



# Initiative populaire « Pour un financement équitable des transports »

Etat: mars 2016

## Questions et réponses

### ***Quel objectif poursuit l'initiative «Pour un financement équitable des transports» ?***

Pour résoudre les difficultés prévisibles dans le financement des routes, l'initiative demande que le produit de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants soit entièrement affecté au trafic routier, y compris la part de 50 % qui permet aujourd'hui de financer d'autres tâches de la Confédération.

### ***Pourquoi le Conseil fédéral rejette-t-il l'initiative ?***

L'affectation complète du produit de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants modifierait un système de financement éprouvé. Les ressources destinées aux autres tâches de la Confédération seraient soudainement amputées de quelque 1,5 milliard de francs et cette perte devrait être compensée par des recettes supplémentaires ou par des mesures d'économies. Comme la perception de nouveaux impôts ou l'augmentation des impôts existants seraient irréalistes dans un avenir proche, il faudrait mettre en place un vaste programme d'économies.

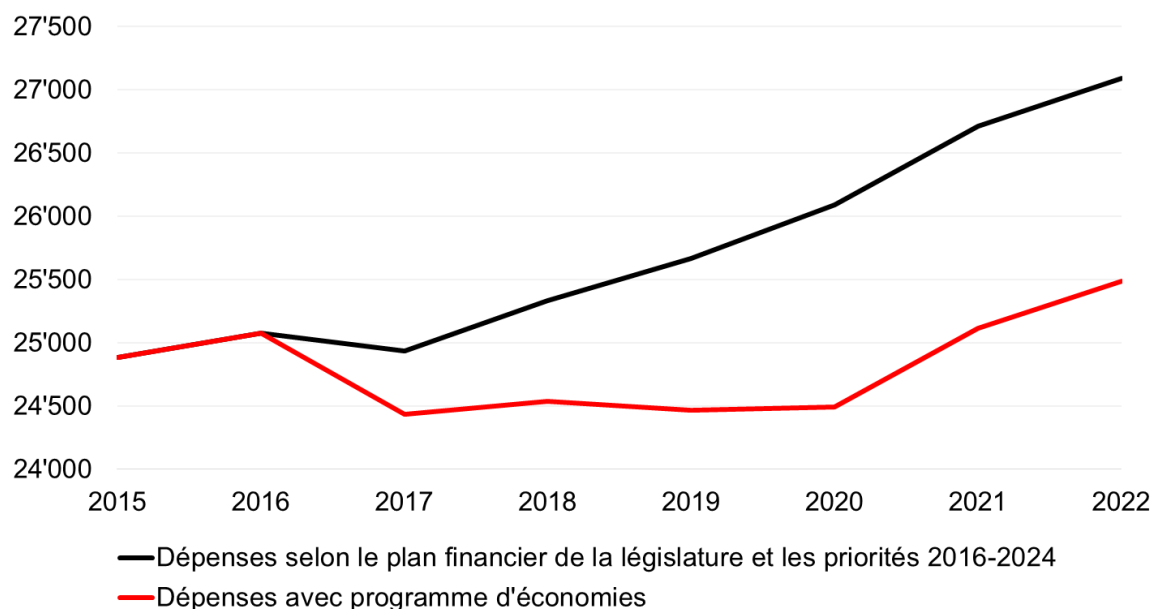
### ***Economiser est une bonne chose. Pourquoi un programme d'économies serait-il si néfaste ?***

Le programme d'économies induit par l'initiative affecterait la Confédération dans une période difficile. Compte tenu de la crise mondiale des finances et de la dette souveraine ainsi que du franc fort, le budget fédéral a déjà dû être allégé de quelque 2,5 milliards de francs en peu de temps. Le budget 2016 prévoit une réduction des dépenses de 3 % et le programme de stabilisation pour les années 2017 à 2019 comprend une baisse supplémentaire de 3 %. Ces réductions proposées ou déjà entérinées, dont la plupart déploieront leurs effets dans les années à venir, freineront la progression des dépenses. Si l'on y ajoute un programme d'économies de plusieurs milliards en raison de l'initiative, les dépenses de la Confédération devront être sensiblement réduites dans de nombreux domaines.

## ***Dans quels domaines des mesures d'économies seraient-elles nécessaires?***

En cas d'acceptation de l'initiative, le Conseil fédéral et le Parlement décideraient de la répartition exacte du programme d'économies entre les différents domaines de tâches. Cela concernerait surtout les dépenses non liées, du moins dans un premier temps. Celles-ci ne sont pas définies à long terme par la Constitution, une loi ou des contrats, mais peuvent être influencées à court terme.

Le programme d'économies déploierait ses effets sur les dépenses non liées de la manière suivante (tous les domaines de tâches, en millions de francs):



- Les principales économies concerneraient les paiements directs dans l'agriculture, la contribution au financement des EPF, le personnel de la défense, les institutions de promotion de la recherche et le transport régional de personnes. De plus, la coopération au développement, l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), les contributions à la formation professionnelle, la promotion des hautes écoles et le Corps des gardes-frontière seraient fortement affectés.
- Comme le programme d'économies ne déploie pas tous ses effets dès le début, des réductions de coûts plus importantes devraient être réalisées pour les années 2020 à 2022 à titre de compensation. Elles représenteraient chaque année jusqu'à 6 % environ des dépenses non liées par rapport au plan financier 2017-2019 de la législature. Il convient de noter que ce plan comprend déjà des réductions de 3 %, qui s'appuient respectivement sur le budget 2016 et sur le programme de stabilisation pour les années 2017 à 2019. Dans l'ensemble, de nombreux domaines de tâches pourraient enregistrer des baisses allant jusqu'à 12 % par rapport aux hypothèses de planification qui prévalaient en 2014 lors de la rédaction du message. Une réduction des dépenses de cette ampleur a des effets sensibles sur l'exécution des tâches. De plus, si les coupes budgétaires ne sont pas réalisées linéairement mais en fonction de priorités politiques, certaines tâches devraient être nettement plus touchées que d'autres.
- Le niveau nominal des dépenses 2016 ne serait de nouveau atteint qu'en 2021.
- Nombre de ces coupes budgétaires concerneraient également les cantons, qui seraient contraints d'envisager leur propre programme d'économies ou des hausses d'impôts pour compenser la baisse des prestations fédérales.

## **Quel impact aurait l'initiative sur les transports publics?**

L'initiative affecterait les transports publics de différentes façons:

- Le programme d'économies devrait également englober les contributions fédérales au transport régional de personnes, les réductions touchant particulièrement les lignes de train et de bus les moins fréquentées. De nombreuses communes des régions périphériques seraient écartées du réseau de transports publics. De plus, la densification des horaires dans les agglomérations devrait être reportée, voire annulée, ce qui toucherait les travailleurs pendulaires, les écoliers, etc.
- En outre, l'initiative entend inscrire dans la Constitution que les moyens réservés à la circulation routière doivent être utilisés dans ce «seul» domaine. Cette exclusivité est en contradiction avec la disposition constitutionnelle relative au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF): en 2014, le peuple et les cantons ont décidé qu'un montant maximum de 310 millions de francs issu de l'impôt sur les huiles minérales alimenterait chaque année le fonds d'infrastructure ferroviaire pendant une période transitoire. On ignore quel impact aurait l'acceptation de l'initiative sur cette disposition constitutionnelle. Dans son message, le Conseil fédéral estime que les ressources provenant de cet impôt pourraient encore être utilisées pour l'infrastructure ferroviaire.<sup>1</sup> Il reviendrait au Parlement de clarifier cette question de manière exhaustive. Une acceptation de l'initiative rouvrirait donc le débat sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire.
- Enfin, avec l'initiative, la voiture deviendra de moins en moins chère en comparaison du rail et du bus. Etant donné que les véhicules consomment toujours moins de carburant et que le taux de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales sont inchangés depuis respectivement 1993 et 1974, les redevances moyennes acquittées par les automobilistes ces 20 dernières années ont diminué d'environ un tiers. Par conséquent, la hausse des frais de déplacement par la route sur cette période est similaire au renchérissement. L'initiative ne modifierait en rien cette tendance. En revanche, les tarifs des transports publics ont davantage progressé que le renchérissement par le passé. Or les usagers des transports publics continueront à cofinancer l'extension de l'infrastructure ferroviaire en payant leur billet plus cher à l'avenir. Le creusement de cet écart entre les frais de déplacement pourrait conduire à un transfert du trafic vers la route et à une recrudescence des embouteillages, notamment dans les villes et les agglomérations.

## **Quelle solution propose le Conseil fédéral?**

Il y a quelques années, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de redéfinir le financement des infrastructures tant ferroviaires que routières. Concernant le rail, le peuple et les cantons ont accepté en 2014 le projet FAIF, qui repose principalement sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Celui-ci est alimenté par des recettes liées et garantit le financement viable à long terme de l'extension et de l'entretien du réseau ferré. Les futurs aménagements seront financés grâce au budget fédéral et aux utilisateurs du rail, qui y participeront à travers une hausse des tarifs.

Le Conseil fédéral est d'avis que la circulation routière devrait bénéficier d'une solution de financement comparable au FIF. Il a donc soumis au Parlement un projet relatif à la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Ce fonds disposera lui aussi de recettes liées. Le financement des futurs aménagements sera assuré par une contribution modeste des automobilistes sous la forme d'une augmentation de quelques centimes de la surtaxe sur les huiles minérales, qui est inchangée depuis 1974, et par une

---

<sup>1</sup> Message du 19 novembre 2014 concernant l'initiative populaire «Pour un financement équitable des transports», FF 2014 9395, p. 9411

enveloppe de quelque 400 millions de francs, qui provient des caisses de la Confédération et repose sur une affectation de l'impôt sur les véhicules automobiles. Cette approche est équitable et équilibrée, contrairement à l'initiative, qui se contente de déplacer le problème de financement vers d'autres domaines de tâches.

### ***Ne serait-il pas équitable d'affecter intégralement les redevances versées par les automobilistes ?***

Les carburants pour véhicules (essence, diesel, etc.) ont toujours été imposés en Suisse. Ancêtre de l'impôt sur les huiles minérales, le «droit de douane sur la benzine» était intégralement versé aux ressources générales de la Confédération, comme tous les autres droits de douane, et servait donc à financer toutes les tâches dévolues à la Confédération. Depuis 1958, la Constitution prévoit qu'une partie du «droit sur la benzine» soit obligatoirement affectée à des tâches en rapport avec la circulation routière (affectation obligatoire; actuellement 50 %). La surtaxe sur les huiles minérales et la vignette autoroutière s'y sont ensuite ajoutées, leur produit respectif étant affecté à 100 %. Si l'on considère l'ensemble de ces redevances, 72 % sont affectées. Même nos pays voisins, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et l'Espagne ne présentent pas une affectation similaire.

Les automobilistes suisses jouissent donc d'une situation privilégiée en matière de financement des routes. Si ce privilège était étendu par l'initiative en augmentant d'un coup les ressources correspondantes de quelque 1,5 milliard de francs, les conséquences sur le budget fédéral seraient considérables. Or l'initiative n'indique pas comment résoudre ce problème. Elle ne constitue dès lors pas une solution équitable.

### ***Est-il exact que les automobilistes versent plus de 9 milliards à la Confédération, mais que seuls 30 % environ de cette somme sont destinés aux routes ?***

Le calcul des auteurs de l'initiative s'appuie sur des hypothèses extrêmement douteuses. La Constitution définit dans quelle proportion les redevances versées par les usagers de la route sont utilisées pour des tâches liées à la circulation routière (affectation). Actuellement, la moitié du produit de l'impôt sur les huiles minérales ainsi que l'intégralité de la surtaxe sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière sont affectées à ces tâches. Sur des recettes totales d'environ 5,2 milliards de francs (chiffres 2014), 3,7 milliards ou 72 % sont affectés et utilisés en conséquence. Ni nos pays voisins, ni les Pays-Bas, la Grande-Bretagne ou l'Espagne ne présentent une affectation comparable des impôts grevant les carburants.

La différence entre les 5,2 milliards mentionnés et les quelque 9 milliards avancés par les auteurs de l'initiative tient au fait que ces derniers comptabilisent également la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) grevant les carburants et les véhicules (près de 2 milliards), la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP; quelque 1,5 milliard) et l'impôt sur les véhicules automobiles (environ 0,4 milliard). Ces redevances ne peuvent cependant pas être regroupées:

- **La TVA n'est pas une redevance routière**, mais sert à financer le budget de la Confédération: son produit n'est pas reversé directement aux contribuables.
- **La RPLP fait l'objet d'une affectation**: son produit est reversé au 2/3 à la Confédération et pour 1/3 aux cantons. D'après la Constitution, la part fédérale est utilisée pour développer l'infrastructure ferroviaire, y compris pour transférer le trafic lourd de la route au rail. Cela réduit les embouteillages et augmente la sécurité routière. Les cantons utilisent en priorité leur part au produit net pour couvrir leurs dépenses dans le domaine des coûts non couverts du trafic routier. Le peuple suisse a confirmé plusieurs fois cette solution lors de votations.
- **Le Conseil fédéral souhaite également que l'impôt sur les véhicules automobiles fasse l'objet d'une affectation**: cette redevance devrait alimenter à l'avenir le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

### ***Ne peut-on pas parler de détournement de finalité lorsque les ressources issues de la circulation routière servent au rail?***

Les redevances liées (impôts sur les huiles minérales, surtaxe sur les huiles minérales et vignette autoroutière) sont partiellement utilisées pour le trafic d'agglomération sur rails (notamment les tramways) et pour le transfert du trafic lourd de la route vers le rail. Cela déleste les routes, et les automobilistes en bénéficient donc également.

S'y ajoute une contribution d'une durée limitée au fonds d'infrastructure ferroviaire d'un montant maximum de 310 millions de francs par an, qui provient des ressources liées de l'impôt sur les huiles minérales. Prévu jusqu'en 2030 environ, ce cofinancement a été accepté à une large majorité par le peuple et les cantons lors de la votation populaire du 9 février 2014 sur le projet FAIF. De plus, la Confédération verse la majeure partie de sa part aux recettes de la RPLP (env. 1 milliard de francs par an) au fonds d'infrastructure ferroviaire. Cette utilisation des ressources pour les transports publics a également été acceptée par le peuple dans le cadre du projet FAIF et correspond à la finalité mentionnée dans la Constitution.

On ne peut donc pas parler d'un détournement de finalité.

### ***Est-il exact que les automobilistes doivent payer toujours plus?***

Bien au contraire! Certes, le produit des redevances liées à la circulation routière a constamment progressé, **dans l'ensemble**, ces dernières décennies, mais cette hausse tient en premier lieu à une augmentation du trafic. Ainsi, le nombre de véhicules particuliers s'établissait fin 2015 à quelque 4,5 millions, soit neuf fois plus qu'en 1960 (0,5 million).

En revanche, les redevances **par véhicule** perçues par la Confédération ont régulièrement baissé depuis des années. Le prix de la vignette autoroutière n'a pas augmenté depuis 1995; l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales sont inchangés depuis respectivement 1993 et 1974. Ils représentent à eux deux près de 74 centimes par litre d'essence ou de diesel. Si les impôts sur ces deux carburants avaient été adaptés au renchérissement depuis 1973 et 1993, ils seraient aujourd'hui supérieurs de 60 % environ.

Par ailleurs, plus l'on consomme de carburant, plus l'on paie d'impôts, et inversement. Depuis 1996, la consommation des nouveaux véhicules a diminué, passant de 9 à environ 6,1 litres/100 km. En 1996, un automobiliste qui parcourait 15 000 km par an avec son véhicule s'acquittait en moyenne d'un impôt sur les huiles minérales (y compris la surtaxe) de quelque 1000 francs par an. En 2015, les redevances s'élevaient à près de 680 francs pour un véhicule récent et le même kilométrage.

Les redevances des automobilistes à la Confédération n'ont donc pas augmenté, mais ont sensiblement baissé, d'où des difficultés prévisibles dans le financement des routes.

### ***Est-il exact que le trafic routier peut s'autofinancer?***

Les usagers de la route couvrent certes les coûts de l'infrastructure routière avec leurs redevances, mais la collectivité doit supporter les frais liés à l'environnement et aux accidents. Dans l'ensemble, ces usagers financent 90 % des coûts qu'ils occasionnent, le reste, soit quelque 6,3 milliards de francs en 2012, étant à la charge de la collectivité.

### ***Comment fonctionne le financement des routes par la Confédération?***

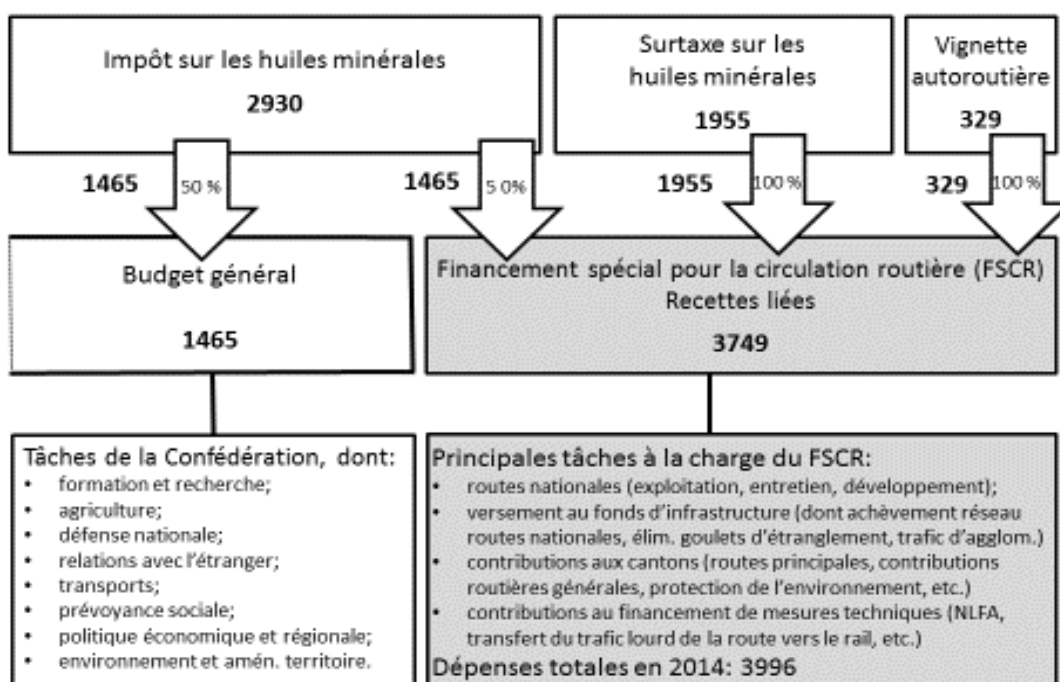
L'art. 86 de la Constitution fédérale définit les recettes à la disposition de la Confédération pour les tâches liées à la circulation routière. Le financement spécial pour la circulation rou-

---

<sup>2</sup> Source: Office fédéral de la statistique > Thèmes > 11 Mobilité et transports > Coûts et financement des transports > Route (y c. mobilité douce); <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/11/02/blank/04.html>

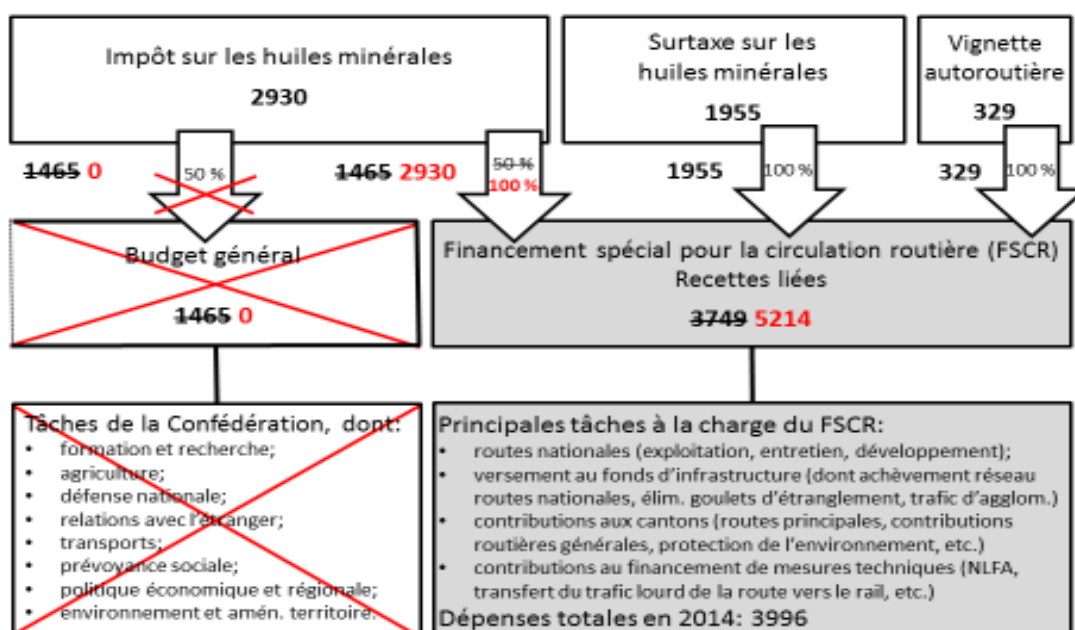
tière (FSCR) compense entre elles les recettes et les dépenses. Leur différence annuelle accroît ou diminue les provisions du FSCR.

Voici les résultats pour l'année 2014 (en millions de francs):



### Quelle influence aurait l'initiative sur le FSCR et sur le budget fédéral?

L'initiative modifierait les flux financiers comme suit (chiffres 2014, en millions de francs):



### ***Est-il exact que les routes souffrent d'un sous-financement chronique?***

Le système de financement des tâches liées à la circulation routière a fait ses preuves depuis des décennies. Jusqu'à récemment, les recettes liées dépassaient régulièrement les dépenses. Grâce au cumul des soldes positifs, les provisions destinées au financement spécial pour la circulation routière s'élevaient fin 2014 à quelque 1,8 milliard de francs. Les ressources disponibles étaient donc à tout moment suffisantes pour les projets prêts à être réalisés, en particulier pour les routes nationales. On ne peut donc pas parler d'un sous-financement chronique des routes par le passé.

En revanche, des difficultés de financement pourraient voir le jour d'ici quelques années. Les excédents de dépenses observés depuis quelques temps devraient sensiblement réduire à court terme les provisions existantes. Au niveau des recettes, le produit de l'impôt sur les huiles minérales et celui de la surtaxe sur les huiles minérales diminuent en raison de la consommation décroissante de carburant des nouveaux véhicules. Actuellement, on enregistre également un important manque à gagner à cause d'un renforcement du tourisme à la pompe (qui résulte du franc fort). Or le besoin d'entretien toujours croissant du réseau de routes nationales ainsi que les mesures requises pour conserver ou accroître sa capacité (élimination des goulets d'étranglement, extension des raccordements) tendent à augmenter les dépenses.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime que le financement des routes doit être redéfini. Le projet relatif à la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) qu'il a présenté au Parlement permet d'assurer à long terme le financement des tâches liées à la circulation routière, contrairement à l'initiative, qui se contente de transférer le problème de financement à d'autres tâches de la Confédération.

### ***Pourquoi le projet FORTA n'est-il pas le contre-projet direct de l'initiative?***

Cette question est une évidence, car les deux projets concernent l'art. 86 de la Constitution et s'excluent donc mutuellement. L'acceptation de l'initiative rendrait superflus de larges pans du projet FORTA, notamment en ce qui concerne la redéfinition du financement.

Le Conseil fédéral a néanmoins décidé de ne pas lier les deux projets. Il souhaite surtout déterminer aussi rapidement que possible si le financement des tâches liées à la circulation routière doit, à l'avenir, reposer sur le système proposé par les auteurs de l'initiative. Ce système est indéniablement en contradiction avec la politique budgétaire et la politique des transports du Conseil fédéral et du Parlement, et il aurait des répercussions considérables sur l'exécution des tâches dans d'autres domaines. En outre, l'initiative remet partiellement en cause le plan de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) décidé en 2014 par le peuple et les cantons.

Etant donné que la planification doit être assurée à moyen et long termes dans ces domaines, le Conseil fédéral estime opportun d'organiser rapidement la votation et de trancher dès que possible la question de principe concernant l'affectation totale du produit de l'impôt sur les huiles minérales.