvellement intégrés. Elle comprend le tracé, le classement et la numérotation (cf. ch. 2.2 et 2.3).

L'annexe de l'arrêté fédéral énumère en outre les projets qui seront repris par la Confédération lors de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau, conformément à l'art. 8a de la LRN.

Les branches autoroutières à l'intérieur du territoire des villes sont appelées routes express. Elles sont désignées par un E dans l'arrêté actuel sur le réseau. Le taux des contributions fédérales dont elles bénéficient est moindre (art. 11, al. 1, LUMin et art. 5 ou annexe 1 OUMin). Dans l'annexe révisée, on renonce à la désignation des routes E, devenue superflue depuis l'entrée en vigueur de la RPT puisque la Confédération prend en charge tous les frais. L'arrêté du 21 juin 1960 sur le réseau (état à l'entrée en vigueur de la RPT) reste applicable aux tronçons qui doivent encore être construits dans le cadre de l'achèvement du réseau (art. 197, ch. 3, Cst.). La clé de répartition prévue à l'art. 11, al. 1, LUMin et à l'art. 5 ou à l'annexe 1 OUMin reste applicable à ces travaux.

2.10 **Loi sur la vignette autoroutière**

Art. 2 **Champ d'application**

Adaptation conforme à la technique législative, puisque l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 est abrogé et remplacé par un nouvel arrêté fédéral.

Art. 6 **Montant de la redevance et remboursement**

Le conducteur peut dorénavant choisir entre une vignette annuelle et une vignette de deux mois.

La vignette annuelle coûte 100 francs. Cette augmentation de prix n'est que la deuxième depuis l'introduction de la vignette en 1985. En 1995, le prix de la vignette avait été adapté au renchérissement et relevé de 30 à 40 francs. Quant à la nouvelle vignette de deux mois, elle coûte 40 francs. Comme c'est déjà le cas, la redevance n'est pas remboursée.

Art. 7, al. 1, 4, phrase introductive, et al. 5 (nouveau)

Adaptation rédactionnelle des al. 1 et 4.

L'al. 5 porte que la vignette de deux mois n'est pas valable et ne peut par conséquent pas être utilisée pour circuler sur des autoroutes/semi-autoroutes si elle n'est pas poinçonnée, ou si elle a été poinçonnée par un service non habilité à le faire (cf. art. 8a, al. 2).

Art. 8 **Durée de validité**

La durée de quatorze mois fixée pour l'utilisation des routes nationales soumises à la redevance est maintenue pour la vignette annuelle. Cette dernière conserve sa validité du 1^{er} décembre de l'année précédente au 31 janvier de l'année suivante. Cette durée de validité à cheval sur plusieurs années offre aux utilisateurs un délai généreux de deux mois pour remplacer la vignette annuelle.

La vignette de deux mois donne droit à l'utilisation des routes nationales soumises à la redevance pendant une période de deux mois, comprise entre le 1^{er} décembre de l'année précédente et le 30 janvier de l'année suivante.

Pour une année donnée, la vignette annuelle et la vignette de deux mois ne peuvent être acquises qu'entre le 1^{er} décembre de l'année précédente et le 30 novembre de l'année donnée.

L'année est imprimée tant sur la vignette annuelle que sur celle de deux mois.

Art. 8a **Vignette de deux mois**

La durée de validité de la vignette de deux mois commence le jour poinçonné sur la vignette par une personne habilitée (cf. al. 2). Le jour d'achat de la vignette ne correspond pas nécessairement au premier jour d'utilisation d'une route nationale soumise à la redevance. En effet, sur demande du conducteur, la vignette peut être poinçonnée pour un jour postérieur à la date d'achat. Les routes nationales soumises à la redevance ne peuvent cependant être utilisées qu'à partir du jour poinçonné.

La durée de validité expire après deux mois, le jour ayant le même quantième que le jour poinçonné (par ex.: jour poinçonné = 15 mars, expiration de la validité = 15 mai). S'il n'y a pas de jour du même quantième dans le mois en question, la validité se termine le dernier jour de ce mois (par ex.: jour de perforation = 31 juillet, expiration de la validité = 30 septembre).

La vignette de deux mois ne peut être utilisée que du 1^{er} décembre de l'année précédente au 30 janvier de l'année suivante, le jour poinçonné sur la vignette devant forcément se situer entre le 1^{er} décembre de l'année précédente et le 30 novembre de l'année en cours en raison de la durée de validité de deux mois. Sans cette restriction, une vignette de deux mois avec un jour poinçonné situé entre le 1^{er} décembre et le 30 janvier pourrait être utilisée deux fois la même année. Cette problématique peut être illustrée au moyen de l'exemple ci-après concernant une vignette 2013 de deux mois, valable entre le 1^{er} décembre 2012 et le 30 janvier 2014: le 5 décembre 2012, l'automobiliste achète la vignette, qui est poinçonnée sur ce même jour. Il a donc le droit d'utiliser les routes nationales soumises à la redevance entre le 5 décembre 2012 et le 5 février 2013. Sans la restriction précitée, le même automobiliste pourrait réutiliser la même vignette, qu'il aurait laissée toute l'année sur le véhicule, entre le 5 décembre 2013 et le 30 janvier 2014. Lors d'un contrôle de la vignette, il n'aurait qu'à alléguer ne pas avoir acheté la vignette le 5 décembre 2012, mais seulement le 15 novembre 2013 par exemple, en demandant qu'elle soit poinçonnée sur le 5 décembre 2013. Cette utilisation abusive de la vignette doit être empêchée.

Le poinçonnement de la vignette de deux mois doit être réalisé au point de vente, lors de l'achat. Seul le personnel de l'Administration des douanes, des cantons et des tiers que ces autorités ont chargés de la perception de la redevance est habilité à poinçonner les vignettes. Une vignette poinçonnée par une personne non habilitée n'est pas valable et ne peut pas être utilisée pour circuler sur les routes nationales soumises à la redevance (cf. art. 7, al. 5).

Art. 9, al. 1, première phrase

La vignette annuelle et la vignette de deux mois sont toutes deux émises par l'Administration fédérale des douanes.

Art. 14, al. 1

Un renvoi à l'art. 8a doit être introduit.

Disposition transitoire de la modification du ...

La redevance sera de 100 francs à partir de la date d'entrée en vigueur prévue au 1^{er} décembre. A partir de ce moment, ce montant devrait être en principe payé par tous les usagers. Les vignettes à 40 francs doivent cependant rester valables jusqu'à fin janvier de l'année suivante.

Mise en vigueur

Voir explications fournies au ch. 2.6.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

L'adaptation demandée de l'arrêté sur le réseau entraîne pour la Confédération une augmentation des charges et des besoins en personnel.

3.1.1 Conséquences financières

Les charges fédérales supplémentaires résultant de la reprise des routes existantes, qui s'élèvent à 305 millions de francs par an, sont financées par la compensation proposée auprès des cantons cédants et par l'augmentation du prix de la vignette autoroutière. Les moyens nécessaires au financement des deux compléments de réseau que sont l'autoroute du Glattal et le contournement de Morges devront être obtenus à une date ultérieure, par exemple par une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales. Ainsi, l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau n'a aucune incidence sur le budget fédéral, étant ainsi en accord avec l'axe des réformes défini dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération.

3.1.2 Conséquences sur les effectifs de la Confédération

Après la mise en vigueur de l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau, la Confédération sera responsable de l'exploitation, de l'entretien, des réfections et de l'évolution des routes reprises. La Confédération déléguera les tâches de conception, d'aménagement, d'exploitation et d'entretien à des entreprises privées ou aux unités territoriales. Par contre, les tâches de maître d'ouvrage impossibles à déléguer, notamment la planification, la préparation et la supervision des tâches à effectuer, la supervision du patrimoine bâti, l'exécution des tâches de police des constructions et la gestion du trafic sur les routes transférées, nécessitent des adaptations de l'effectif des offices fédéraux compétents.

Dans le contexte de la RPT, une structure décentralisée a été créée pour l'OFROU au 1^{er} janvier 2008, incluant six filiales. Ce sont elles qui seront concernées en premier lieu par les nouvelles tâches. Leurs effectifs responsables des tâches de maître d'ouvrage des quelque 1890 kilomètres de routes nationales que les Chambres fédérales ont transférés à la Confédération dans le cadre de la RPT ont été évalués au plus juste²⁰. Le calcul a tenu compte du potentiel d'optimisation et de synergie résultant de la concentration des tâches de maître d'ouvrage au sein de la Confédération (cf. deuxième message RPT, p. 5896 et s.) et constitue donc une bonne base pour mesurer les effectifs supplémentaires nécessaires pour les tâches de maître d'ouvrage des éléments de réseau à transférer. Il faut toutefois tenir compte du fait que les tronçons ajoutés au réseau des routes nationales exigeront un suivi beaucoup plus important que les routes nationales existantes. Ce phénomène s'explique notamment par l'âge des installations, par le fait que les routes concernées sont presque exclusivement des routes à trafic mixte, et par le nombre très élevé

²⁰ Réseau des routes nationales déjà réalisé et tronçons à construire dans le cadre de l'achèvement du réseau.

de rapports de voisinage sur ces routes en localité par rapport aux routes nationales classiques.

Etant donné ces charges supplémentaires et l'extension du réseau des routes nationales d'environ 20 %, le Conseil fédéral propose d'augmenter de 51 postes à plein temps l'effectif du domaine opérationnel de l'OFROU. De plus, des besoins supplémentaires apparaîtront pour les prestations à fournir de façon centralisée (planification du réseau, standards, audits, évaluation des projets, gestion et administration des éléments de réseau repris) et pour le développement de la gestion du trafic. Ils nécessiteront l'équivalent de neuf autres postes à plein temps.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV), en tant que service de la Confédération spécialisé dans la protection de l'environnement, devra également assumer des charges supplémentaires. Actuellement, cinq postes à plein temps de l'OFEV sont affectés à l'évaluation des projets de routes nationales. L'extension du réseau des routes nationales d'environ 20 % nécessitera un poste à plein temps supplémentaire.

Enfin, douze postes supplémentaires seront requis à l'Administration fédérale des douanes, en raison de la nécessité d'accroître les contrôles aux postes-frontières autoroutiers.

Au total, le Conseil fédéral propose d'ajouter 60 postes à plein temps à l'effectif de l'OFROU, un poste à plein temps à celui de l'OFEV et douze postes à plein temps à celui de l'AFD.

Les 61 postes de l'OFROU et de l'OFEV sont financés dans le cadre des charges supplémentaires d'exploitation et d'entretien des routes à transférer, qui se montent à 105 millions de francs par an. Le financement des postes supplémentaires de l'AFD est pris en compte dans l'augmentation mentionnée des coûts d'exploitation relatifs à la vignette autoroutière, estimés à 55 millions de francs (cf. ch. 1.3.5, section «estimation des recettes»)

Vu la compensation proposée de ces charges auprès des cantons et l'obtention de ressources financières supplémentaires par l'augmentation du prix de la vignette autoroutière, l'augmentation des effectifs proposée sera sans incidence pour le budget fédéral.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

3.2.1 Conséquences financières variables

Les adaptations proposées de l'arrêté sur le réseau et les adaptations du réseau des routes principales qu'elles impliquent ont plusieurs conséquences sur la situation financière des cantons. Les cantons sont touchés dans une mesure variable, suivant qu'ils cèdent ou non des routes à la Confédération.

Le tableau ci-après montre les conséquences de l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau sur les contributions fédérales allouées aux différents cantons. Il se fonde sur les contributions fédérales pour 2010²¹.

La colonne 2 présente les contributions globales pour les routes principales, les contributions au financement de mesures autres que techniques ainsi que les contributions fédérales destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques que les cantons recevraient sans l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau.

La colonne 3 montre les contributions fédérales versées aux cantons après l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau. Elle tient compte de la compensation des contributions fédérales auprès des cantons cédants selon le chiffre 1.3.5, des conséquences du raccourcissement du réseau des routes principales sur la répartition des contributions au financement de mesures autres que techniques²² ainsi que de l'augmentation des contributions au financement de mesures autres que techniques résultant du relèvement proposé du prix de la vignette autoroutière²³.

Malgré l'intégration demandée de la route principale entre Schaffhouse et Thayngen dans le réseau des routes nationales, le canton de Schaffhouse obtient des contributions fédérales plus importantes. Cette augmentation s'explique par le transfert de la route nationale existante entre Schaffhouse et Bargan dans le réseau des routes principales (ch. 1.3.5).

Les contributions fédérales indiquées pour les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures tiennent compte de leur actuel statut particulier de «cantons dépourvus de routes nationales». Comme expliqué au ch. 1.3.6, les contributions associées à ce statut seraient supprimées après la réalisation d'un premier tronçon du contournement de Herisau.

21 Les valeurs indiquées ne sont pas les contributions fédérales effectivement versées aux cantons en 2010. Elles ne tiennent pas compte des contributions au financement de mesures techniques versées à certains cantons dans le cadre d'un règlement transitoire de la RPT pour les projets en phase finale. Les valeurs indiquées sont calculées conformément à l'art. 17 OUMin.

22 Le raccourcissement du réseau des routes principales aura également des conséquences sur la répartition des contributions au financement de mesures autres que techniques. Ces dernières dépendent non seulement de divers facteurs tels que les charges cantonales ou les autres contributions, mais aussi de la longueur du réseau des routes principales (art. 26 à 31 OUMin). Les conséquences mentionnées affecteront aussi, dans une moindre mesure, les cantons qui ne cèdent pas de routes à la Confédération.

23 Conformément à l'art. 4, al. 5, LUMin, 10 % des recettes supplémentaires résultant de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière revient aux cantons. Ces recettes supplémentaires leur sont remboursées sous la forme de contributions fédérales au financement de mesures autres que techniques.

Conséquences financières de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau et de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière sur les cantons

Cantons	Contributions fédérales destinées aux routes principales et contributions fédérales au financement de mesures autres que techniques 2010		Différence totale en millions de francs
	Avant	Après	
	en millions de francs	en millions de francs	
ZH	43.35	46.05	2.70
BE	67.72	66.89	-0.83
LU	16.19	17.84	1.65
UR	18.69	20.03	1.34
SZ	12.89	13.99	1.10
OW	2.82	3.06	0.24
NW	2.31	2.52	0.21
GL	6.41	5.64	-0.77
ZG	3.95	3.83	-0.12
FR	17.81	19.21	1.40
SO	13.36	14.59	1.23
BS	5.56	6.02	0.46
BL	13.03	8.86	-4.17
SH	5.22	6.18	0.96
AR	15.31	15.31	0.00
AI	3.95	4.17	0.22
SG	27.01	28.10	1.09
GR	110.38	107.10	-3.28
AG	28.19	30.31	2.12
TG	17.35	15.94	-1.41
TI	26.81	27.18	0.37
VD	35.21	38.54	3.33
VS	60.02	54.64	-5.38
NE	18.91	14.56	-4.35
GE	10.08	11.01	0.93
JU	10.82	10.70	-0.12
Total	593.35	592.27	-1.08

Au total, les cantons recevront des contributions fédérales inférieures d'environ 1,1 million de francs après l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau. Il faut opposer à cette diminution de ressources l'allègement financier dont profiteront les cantons cédants en raison de la suppression de leurs charges d'exploitation, d'entretien et d'aménagement des routes à céder.

Il faut en outre tenir compte des conséquences financières de la nouvelle réglementation proposée pour la vignette autoroutière. Grâce à l'introduction de la vignette de deux mois, le nombre total de vignettes vendues augmentera par rapport au système limité à la vignette annuelle. Les cantons et leurs partenaires de vente seront indemnisés pour chaque vignette vendue. Le taux d'indemnisation accordé par unité vendue correspondra à peu de choses près au taux actuel. On peut donc admettre que les

cantons et leurs partenaires de vente pourront compter sur des recettes de vente aussi élevées, voire légèrement plus élevées qu'actuellement.

3.2.2 Diminution des effectifs du personnel assumant les tâches de maître d'ouvrage

Le transfert de routes cantonales au réseau d'importance nationale a pour effet de supprimer les activités opérationnelles effectuées au sein des cantons pour la planification, la préparation et la supervision de l'exploitation et de l'entretien des routes à transférer, ainsi que pour leur aménagement. Les effectifs en personnel seront réduits en conséquence, d'un nombre de postes probablement équivalent à celui des postes créés au sein de la Confédération pour la mise en œuvre de l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau.

Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, la Confédération confie les tâches d'exploitation et d'entretien aux unités territoriales cantonales. Cette délégation vaudra aussi pour les routes transférées sous la compétence de la Confédération en vertu de l'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau. Pour cette raison, le transfert prévu de routes cantonales au réseau des routes nationales ne devrait avoir que peu de conséquences sur le personnel d'entretien cantonal.

La nécessité d'augmenter les contrôles des vignettes pourrait accroître les besoins en personnel. Les surcoûts impliqués seront probablement compensés par les recettes supplémentaires réalisées en réprimant les infractions.

3.2.3 Conséquences pour les communes

Les conséquences pour les communes seront minimales. Pour certaines tâches, il y aura une coordination directe entre les communes et la Confédération, responsable et propriétaire des routes nationales. Par ailleurs, le transfert de compétences pour le réseau des routes principales pourrait entraîner une péréquation des charges et des tâches pour les routes cantonales.

3.3 Conséquences pour l'économie nationale

La place économique suisse dépend dans une large mesure du bon fonctionnement de l'infrastructure de transport. Avec les adaptations proposées de l'arrêté sur le réseau, la Confédération assume l'entière responsabilité du réseau routier d'importance nationale défini dans le plan sectoriel des transports. En reprenant plusieurs liaisons routières plutôt périphériques, la Confédération garantit une desserte équilibrée de toutes les régions du pays. Elle apporte ainsi une contribution importante au développement de ces régions.

Les centres économiques bénéficient aussi d'un engagement accru de la Confédération dans les régions périphériques de Suisse. En effet, ces efforts favorisent la cohésion des régions, contrecarrent un développement disparate de celles-ci et garantissent aussi une desserte fiable et intéressante de toutes les régions du pays à long terme.

En reprenant certaines routes existantes, la Confédération réalisera des mesures d'aménagement importantes sur les routes cantonales actuelles, parfois en suspens depuis longtemps. Les investissements correspondants créeront des emplois dans la construction et assureront les places de travail existantes.

Par ailleurs, la Confédération inclura les routes transférées dans la gestion nationale du trafic et dans le programme en cours visant à renforcer la sécurité routière, Via sicura. Elle créera ainsi de meilleures conditions pour un usage optimisé des capacités routières disponibles et contribuera à accroître la sécurité routière.

L'augmentation de la redevance annuelle pour la vignette autoroutière entraînera une hausse minimale de la charge fiscale. Les recettes supplémentaires bénéficieront toutefois au trafic routier et, donc, aux agents économiques directement concernés²⁴.

3.4 Conséquences sur les transports publics

L'adaptation proposée de l'arrêté sur le réseau concerne principalement les liaisons routières existantes. Les mesures d'aménagement de ces routes visent en particulier à garantir une capacité suffisante du réseau, à rétablir la compatibilité nécessaire des routes existantes avec les besoins des zones bâties, et à respecter les normes de sécurité et de protection de l'environnement. Elles concernent surtout des régions plutôt périphériques de Suisse. La probabilité d'une concurrence avec les transports publics dans ces régions est faible, voire nulle.

Par ailleurs, le plan sectoriel des transports oblige le Conseil fédéral à procéder à une coordination intermodale des aménagements éventuels des nouveaux tronçons d'importance nationale.

Les deux compléments de réseau proposés, l'autoroute du Glattal et le contournement de Morges, servent à éliminer les goulets d'étranglement du réseau existant des routes nationales. Plusieurs études ont démontré que les interdépendances entre l'aménagement d'installations autoroutières comparables et les transports publics ne sont que très faibles.

3.5 Conséquences sur l'organisation du territoire et l'environnement

3.5.1 Conséquences sur l'organisation du territoire

Le but principal du projet est de maintenir la capacité du réseau routier d'importance nationale et de la garantir à long terme. Les nouvelles attributions proposées au réseau des routes nationales concernent en particulier des liaisons servant à renforcer le réseau des villes ainsi que des liaisons situées dans des régions plutôt périphériques de Suisse. De plus, elles garantissent la desserte de ces régions à plus long terme et contribuent à un développement équilibré de l'ensemble du pays, conformément aux objectifs de la Confédération en matière d'aménagement du territoire et au plan sectoriel des transports.

²⁴ Les recettes de la redevance pour l'utilisation des routes nationales sont affectées aux tâches et aux dépenses liées à la circulation routière en vertu de l'art. 86, al. 3, Cst. et des dispositions de la LUMin.

3.5.2 Conséquences sur l'environnement

En reprenant des routes existantes, la Confédération ne prend aucun engagement de délai pour les mesures d'aménagement. Certes, elle poursuivra et réalisera probablement une série de projets cantonaux. Mais elle examinera soigneusement la nécessité et l'opportunité de ces projets, et les coordonnera avec les besoins de l'organisation du territoire et de la protection de l'environnement.

Les éventuelles conséquences sur l'environnement sont indépendantes de l'instance qui réalise les mesures d'aménagement (Confédération ou canton compétent). Des conséquences différentes, positives ou négatives, ne pourraient apparaître que si l'adaptation des compétences proposée influait sur le nombre de projets réalisés ou si la Confédération ou le canton compétent réalisait tel ou tel projet de façon plus respectueuse de l'environnement.

La réalisation des deux compléments de réseau que sont l'autoroute du Glattal et le contournement de Morges nécessitera des surfaces supplémentaires et des modifications du paysage. En revanche, ces deux mesures élimineront des goulets d'étranglement critiques du réseau existant des routes nationales. Elles préviendront ainsi le débordement du trafic sur le réseau routier secondaire et soulageront les zones bâties des conséquences négatives de ce trafic.

4 Rapport au programme de législature

Le projet est mentionné dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁵ et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁶.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Selon l'art. 83 Cst., la Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce que ces routes soient utilisables (al. 1). Elle construit, entretient et exploite les routes nationales; elle en supporte les coûts (al. 2). Les prescriptions constitutionnelles sont expliquées en détail dans la LRN et la LUMin, qui doivent par contre être complétées pour l'ajout de routes au réseau des routes nationales et pour la suppression de voies de ce dernier. Les dispositions supplémentaires nécessaires concernent d'une part le transfert de la propriété, d'autre part la compensation de l'allègement financier dont bénéficient les cantons par la Confédération. L'arrêté sur le réseau se fonde en particulier sur les prescriptions existantes de la LRN et sur la nouvelle disposition de l'art. 8a, al. 3, LRN. En effet, les art. 1 et 11 de la LRN prévoient que le Parlement fixe définitivement, sur proposition du Conseil fédéral, le tracé général et le type des routes nationales à construire. En ce qui concerne le classement des différents tronçons, il faut se conformer aux directives des art. 2 à 4 LRN. En vertu de l'art. 8a, al. 3, LRN, le Parlement décide de la reprise de projets

²⁵ FF 2008 639 705

²⁶ FF 2008 7745

existants. Il incombe aux Chambres fédérales de juger en fin de compte quels tronçons et quelles liaisons méritent d'être classés comme routes nationales. Les nouvelles dispositions des deux lois restent dans le cadre de la disposition constitutionnelle, et l'arrêté fédéral peut s'appuyer sur les délégations mentionnées par la LRN.

Enfin, il faut considérer la disposition relative à la protection des Alpes (art. 84, al. 3, Cst.). L'article en question prévoit que la capacité des routes de transit des régions alpines ne peut pas être augmentée. La loi fédérale du 17 juin 1994 sur le transit routier dans la région alpine (LTRA; RS 725.14) mentionne exhaustivement les tronçons concernés par l'article constitutionnel. Il s'agit des quatre passages alpins internationaux, dont trois sont déjà considérés comme des routes nationales (le San Bernardino, le Gothard et le Simplon). Seul le passage par le Gd-St-Bernard s'y ajoute maintenant. Ces prescriptions n'affectent toutefois pas la conception du réseau en tant que telle, parce qu'elles ne déterminent pas encore la capacité d'un tronçon. Seuls les projets de construction concrets incluent le niveau d'aménagement effectif en termes de construction et de trafic.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse et relation avec le droit européen

La conception des réseaux routiers est une affaire purement intérieure. A cet égard, il n'y a pas d'obligations ou de conventions internationales à respecter. La Suisse a bien adhéré à l'Accord européen sur les grandes routes de trafic international (RS 0.725.11), entré en vigueur pour elle le 3 novembre 1988. Les parties s'y engagent uniquement à réaliser les tronçons nationaux du «réseau international E» dans le cadre des programmes nationaux (art. 1). L'accord laisse toutefois à chaque partie le soin de régler les compétences intérieures. C'est ainsi que plusieurs tronçons suisses appartenant au réseau routier E *ne sont pas* des routes nationales (par ex. la liaison précitée par le Gd-St-Bernard ou l'autoroute cantonale de Schönbühl en direction de Bienne). L'ajout de ces tronçons au réseau des routes nationales ne change donc rien à leur statut international.

Le droit européen n'est pas touché par les modifications de la LVA.

5.3 Forme de l'acte législatif

En vertu de l'art. 11 LRN, c'est l'Assemblée fédérale qui fixe définitivement le réseau des routes nationales. Cette décision n'étant pas sujette au référendum, l'acte législatif peut prendre la forme d'un arrêté fédéral.

5.4 Frein aux dépenses

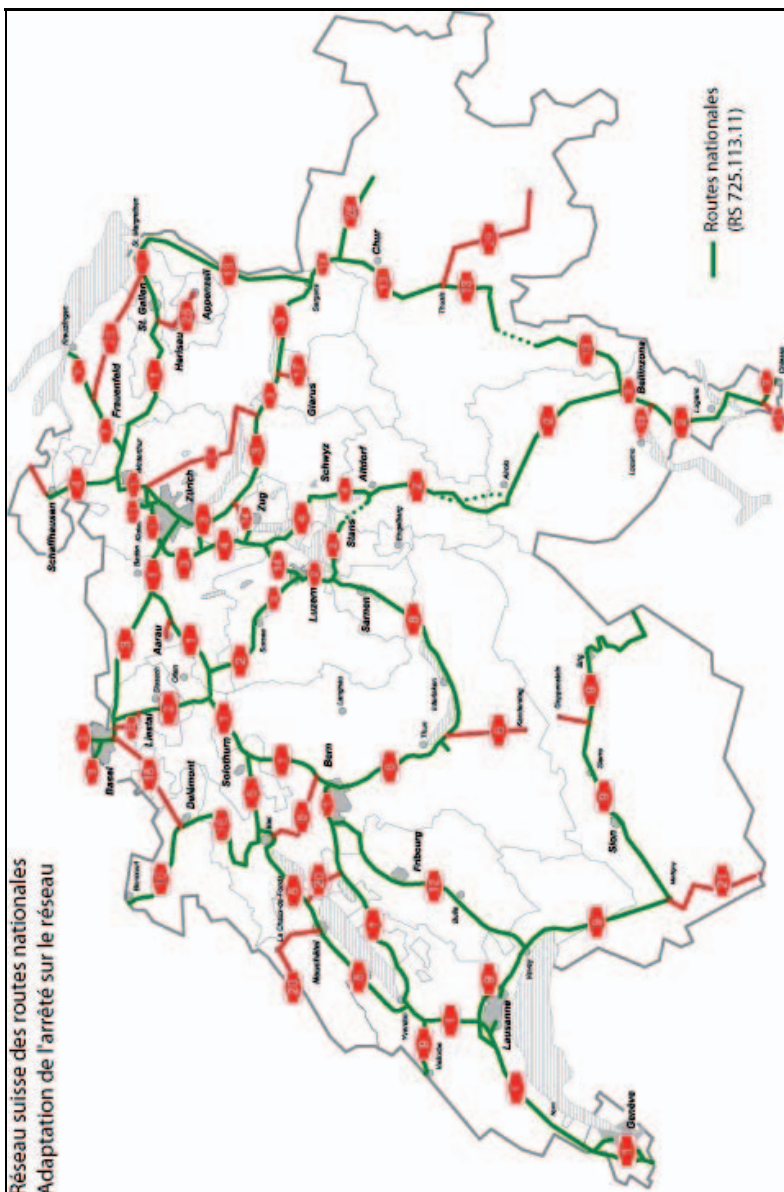
La conception du réseau des routes nationales est une décision de politique des transports, liée à la compétence relative à ce réseau. L'art. 159, al. 3, Cst., prévoit que les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être soumis au frein à l'endettement si les limites de 20 millions de francs pour de nouvelles dépenses uniques ou de deux millions de francs pour de nouvelles dépenses périodiques sont dépassées. Puisque les actes liés

au présent message ne comprennent pas de dispositions en ce sens, le frein aux dépenses ne s'applique pas.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

La modification proposée de l'arrêté sur le réseau ne touche pas aux principes énumérés au chap. 2 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1).

Carte synoptique des adaptations de l'arrêté fédéral sur le réseau demandées



Conséquences sur le réseau routier dans les cantons

Le tableau ci-dessous présente les conséquences de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau²⁷: la colonne «RN actuelles» indique la longueur des routes nationales se trouvant aujourd'hui dans les divers cantons, tandis que la colonne «RN futures» signale la longueur du futur réseau des routes nationales sur leur territoire. Le tableau indique également les modifications du réseau des routes principales (RP) résultant des transferts au réseau des routes nationales proposés.

Canton	Routes nationales			Routes principales		
	RN actuelles	RN futures	Différence RN	RP actuelles ²⁸	RP transférées	RP futures
	[km]	[km]	[km]	[km]	[km]	[km]
ZH	159.1	194.9	35.8	66.4	8.2	58.2
BE	231.9	290.3	58.4	286.6	56.6	230.1
LU	58.5	58.5	–	71.4	0.0	71.4
UR	69.3	69.3	–	92.0	0.0	92.0
SZ	52.7	54.3	1.6	65.6	0.0	65.6
OW	33.9	33.9	–	9.3	0.0	9.3
NW	25.8	25.8	–	10.6	0.0	10.6
GL	16.6	25.4	8.8	36.4	8.8	27.6
ZG	17.7	22.5	4.8	4.8	1.6	3.2
FR	84.2	90.0	5.8	49.4	0.0	49.4
SO	43.8	43.8	–	23.6	0.0	23.6
BS	11.5	11.5	–	2.3	0.0	2.3
BL	30.2	68.6	38.4	41.1	38.4	2.7
SH ²⁹	19.1	14.2	–4.9	12.8	6.2	17.6
AR	0.0	11.2	11.2	42.9	5.2	37.7
AI	0.0	4.3	4.3	13.3	0.0	13.3
SG	139.8	152.0	12.2	136.6	8.9	127.8
GR	162.3	217.1	54.8	454.5	54.8	399.7
AG	99.3	104.7	5.4	106.0	5.4	100.7
TG	47.3	83.8	36.5	97.4	32.1	65.2
TI	136.8	155.0	18.2	113.7	16.3	97.5
VD	206	206.0	–	121.4	0.0	121.4
VS	133.8	184.0	50.2	213.3	47.4	165.9
NE	37.8	65.1	27.3	73.1	27.3	45.9
GE	27.2	27.2	–	32.3	0.0	32.3
JU	47.9	55.0	7.1	42.9	7.1	35.8
Total	1892.5	2268.3	375.82	2219.7	324.3	1906.5

²⁷ Les additions horizontales peuvent présenter des différences d'arrondi.

²⁸ Après l'entrée en vigueur de la RPT, le périmètre d'entretien des routes nationales a été redéfini. Les chiffres indiqués ici pour la longueur des routes principales tiennent compte de cette adaptation. Ils ne sont donc pas toujours équivalents à ceux donnés dans l'OUMin.

²⁹ La modification de l'arrêté sur le réseau fait passer 11,1 kilomètres de routes nationales dans le réseau des routes principales.

Indications sur les projets cantonaux importants dont la reprise est recommandée

Compléter l'autoroute de l'Oberland zurichois

Description du projet

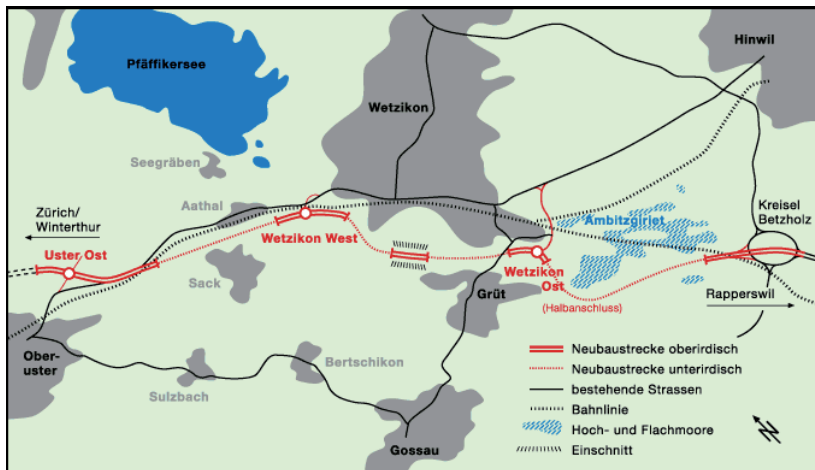
L'adaptation de l'arrêté sur le réseau prévoit d'intégrer la liaison entre Brüttsellen (N1) et Reichenburg (N3) dans le réseau des routes nationales. Cette liaison comprend l'autoroute cantonale à quatre voies entre l'échangeur de Brüttsellen et la jonction d'Uster-Est, la liaison à deux voies entre Uster-Est et Hinwil ainsi que l'autoroute cantonale à quatre voies entre Hinwil et Rapperswil.

Le canton de Zurich, actuellement compétent, veut remplacer la liaison à deux voies entre Uster-Est et Hinwil par une autoroute à quatre voies d'environ dix kilomètres. Le projet actuel, qui représente un volume d'investissement d'environ 1,2 milliard de francs, est le résultat d'une planification cantonale d'environ 20 ans.

Le projet a déjà été mis à l'enquête publique. Les oppositions ont pu être réglées dans une très large mesure. Trois recours sont actuellement pendants devant le Tribunal fédéral.

Figure 1

Tracé prévu du tronçon manquant de l'autoroute de l'Oberland zurichois



Respect des standards des routes nationales

L'examen technique du projet cantonal zurichois par l'OFROU a confirmé que les normes applicables étaient partout respectées. Le projet est donc conforme à «l'état de la technique». Par contre, il s'écarte en certains points des standards de la Confédération relatifs aux routes nationales, plus stricts. Ainsi, la vitesse de projet (100 km/h au lieu de 120 km/h), la largeur de la chaussée (parfois $2 \times 3,5$ m au lieu de $2 \times 3,75$ m) et la largeur de la bande d'arrêt d'urgence (parfois 2,25 m au lieu de 2,5 m) ne sont pas conformes aux exigences des standards, de même que la renonciation à des galeries techniques praticables dans les tunnels et le système d'aspiration de l'air prévu dans l'un d'eux.

L'OFROU estime que ces écarts par rapport aux standards des routes nationales peuvent exceptionnellement être tolérés, pour les raisons suivantes: les dimensions ont été réduites sur les tronçons adjacents à l'autoroute existante de l'Oberland, à l'ouest et à l'est de celle-ci. Or il n'est pas pertinent, dans une région très sensible du point de vue écologique, d'exiger une largeur des voies de circulation supérieure à celle des tronçons existants. De plus, un élargissement de la route entraînerait des disparités indésirables sur l'autoroute de l'Oberland zurichois dans son ensemble.

Détermination de l'intérêt de la Confédération

Le projet est nécessaire et judicieux. Il comble la lacune de l'autoroute existante entre Brüttsellen et Rapperswil, et élimine le goulet d'étranglement de la traversée de Wetzikon. Le canton de Zurich a évalué l'opportunité de combler cette lacune sur mandat de la Confédération. Dans l'analyse réalisée, le projet d'aménagement obtient un résultat meilleur (d'environ 25 %) que la variante sans aménagement.

La reprise, par la Confédération, du projet du canton de Zurich destiné à combler la lacune de l'autoroute de l'Oberland zurichois est donc recommandée, pour autant qu'il soit prêt à être réalisé au moment de la mise en vigueur de l'adaptation de l'arrêté sur le réseau.

Contournement du Locle

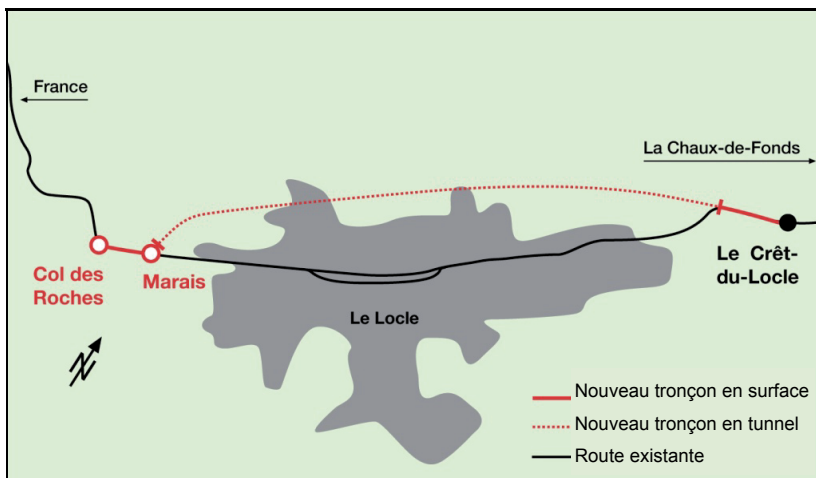
Description du projet

La traversée du Locle fait partie de la H20 Neuchâtel–Le Locle–Col des Roches. La H20 devrait être intégrée dans le réseau des routes nationales puisqu'elle garantit la liaison entre l'agglomération de Berne et la grande région de Besançon via la N1 existante.

Avec le contournement projeté, le canton de Neuchâtel veut décongestionner la traversée du Locle et, ainsi, garantir la capacité de la liaison d'importance nationale. Son projet comprend une nouvelle route de contournement du Locle par le nord d'environ 5,2 kilomètres (cf. figure 2), dont 4 kilomètres dans un tunnel à trafic bidirectionnel. Les jonctions, les ouvrages d'art et les portails du tunnel sont aménagés de façon à permettre la construction d'un deuxième tube à une date ultérieure.

Le projet occasionne des coûts d'investissement d'environ 460 millions de francs. Il fait partie du plan directeur du canton ainsi que de son plan directeur des transports. Il a été mis à l'enquête en novembre 2010. Les négociations consécutives aux oppositions sont en cours.

Tracé prévu du contournement du Locle



Respect des standards des routes nationales

Le projet du canton de Neuchâtel est conforme aux normes applicables. Le tunnel de contournement du Locle respecte les standards d'une route nationale de 2^e classe. Cette classe exige la mise en place de deux voies de circulation en trafic bidirectionnel et d'une galerie de sécurité en parallèle. Les tronçons à ciel ouvert se fondent sur les profils de la liaison routière entre La Chaux-de-Fonds et Le Crêt-du-Locle, qui comprend une autoroute à quatre voies, à sens de circulation séparés et dépourvue de bandes d'arrêt d'urgence. Pour ces tronçons, le projet s'écarte des standards fixés pour les routes nationales, plus stricts, qui exigent la mise en place de bandes d'arrêt d'urgence pour des ouvrages comparables. Néanmoins, l'OFROU estime que cette divergence est acceptable pour des raisons de cohérence du réseau.

Détermination de l'intérêt de la Confédération

Ce projet est nécessaire et judicieux. Aujourd'hui, la localité est engorgée, avec jusqu'à 20 000 véhicules qui la traversent chaque jour. Cette surcharge porte atteinte aux zones d'habitation et entraîne souvent des problèmes importants aux heures de pointe. Le contournement décongestionne la traversée du Locle. Il élimine le goulet d'étranglement de la traversée du Locle et garantit ainsi la capacité de cette liaison d'intérêt national.

Environ 10 000 habitants de la ville du Locle bénéficieront du délestage attendu de la traversée de la localité. Celui-ci créera les conditions nécessaires à une revalorisation urbanistique de la traversée existante de la localité, fortement axée sur le trafic. Il permettra ainsi de revaloriser un site construit d'importance nationale. Par ailleurs, le délestage attendu contribuera à accroître la sécurité routière de 50 à 60 %.

La reprise, par la Confédération, du projet du canton de Neuchâtel relatif au contournement du Locle est donc recommandée, pour autant qu'il soit prêt à être réalisé à la mise en vigueur de l'arrêté adapté sur le réseau.

Contournement de La Chaux-de-Fonds

Description du projet

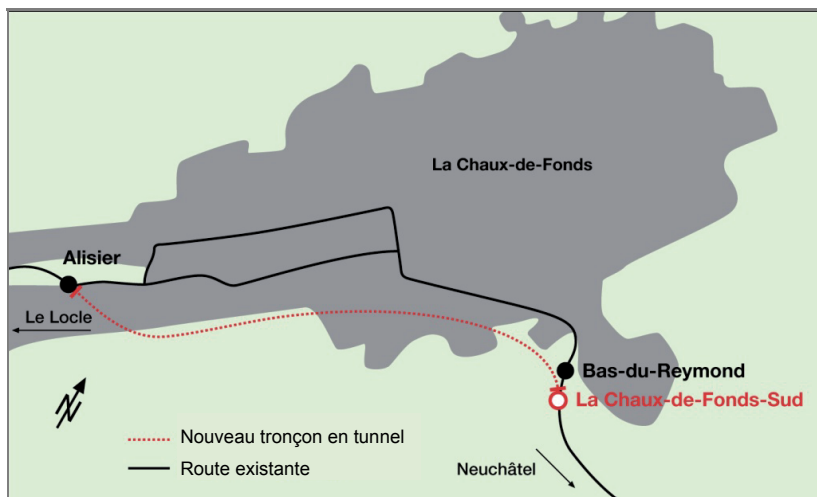
La traversée de La Chaux-de-Fonds fait partie de la H20 Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds–Col des Roches. La H20 devrait être intégrée dans le réseau des routes nationales, puisqu'elle garantit la liaison entre l'agglomération de Berne et la grande région de Besançon via la N1 existante.

Le projet comprend le contournement de La Chaux-de-Fonds sur une longueur d'environ cinq kilomètres. Ce contournement se raccorde au portail nord du tunnel de La Vue-des-Alpes et fait passer le trafic au sud de La Chaux-de-Fonds. La zone bâtie est contournée en tunnel. Avec le contournement du Locle, ce projet garantit une liaison routière de qualité entre la frontière française et la route nationale existante (cf. figure 3).

Le projet occasionne des coûts d'investissement d'environ 520 millions de francs. Il fait partie du plan directeur du canton ainsi que de son plan directeur des transports. Il a été mis à l'enquête en novembre 2010. Les négociations consécutives aux oppositions sont en cours.

Figure 3

Tracé prévu du contournement de La Chaux-de-Fonds



Respect des standards des routes nationales

Le projet du canton de Neuchâtel est conforme aux normes applicables. Le tunnel de contournement de La Chaux-de-Fonds, avec deux tubes (un pour chaque sens de circulation) dotés chacun de deux voies de circulation, respecte les standards d'une route nationale de 2^e classe. Par contre, les tronçons à l'air libre, composés d'une autoroute à quatre voies, à sens de circulation séparés, et dépourvue de bandes d'arrêt d'urgence, se fondent sur les profils de la liaison routière existant entre La Chaux-de-Fonds et Le Crêt-du-Locele.

Comme le contournement du Loele, le projet s'écarte sur ce point des standards des routes nationales, plus stricts. Ces derniers exigent en effet la mise en place de bandes d'arrêt d'urgence pour les ouvrages comparables. L'OFROU estime néanmoins que cette divergence est acceptable pour des raisons de cohérence du réseau.

Détermination de l'intérêt de la Confédération

Ce projet est nécessaire et judicieux. Plusieurs axes de transit par La Chaux-de-Fonds sont aujourd'hui engorgés, avec jusqu'à 20 000 véhicules par jour. La surcharge du trafic qui transite par La Chaux-de-Fonds entrave les liaisons Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds–Delémont et Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds–Col des Roches, ainsi que l'accessibilité de La Chaux-de-Fonds.

La construction du contournement élimine le goulet d'étranglement de la traversée de La Chaux-de-Fonds et garantit la capacité de la liaison d'intérêt national. La Chaux-de-Fonds est actuellement la seule ville suisse de plus de 30 000 habitants qui est dépourvue de route de contournement.

Environ 38 000 habitants de la ville de La Chaux-de-Fonds bénéficieront du délestage attendu de la traversée de la localité. Celui-ci créera les conditions nécessaires à une revalorisation urbanistique de la traversée existante de la localité, fortement axée sur le trafic. En outre, le délestage attendu de la traversée de la localité contribuera à accroître la sécurité routière de 20 à 50 %.

La reprise, par la Confédération, du projet du canton de Neuchâtel relatif au contournement de La Chaux-de-Fonds est donc recommandée, pour autant qu'il soit prêt à être réalisé à la mise en vigueur de l'arrêté adapté sur le réseau.

