

04-06 dopo Avanti

dopo Avanti: propositions du DETEC pour aller de l'avant

1. Situation initiale et mandat

En février 2004, les citoyennes et citoyens suisses ont clairement rejeté, par 62,8% de voix, le contre-projet à l'initiative Avanti. A la suite de l'échec de ce projet, plusieurs interventions et initiatives parlementaires ont été déposées. Les commissions des transports et des télécommunications du Conseil des Etats et du Conseil national ont chargé le DETEC d'élaborer, en collaboration avec le DFF, des propositions pour les démarches ultérieures. Le présent document s'inscrit dans l'accomplissement de ce mandat.

Le 23 juin, le Conseil fédéral a décidé, d'après les résultats de la votation populaire, qu'un nouveau projet serait élaboré et soumis au parlement. Il a également fixé les grandes lignes des futurs travaux. Les propositions contenues dans le présent document respectent le cadre défini. Le DETEC a fait son possible pour adapter au mieux ses propositions à la situation financière difficile. Ces dernières ont une certaine affinité avec, notamment, le projet de nouvelle péréquation financière (RPT) qui sera soumis au peuple au mois de novembre. L'acceptation de ce projet important en votation populaire permettrait de concrétiser les propositions présentées ci-après au niveau législatif sans modification constitutionnelle.

Les autres éléments présentés ci-après s'articulent de la manière suivante: les chapitres 2 et 3 résument l'évolution de la situation depuis la votation populaire du 8 février et l'appréciation du Conseil fédéral. Le chapitre 4 esquisse le contexte actuel de politique des transports et de politique financière. Les chapitres 5 et 6 présentent les propositions du DETEC.

2. Evolution de la situation depuis la votation populaire du 8 février

L'analyse post-électorale VOX a révélé que le contre-projet à l'initiative populaire Avanti avait en premier lieu échoué en raison de l'opposition à un deuxième tunnel routier au Gothard, ainsi qu'à l'assouplissement proposé de la protection des Alpes et du coût des projets. Par ailleurs, l'augmentation de la capacité du réseau de routes nationales ainsi que l'insuffisance de la prise en compte des intérêts des régions périphériques et des régions de montagne ont donné matière à controverse. Par contre, l'achèvement du réseau de routes nationales et l'amélioration du trafic d'agglomération sont des objets qui n'ont pas été contestés.

Le 1^{er} avril, le chef du DETEC a invité les partis politiques, les cantons et les associations de transport à une réunion sur les mesures à prendre en faveur du trafic d'agglomération. A l'exception de l'UDC, tous les acteurs principaux étaient représentés. La réunion a révélé

une appréciation identique de la situation dans de nombreux domaines, à savoir l'urgence de disposer des moyens nécessaires à l'amélioration du trafic d'agglomération, l'utilisation à cet effet des recettes routières à affectation obligatoire et la prise en compte dans le nouveau projet des besoins de transport dans les régions périphériques et de montagne. De plus, d'autres points importants, notamment la création d'un fonds d'infrastructure et la répartition de ces fonds entre les différents genres et modes de transport, n'ont pas été contestés.

Le trafic d'agglomération et les mesures à prendre après la votation populaire sur le contre-projet Avanti sont des thèmes qui ont été abordés le 7 mai, lors des rencontres de Wattenwyl. A cette occasion, le Conseil fédéral a déclaré qu'il assurerait la direction des futurs travaux.

3. Attitude du Conseil fédéral

Le 23 juin 2004, le Conseil fédéral a pris, au sujet du trafic d'agglomération et du projet dopo Avanti, les décisions de principe suivantes:

- **Nécessité d'agir:** face à la nécessité incontestée de prendre des mesures, le Conseil fédéral veut s'engager pour trouver une solution, recueillant une large adhésion, aux problèmes actuels de trafic qui touchent particulièrement les agglomérations et portent atteinte à l'attractivité de ces dernières de même qu'au dynamisme de la place économique suisse.
- **Direction des travaux:** le Conseil fédéral souhaite assurer la direction des futurs travaux.
- **Lignes directrices:** le Conseil fédéral a fixé le cadre des futurs travaux. Ces derniers porteront notamment sur la question cruciale du financement auquel la Confédération pourrait contribuer pour autant que les conditions suivantes soient respectées:
 - Le fonds finance les infrastructures et non pas les frais d'exploitation. Le trafic d'agglomération doit en bénéficier en priorité. Des investissements destinés à achever le réseau des routes nationales et à en garantir le fonctionnement sont possibles.
 - Selon le but du financement, le fonds bénéficiera d'un premier apport provenant des réserves du financement spécial affecté à la circulation routière et/ou d'une partie des recettes annuelles routières à affectation obligatoire (impôt sur les huiles minérales, vignette autoroutière).
 - Le fonds doit être limité dans le temps et en termes de ressources. Pour le trafic d'agglomération, le Conseil fédéral part d'une limite maximale de 300 à 350 millions de francs par année. Toutefois, le présent document propose également des variantes avec des montants inférieurs. Le fonds ne doit pas pouvoir s'endetter et sa fortune ne portera pas d'intérêts.

Le Conseil fédéral est également prêt à accroître l'engagement de la Confédération pour améliorer la situation du trafic dans les régions périphériques et de montagne. Cette aide doit en principe être intégrée dans le cadre des réformes prévues par la RPT.

4. Contexte de politique des transports et de politique financière

Un projet qui puisse rallier une majorité doit nécessairement partir d'une vision d'ensemble et tenir compte du contexte de politique des transports et de politique financière. Le tableau ci-dessous présente une liste des principaux projets ayant un lien avec les propositions dopo Avanti.

Projets	Éléments essentiels	Etat d'avancement/ délais	Lien avec dopo Avanti
Nouvelle péréquation financière (RPT)	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, incluant les infrastructures de transport	Votation populaire en novembre 2004	Crée la base constitutionnelle aux contributions fédérales au trafic d'agglomération
Programme d'allègement budgétaire 04 (PAB 04)	Assainissement du budget de la Confédération. Les transports participent également aux efforts d'économie	Message avant fin 2004	Paramètre ayant une influence décisive sur la marge de manœuvre financière
Plan sectoriel des infrastructures de transport	Planification spatiale des futures infrastructures routières et ferroviaires	Adoption par le Conseil fédéral mi-2005	Base de planification pour les futures infrastructures de transport
Projets d'agglomération	Coordination de la planification urbaine et des transports dans les agglomérations	Travaux en cours	Exigence pour bénéficier des futures contributions fédérales au trafic d'agglomération
Réforme des chemins de fer II	Mise à égalité des ETC et des CFF / désenchevêtrement (Confédération/canton) des tâches et financement	Message fin 2004	Base pour la définition des réseaux ferroviaires et des compétences
Vue d'ensemble des projets d'infrastructure de TP	Vue d'ensemble et fixation des priorités pour le financement des TP	Consultation en 2007 / 2008	Les projets de RER prêts à être réalisés (ZH, GE, TI) sont mentionnés dans ce projet
7^e programme à long terme de construction des routes nationales	Achèvement et aménagement du réseau de routes nationales	Période: 2004 à 2007	Base pour la planification et la réalisation des routes nationales (construction et extension)
Conventions de prestations avec les entreprises de transport ferroviaire	Construction, exploitation et entretien des infrastructures ferroviaires (CFF et, à l'avenir également ETC).	CP CFF 2003 à 2006 / 8 ^e crédit-cadre ETC (jusqu'en 2006)	Base pour la planification et la réalisation de constructions sur les terrains ferroviaires

Cette présentation synoptique met en évidence la dynamique entre la planification et la construction d'infrastructures de transport. Une coordination matérielle et un échelonnement de ces projets est nécessaire. De plus, les réformes de la route et du rail actuellement en cours visent une nouvelle réglementation des réseaux, de leur exploitation, des tâches, des flux

financiers et des compétences. Ces projets, eux aussi, ont un lien avec les propositions do-po Avanti. Enfin, il convient de souligner que les efforts d'économie de la Confédération exigent une plus grande rigueur que par le passé dans la définition des priorités et une plus grande cohérence de toutes les tâches.

5. Variantes pour les démarches ultérieures

5.1 Aperçu

Le projet do-po Avanti doit apporter une réponse dans chacune des trois domaines suivants: trafic d'agglomération, achèvement du réseau de routes nationales et garantie de son fonctionnement et problèmes de trafic des régions périphériques et de montagne. En principe, plusieurs approches fondées sur la création de nouveaux fonds et/ou les mécanismes de financement existants sont envisageables pour chacun de ces domaines. Il est possible de les moduler à un grand nombre de variantes. Le tableau ci-dessous présente dans les variantes 1 et 2 les combinaisons qui pourraient apporter des solutions durables dans ces trois domaines. D'autres combinaisons modulables sont envisageables. Par contre, la variante 3 propose une mesure transitoire qui n'apporte pas de solution définitive à la situation actuelle. Le présent document du DETEC donne des explications détaillées sur ces trois variantes qui constituent des options possibles pour l'élaboration d'un projet do-po Avanti.

Domaines	Variante 1 Fonds d'infrastructure / contributions aux routes principales	Variante 2 Fonds pour l'amélioration du trafic d'agglomération / contributions aux routes principales	Variante 3 Statu quo avec fonds d'urgence
Routes nationales	projet 1a Fonds d'infrastructure trafic d'agglomération / routes nationales	<u>Pas de projet spécifique</u> Mise en œuvre comme auparavant	projet 1c Fonds d'urgence
Trafic d'agglomération (route & rail)		projet 1b Fonds en faveur du trafic d'agglomération	
Régions périphériques / régions de montagne	projet 2 Moyens complémentaires pour les routes principales au détriment des agglomérations	projet 2 Moyens complémentaires pour les routes principales à au détriment des agglomérations	<u>Pas de projet spécifique</u> Contributions RPT

Les trois variantes envisagées présentent les caractéristiques suivantes:

- **Variante 1: fonds d'infrastructure / contributions au financement des routes principales**

Cette première variante prévoit un fonds d'infrastructure permettant de financer les contributions fédérales en faveur du trafic d'agglomération et les investissements nécessaires à l'achèvement et au fonctionnement du réseau des routes nationales. Ce fonds bénéficie d'un premier apport provenant des réserves du financement spécial pour la circulation routière et d'une partie des recettes annuelles affectées obligatoirement au domaine routier. Hormis la création de ce fonds, cette variante prévoit un engagement accru de la Confédération en faveur des routes principales des régions périphériques et des régions de montagne au détriment des agglomérations.

- **Variante 2: fonds pour l'amélioration du trafic d'agglomération / contributions au financement des routes principales**

Cette variante prévoit, comme la première, un fonds et des contributions fédérales plus élevées en faveur des routes principales des régions périphériques et de montagne. Contrairement à la première variante, le fonds est limité au financement des contributions fédérales en faveur du trafic d'agglomération. Il nécessite par conséquent des montants moins élevés. La construction de routes nationales bénéficie d'un financement dans le cadre des mécanismes existants.

- **Variante 3: statu quo avec fonds d'urgence**

En raison des nombreuses réformes en cours, cette variante ne propose pas de solution définitive dans le contexte actuel. Afin de surmonter les problèmes les plus pressants, un fonds très limité dans le temps et dans les moyens disponibles est néanmoins créé en faveur d'infrastructures posant des problèmes de financement et répondant à un besoin urgent. Le fonds est doté par le prélèvement d'une partie des réserves provenant du financement spécial affecté à la circulation routière et n'entre par conséquent pas en concurrence avec d'autres dépenses pour l'amélioration des transports. Certes, un fonds d'urgence ne constitue pas une solution durable des problèmes, mais permet de gagner du temps pour définir une stratégie à long terme en faveur des futures infrastructures de transport et de leur financement¹. Le fonds d'urgence peut en outre exercer à court terme une fonction compensatoire par rapport aux programmes d'allègement.

5.2 Explications relatives aux variantes

Les trois variantes proposées par le DETEC se présentent en détail de la manière suivante:

5.2.1 Fonds d'infrastructure

Ce fonds finance les contributions de la Confédération en faveur du trafic d'agglomération et certains investissements destinés aux routes nationales:

- *Trafic d'agglomération*: le principe de ce fonds, qui n'a pas été remis en question par la votation populaire, est repris du contre-projet Avanti: la Confédération alloue des contri-

¹ L'étude du péage routier (road pricing) devrait par exemple être intégrée à l'élaboration d'une telle stratégie.

butions subsidiaires en faveur des infrastructures de transports publics et privés, aussi bien ferroviaires que routiers, dans les villes et agglomérations². Pour en bénéficier, les agglomérations devront se constituer auparavant en entités ad hoc, élaborer un projet d'agglomération contenant une planification globale des transports, coordonnée avec celle du développement urbain, et mettre en œuvre des mesures efficaces.

- *Routes nationales*: ce fonds permet de financer, outre les nouvelles tâches de la Confédération en faveur du trafic d'agglomération, une partie des tâches touchant les routes nationales, soit: l'achèvement du réseau déterminé en 1960, qui ne doit plus être retardé, et la suppression des goulets d'étranglement par des mesures ciblées dans le but de garantir le fonctionnement de l'ensemble du réseau.

Le transfert d'une partie du financement des tâches relevant des routes nationales à ce fonds nécessitera également une répartition des recettes routières à affectation obligatoire entre le fonds et d'autres tâches³. Bien que ce fonds soit en principe limité dans sa durée et ses moyens, il reste toutefois conçu pour une solution à long terme de financement des domaines cités et concerne par conséquent des sommes relativement importantes (ordre de grandeur: 20 milliards sur 15 à 20 ans).

5.2.2 Fonds pour l'amélioration du trafic d'agglomération

Ce fonds ne finance que les contributions fédérales destinées à l'amélioration du trafic d'agglomération. Il est alimenté sur les mêmes bases que le fonds d'infrastructure. Selon cette variante, les tâches du domaine des routes nationales continuent de bénéficier des mécanismes de financement utilisés jusqu'à présent. Suivant le montant de la dotation de ce fonds, les réserves du financement spécial routier peuvent suffire. Dans le cas contraire, l'apport complémentaire des recettes annuelles routières à affectation obligatoire sera nécessaire. Les volumes financiers concernés sont moins élevés que dans la première variante car le fonds finance seulement l'amélioration du trafic d'agglomération (ordre de grandeur: 3 à 5 milliards sur 15 à 20 ans).

5.2.3 Fonds d'urgence

A la différence des deux premières propositions, le fonds d'urgence est une solution transitoire qui permet de financer, respectivement cofinancer, des infrastructures difficiles à financer. Il concerne prioritairement les projets urgents d'amélioration du trafic d'agglomération, routiers et ferroviaires, et les routes principales dont le financement est difficile. Il est possible que ce fonds puisse être utilisé pour des investissements destinés aux routes nationales en raison de manques de liquidités que les programmes d'allégement budgétaire pourraient occasionner dans ce domaine.

Les moyens disponibles par ce fonds proviennent d'un apport correspondant à une partie des réserves du financement spécial affecté à la circulation routière et sont par conséquent limités (ordre de grandeur: 2 milliards de francs sur 5 à 7 ans).

Ce fonds d'urgence ne saurait constituer une base de financement durable dans les domaines évoqués ci-dessus. Il peut toutefois servir à atténuer la gravité des situations par sa

² RER, trams, installations et voies pour les autobus, mobilité douce, routes cantonales et communales, installations de gestion du trafic

³ autres infrastructures, exploitation et entretien des routes nationales, contributions aux routes principales et contributions au financement de mesures autres que techniques

fonction d'intervention. Il pourrait en particulier garantir le financement de projets urgents de réalisation d'infrastructures ferroviaires et routières destinées au trafic d'agglomération, par exemple: le métro M2 de Lausanne, les projets d'extension des lignes de trams à Genève, la ligne ferroviaire de la vallée de la Glatt à Zürich ainsi que d'autres projets de RER dans les agglomérations. La précarité des moyens financiers à disposition exigera naturellement une définition stricte des priorités.

5.2.4 Résumé et questions en suspens

Les trois variantes présentées devront faire l'objet de travaux d'approfondissement. Ces études permettront de préciser notamment les points suivants:

- montant des moyens disponibles et procédure d'alimentation du fonds;
- critères d'acceptation des projets;
- attributions et compétences;
- procédures de planification et de financement des projets;
- procédures de contrôle et d'évaluation de l'efficacité.

Le tableau synoptique ci-dessous présente les caractéristiques essentielles de chacune des trois variantes. Les montants correspondant à chaque type de fonds ne sont pas définitifs, et indiquent seulement un ordre de grandeur permettant de se faire une meilleure idée de l'importance des sommes considérées dans chaque variante⁴.

Caractéristiques	Fonds d'infrastructure	Fonds pour le trafic d'agglomération	Fonds d'urgence
Domaine d'application	- Trafic d'agglomération - Routes nationales	Trafic d'agglomération	Infrastructures de transport urgentes et difficiles à financer
Affectations du financement	- Contributions à l'amélioration du trafic d'agglomération - Achèvement du réseau des routes nationales - Maintien du fonctionnement du réseau des routes nationales	Contributions à l'amélioration du trafic d'agglomération	Contributions à l'amélioration du trafic d'agglomération, routes principales et nationales difficiles à financer
Alimentation	- Un premier apport correspondant aux réserves du financement spécial - Part des recettes annuelles affectées au domaine routier	- Un premier apport correspondant aux réserves du financement spécial - Eventuellement part des recettes annuelles affectées au domaine routier	Un premier apport correspondant aux réserves du financement spécial
Montant	Durée limitée Ordre de grandeur: 20 milliards	Durée limitée Ordre de grandeur: 3 à 5 milliards	Durée limitée Ordre de grandeur: 2 milliards

⁴ A noter en particulier pour le trafic d'agglomération que le montant de l'engagement de la Confédération dépend également des apports propres des cantons et des agglomérations car la Confédération alloue des contributions seulement à titre subsidiaire.

Durée limitée	Oui Ordre de grandeur: 15 à 20 ans	Oui Ordre de grandeur: 15 à 20 ans	Oui Ordre de grandeur: 5 à 7 ans
Intérêts sur la fortune du fonds	Non	Non	Non
Endettement du fonds	Non	Non	Non

5.3 Justification du soutien aux régions périphériques et de montagne

Les problèmes de circulation dans les régions périphériques et de montagne portent moins sur des insuffisances de capacité et des surcharges de trafic que sur le manque de moyens pour entretenir les infrastructures existantes. Les routes principales sont des voies de communication primordiales dans les régions périphériques et de montagne. Elles sont utilisées tant par les transports individuels que publics. En conséquence, les propositions du DETEC prévoient un engagement en faveur des routes principales dans les régions périphériques et de montagne.

La Confédération alloue aujourd'hui déjà des contributions affectées aux routes principales. Les montants correspondants proviennent des recettes affectées au domaine routier. Ce soutien est accordé aujourd'hui sous la forme de contributions à des projets ponctuels de construction et d'aménagement. Avec la RPT, les routes principales relèvent exclusivement de la compétence des cantons. Ces derniers reçoivent une enveloppe globale – de l'ordre de 180 millions de francs par année⁵ -, calculée en fonction d'une clé de répartition prévoyant une pondération entre la longueur des routes principales, les critères d'intensité du trafic et la topographie. Autre nouveauté: les cantons pourront utiliser leur contribution globale, non seulement pour la construction et l'extension des routes principales, mais aussi pour leur exploitation et leur entretien.

Le DETEC étudie plusieurs variantes. Il privilégie la solution suivante: accorder davantage d'importance au facteur topographie permettrait de dégager davantage de moyens provenant des recettes du domaine des routes principales en faveur des cantons comptant des régions périphériques et de montagne. Comme une augmentation des crédits destinés aux routes nationales ne peut en principe pas être envisagée, cette pondération entraînera un certain recul des sommes revenant aux autres cantons. Cette solution se tient du fait que ces derniers pourront compenser cette perte par l'obtention de nouveaux moyens financiers en faveur du trafic d'agglomération.

Les études de simulation de l'Office fédéral des routes (OFROU) mettent en évidence l'efficacité de ces mesures pour les régions périphériques et de montagne. Le tableau ci-dessous indique la répartition actuelle des différentes contributions et les conséquences des propositions du DETEC pour autant que le critère « topographie » soit pondéré par un facteur quatre par rapport à la situation actuelle (simulation). Une pondération différente des critères de répartition entraînant une redistribution plus ou moins forte en faveur des régions périphériques et des régions de montagne est fondamentalement concevable.

⁵ La RPT supprime les suppléments péréquatifs perçus actuellement.

Cantons	Longueur (km)	Contributions selon RPT (millions de francs par année)	Modification avec nouvelle pondération du critère „topographie“	
			millions de francs par année	pour cent
ZH	61.5	5.45	-1.58	-28.9
BE	296.3	21.64	-0.86	-4.0
LU	72	6.23	-0.48	-7.6
UR	96.5	8.15	1.54	18.9
SZ	69.9	5.91	0.12	2.1
OW	9.3	0.68	0.13	18.7
NW	10.7	0.67	-0.16	-24.5
GL	37.7	2.75	0.07	2.5
ZG	12.1	1.26	-0.50	-39.6
FR	57.2	4.42	-0.52	-11.7
SO	23.7	2.00	-0.69	-34.3
BS	1.1	0.07	-0.02	-24.5
BL	45.4	6.35	-1.75	-27.6
SH	16.8	1.28	-0.14	-11.0
AR	42.3	3.13	0.20	6.4
AI	13.9	0.87	0.12	13.3
SG	133.1	11.11	0.16	1.5
GR	465.2	33.97	6.34	18.7
AG	106.8	8.36	-1.92	-23.0
TG	96.8	6.06	-1.48	-24.5
TI	120.3	10.67	-0.10	-0.9
VD	127.9	8.67	0.04	0.5
VS	219.1	16.91	2.94	17.4
NE	78.5	7.12	-0.17	-2.3
GE	30.8	3.79	-1.63	-43.0
JU	39.7	2.48	0.33	13
CH	2284.6	180	0	0

L'accroissement des contributions globales pour les routes principales dans les régions périphériques et de montagne concerne les variantes 1 et 2. Dans la variante 3 en revanche, le fonds d'urgence n'est disponible que pour les projets de routes principales les plus pressants et posant des problèmes de financement.

6.1 Exigences législatives

Les considérations qui suivent ne constituent pas encore une appréciation exhaustive des conséquences législatives de chacune des variantes. La question de la base constitutionnelle a été toutefois clarifiée:

- *Solutions prévoyant la création d'un fonds:* les premières analyses effectuées conjointement avec l'Office fédéral de la justice montrent que les trois solutions prévoyant la création d'un fonds, proposées par le DETEC, sont applicables au niveau des lois sans né-

cessiter de nouvelle disposition constitutionnelle pour autant que la RPT soit acceptée lors de la votation populaire de novembre. Dans le cas contraire, il faudrait soit créer une base constitutionnelle pour l'attribution au trafic d'agglomération de contributions fédérales issues des recettes affectées au domaine routier ou instituer ce fonds dans les dispositions transitoires de la Constitution.

- *Contributions globales RPT aux routes principales*: la proposition d'augmentation des contributions aux routes principales dans les régions périphériques et de montagne nécessite une adaptation des critères de répartition des montants dans le cadre des modifications législatives actuellement en cours pour la RPT. Cette adaptation peut être introduite dans le message après la consultation. En dehors de la RPT, il faudrait envisager une hausse des contributions aux routes principales dans le cadre des dispositions légales actuelles (contributions à des projets ponctuels de construction et d'aménagement).

6.2 Marche à suivre

Pour les variantes 1 et 2, des raisons techniques et politiques plaident pour une subdivision en deux projets: la création d'un fonds (fonds d'infrastructure dans la variante 1 ou fonds pour l'amélioration du trafic d'agglomération dans la variante 2) nécessite une nouvelle loi fédérale. Par contre, l'augmentation des montants affectés aux routes principales peut être réalisée par le biais de la RPT. Le parlement doit également examiner s'il souhaite traiter ces deux projets en parallèle pour assurer leur cohérence.

6.3 Mesures transitoires

Si l'élaboration d'un projet prend du retard, il conviendra d'étudier des solutions transitoires permettant de financer les transports publics dans les agglomérations.

6.4 Rapport avec la situation budgétaire actuelle de la Confédération, respectivement le frein à l'endettement

Le frein à l'endettement accepté par le peuple et les cantons le 2 décembre 2001 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003 exige d'assurer un équilibre budgétaire à long terme, indépendamment des cycles conjoncturels. En raison, notamment de la stagnation de la conjoncture, la diminution des recettes au début de la nouvelle décennie a entraîné un déficit financier important, d'ordre essentiellement structurel. Le Conseil fédéral et le Parlement ont réagi rapidement à cette situation, alors nouvelle, et initié un processus d'assainissement. L'élément principal de la première partie de cette stratégie de redressement a été le programme d'allègement budgétaire 2003. Ce dernier a déchargé le budget fédéral d'environ 3 milliards. Cette mesure n'a toutefois pas enrayeré le déficit structurel. En l'état actuel des connaissances, de nouvelles économies pour environ 1,5 milliard sont indispensables d'ici 2007. Le Conseil fédéral est par conséquent en train d'élaborer un programme d'allègement budgétaire 2004.

Vu la situation des finances publiques, on ne peut que s'interroger sur la pertinence des propositions dopo Avanti qui entraîneront inmanquablement des dépenses supplémentaires

pour la Confédération. Dans ce contexte, il faut toutefois considérer le financement spécial affecté à la circulation routière. Fin 2003, les réserves constituées par ce financement s'élevaient à quelque 3,6 milliards de francs. En cas d'utilisation de ces réserves, les dépenses supplémentaires devraient être compensées dans d'autres domaines pour tenir compte du frein à l'endettement. Cependant, cette manière de procéder ne serait en l'occurrence pas entièrement correcte car la majeure partie de ces réserves a été constituée avant l'entrée en vigueur du frein à l'endettement. De plus, le financement spécial pour la circulation routière est affecté obligatoirement à des tâches et, par le passé, les montants n'ont pas été affectés au but fixé. Une utilisation partielle se fondant sur les possibilités de dérogations⁶ au frein à l'endettement, est donc envisageable. L'endettement total de la Confédération ne s'en trouve augmenté, ni à moyen, ni à long terme. Il en résulte toutefois un transfert de la dette interne à la dette externe de la Confédération, car l'endettement externe (capital étranger) s'accroît tandis que la dette de la Confédération auprès du financement spécial de la circulation routière (endettement interne)⁷ diminue.

7. Démarche ultérieure

Le DETEC propose aux Commissions des transports de débattre en entrée en matière des propositions contenues dans le présent document. Nous recommandons ensuite aux deux Commissions de charger ensemble le Conseil fédéral de rédiger un nouveau projet. Le Conseil fédéral est disposé à conférer à ce dossier une haute priorité et à le traiter le plus rapidement possible. Les délais requis pour les phases ultérieures dépendront en particulier de la décision de procéder à une nouvelle consultation, large ou restreinte.

⁶ Selon l'art.24c de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC), l'Assemblée fédérale peut déroger au principe de l'équilibre budgétaire (critère qualitatif) si des événements exceptionnels échappant au contrôle de la Confédération, des adaptations du modèle comptable ou des concentrations de paiements liées au système comptable l'exigent. L'acceptation de la majorité des membres des deux Chambres est toutefois requise. Par ailleurs, il est nécessaire que les besoins financiers supplémentaires atteignent au moins 0,5% du plafond des dépenses.

⁷ La provision constituée par le financement spécial de la circulation routière figure au passif du bilan de la Confédération. En cas de prélèvement, ce poste diminue en proportion, tandis que le capital étranger – dans la mesure où les montants sont effectivement dépensés – s'accroît. A cet égard, on peut parler d'un échange de passifs.