



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
Palais fédéral Nord
3003 Bern

Courriel : netzplanung@astra.admin.ch

Fribourg, le 3 mai 2022

2022-458

Procédure de consultation – Projet relatif au plafond de dépenses pour les routes nationales sur la période 2024-2027, à l'étape d'aménagement 2023 des routes nationales, au crédit d'engagement et à l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales

Madame, Monsieur,

Suite au courrier de Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, du 26 janvier 2022, les services spécialisés de l'administration cantonale ont analysé le projet relatif au plafond de dépenses pour les routes nationales sur la période 2024-2027, à l'étape d'aménagement 2023 des routes nationales, au crédit d'engagement et à l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales.

Le Conseil d'Etat a l'avantage de vous faire part de sa prise de position qui prend forme dans le formulaire mis à disposition à cet effet et envoyé en annexe.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Olivier Curty, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Annexes

—

Questionnaire concernant le projet mis en consultation relatif au plafond des dépenses pour les routes nationales sur la période 2024-2027, à l'étape d'aménagement 2023 des routes nationales, au crédit d'engagement et à l'adaptation de l'arrêté sur le réseau des routes nationales

Note sur le suivi du financement du NAR dans le FORTA

Copie

—

à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour elle et le Service des ponts et chaussées ;

à la Chancellerie d'Etat.



Questionnaire concernant le projet mis en consultation relatif au plafond des dépenses pour les routes nationales sur la période 2024–2027, à l'étape d'aménagement 2023 des routes nationales, au crédit d'engagement et à l'adaptation de l'arrêté sur le réseau des routes nationales

Généralités concernant le projet mis en consultation

1. Approuvez-vous les grandes lignes du projet ?

Oui. Toutefois, pour les prochaines étapes d'aménagement des routes nationales, nous proposons que les montants alloués aillent plutôt à des projets permettant de réduire l'impact environnemental des routes nationale (par exemple des couvertures d'autoroute ou de nouveaux tracés) et non à des projets d'extension qui risquent de susciter de longues procédures et, au final, de ne pas être réalisés.

2. Estimez-vous que certains sujets n'ont pas été suffisamment pris en considération ?

Oui. Le financement de la recherche, de la normalisation et de la mise à disposition gratuite des normes en matière de circulation routière doit être également assuré par le FORTA, voir remarque finale.

Plafond des dépenses pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement au sens d'adaptations des routes nationales sur la période 2024-2027

3. La hauteur du plafond de dépenses demandé pour les routes nationales sur la période 2024–2027 est-elle réaliste ?

Il convient d'ajouter un montant annuel pour les coûts de recherche et de normalisation dans le domaine de la circulation routière (mise à disposition gratuite des normes) ; voir remarque finale en fin de document.

On constate une diminution de 20 millions entre 2023 et 2024 des montants dévolus à l'exploitation des routes nationales assurés par les cantons via les unités territoriales, puis une légère augmentation jusqu'en 2027. Cette réduction puis cette légère augmentation ne sont pas en adéquation avec les futures exigences de l'OFROU notamment en matière de traitement des espaces verts selon un concept respectueux de la biodiversité, de l'affectation de bandes d'arrêts d'urgence à la circulation aux heures de pointes, à l'augmentation de la complexité des systèmes d'équipement de sécurité des autoroutes et d'autres défis à venir. Les moyens pour l'exploitation des routes nationales doivent être reconsidérés.

Programme de développement stratégique des routes nationales

4. Le programme de développement stratégique des routes nationales est-il complet par rapport au volume de projets pris en considération ?

Oui.

5. Que pensez-vous de la répartition des projets d'extension dans les horizons de réalisation et dans l'étape d'aménagement 2023 ?

En ordre. Toutefois, pour les prochaines étapes d'aménagement, une réorientation vers des projets visant à réduire l'impact environnemental des routes nationales nous paraît nécessaire (voir réponse à la question 1).

Autres remarques

6. Quelles autres remarques souhaitez-vous formuler sur le projet mis en consultation ?

La note en annexe explique la situation financière liée à l'intégration des quelques 400km de routes cantonales dans le réseau des routes nationales en 2020 (projet NAR), en lien avec la création du fonds sur les routes nationales et les agglomérations FORTA. En synthèse, au vu des chiffres indiqués dans le rapport de consultation, cette opération semble être au bénéfice du fonds FORTA pour un montant de plus de 770 millions en 2027.

Au vu des 60 millions versés chaque année par certains cantons et de l'historique du financement du NAR, il convient de prévoir :

- *une comptabilité séparée pour les tronçons NAR ;*
- *que cet argent soit utilisé à des fins qui concernent les cantons et les communes.*

Dans ce sens, il est proposé que la recherche, les travaux de normalisation et la mise à disposition gratuite des normes en matière de circulation routière soient financés par le FORTA.

Annexe : note sur le suivi financier du NAR dans le FORTA détaillant les propos ci-dessus.

Merci de bien vouloir vous fonder sur le présent questionnaire pour structurer votre avis sur le projet mis en consultation.



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des ponts et chaussées SPC
Tiefbauamt TBA

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 36 44, F +41 26 305 36 51
www.fr.ch/spc

—
Réf : AM/ASc

Fribourg, le 24 mars 2022

Note sur le suivi du financement du NAR dans le FORTA

Mise en consultation du projet relatif au plafond de dépenses pour les routes nationales sur la période 2024 à 2027, à l'étape d'aménagement 2023 des routes nationales, au crédit d'engagement et à l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales

1. Introduction

En 2020, 400 km de routes cantonales ont été intégrées dans le réseau des routes nationales. Le principe de financement de cette opération appelée NAR (NEB en allemand) a fait l'objet de nombreuses discussions politiques entre 2008 et 2016, menant notamment au vote populaire sur l'augmentation de la vignette, perdu en 2013. Finalement, le financement du NAR a été intégré dans le FORTA accepté par le peuple en 2016. Le rapport mis en consultation par le DETEC le 26 janvier 2022 donne des informations sur les projections des revenus et charges liés à ce projet NAR.

2. Consultation en cours

Pour la deuxième fois et comme indiqué dans la loi FORTA (LFORTA), le Conseil fédéral va proposer à l'Assemblée fédérale un plafond des dépenses pour quatre ans pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des routes nationales. Il sollicite également un crédit d'engagement pour l'accroissement des capacités dans le cadre du programme de développement stratégique (PRODES des routes nationales), sur la base de ce qu'il est convenu d'appeler les étapes d'aménagement.

Ainsi, le 26 janvier 2022, le DETEC a lancé la [consultation](#) sur le *projet relatif au plafond de dépenses pour les routes nationales sur la période 2024-2027, à l'étape d'aménagement 2023 des routes nationales, au crédit d'engagement et à l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales*.

La présente note se concentre sur l'analyse des revenus et charges relatifs à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des 400 km de routes transférés au réseau routier national en 2020 dans le cadre du FORTA, les tronçons NAR.

3. Synthèse des négociations entre 2008 et 2016 (FORTA)

En [mai 2008](#), le DETEC estimait les coûts liés aux 376 km du NAR à 350 millions par année (rapport mis en consultation pour l'adaptation de l'arrêté sur le réseau des routes nationales), dont 50 millions pour l'exploitation, 100 millions pour l'entretien et 200 millions pour l'aménagement, ce dernier montant étant basé sur tous les projets que l'OFROU pensait reprendre des cantons qu'il évaluait entre 7 et 10 milliards de francs, avec une estimation de

4 milliards dans les 20 premières années suivant la reprise des tronçons par la Confédération. Les coûts d'exploitation et d'entretien sont alors jugés trop élevés par les cantons.

Dans sa prise de position sur le rapport mis en consultation par la Confédération en [décembre 2008](#) concernant le *plan sectoriel des transports*, la DTAP constate que les coûts avancés par la Confédération passent de 350 millions à 305 millions, dont 40 millions pour l'exploitation, 65 millions pour l'entretien et 200 millions pour l'aménagement.

Dans l'audition relative à la *Compensation des charges d'exploitation et d'entretien résultant de l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales* en juin 2010, le DETEC confirme le coût de 305 millions avec une répartition un peu différente : 35 millions pour l'exploitation, 65 millions pour l'entretien, 5 millions pour la protection de l'air et l'indemnisation des services de protection et 200 millions pour l'aménagement. La Confédération propose alors que les cantons compensent 105 millions et que les 200 millions liés à l'aménagement soient financés par une augmentation de 3 cts de la surtaxe sur les huiles minérales.

Dans son [message 12.018](#) du 12 janvier 2012 concernant l'*adaptation du réseau des routes nationales et son financement* (augmentation du prix de la vignette autoroutière), le Conseil fédéral propose un accroissement du réseau des routes nationales de quelque 376 kilomètres générant des charges supplémentaires de 305 millions de francs par an (page 614-615). Il est proposé que 30 millions soient compensés chaque année auprès des cantons concernés et que le solde de 275 millions soit généré par l'augmentation du prix de la vignette autoroutière de 40 à 100 francs. Suite à un referendum, cette hausse est refusée par le peuple suisse en novembre 2013.

Dans le cadre des discussions sur le FORTA qui, initialement, ne prévoit pas l'intégration des tronçons NAR, la DTAP, par son courrier du 5 janvier 2016 (page 4), suggère un **échelonnement des futurs travaux d'aménagement** et propose que ce soient les ressources financières disponibles qui dictent l'ampleur des étapes d'aménagement. En outre, en vue d'un compromis, elle propose d'augmenter la contribution des cantons de 30 millions à 60 millions. Le 15 mars 2016, Le Conseil des Etats s'accorde sur une prise en charge de 125 millions par une participation de 5 % supplémentaire des impôts sur les huiles minérales au FORTA (en diminution des revenus dans la « caisse centrale » de la Confédération). Le montant à disposition du NAR est dès lors de $60 + 125 = 185$ millions par année.

En 2016, le FORTA est accepté par le peuple suisse avec l'intégration des tronçons NAR dès le 1^{er} janvier 2020 et une participation des cantons concernés à hauteur de 60 millions dès 2020 et un prélèvement de 5 % sur les huiles minérales (125 millions) anticipé de deux ans (dès 2018).

Les cantons contributeurs et les montants correspondants sont indiqués dans l'annexe 6 OUMin :

Utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière. O		725.116.21
<i>Annexe 6⁴³</i> (art. 15a, al. 1)		
Contributions des cantons aux fins de compensation des dépenses supplémentaires induites par l'intégration de nouveaux tronçons dans le réseau des routes nationales		
Canton	Compensation annuelle en millions de francs	
ZH	6,49	
BE	8,66	
GL	1,12	
ZG	0,20	
FR	0,59	
BL	6,93	
SH	-0,85	
AR	1,73	
AI	0,66	
SG	1,07	
GR	8,45	
AG	1,13	
TG	2,62	
TI	2,63	
VS	12,31	
NE	4,99	
JU	1,26	
Total	60,00	

4. Financement 2018-2027

Le rapport actuellement en consultation indique les montants dévolus à l'exploitation, à l'entretien et l'aménagement des tronçons NAR.

Il convient de rappeler que trois projets NAR sont intégrés dans le *programme de développement stratégique* PRODES à l'*Horizon de réalisation 2030* pour environ 1.5 milliard (Le Locle, La Chaux de Fonds, Näfels) et trois autres sont prévus à l'*Horizon de réalisation 2040*, pour presque 3.8 milliards (liaison autoroutière Bellinzone – Locarno, l'autoroute de l'Oberland zurichois et le contournement de Netstal (GL)).

En millions de francs	Horizon de réalisation 2030		Horizon 2040
	Etape 2019 (2020-2023)	Etape 2023 (2024-2027)	
N20 Contournement Le Locle (travaux 2025 - 2030)	481		
N20 Contournement La Chaux-de-Fonds (travaux dès 2030)	550		
N20 Contournement Näfels (travaux dès 2027)	450		
N13 Liaison autoroutière Bellinzone – Locarno			1 468
N15 Autoroute de l'Oberland zurichois			1 944
N17 Contournement de Netstal (GL)			359
TOTAL	1 481		3 771

Les dépenses pour ces projets sont intégrées dans les chiffres ci-après, dans la rubrique « Aménagement au sens d'accroissement des capacités ».

4.1. Montants annoncés jusqu'en 2023 pour le NAR

L'annexe 2 « Rapport sur les coûts du NAR » (page 70) du rapport en consultation indique les montants engagés par la Confédération pour le NAR entre 2020 et 2023, soit 342 millions :

Dépenses pour les tronçons NAR				
Millions de francs	C2020	BU2021	BU2022	PF2023
Exploitation	42,5	42,0	42,0	42,0
Entretien	7,7	19,5	15,7	39,4
Aménagement au sens d'adaptations	0,4	2,4	4,5	6,3
Aménagement au sens d'accroissement des capacités	4,9	13,8	30,2	28,8
Total	55,4	77,7	92,3	116,5

En contrepartie les revenus affectés au FORTA au titre du NAR, selon les comptes 2018 à 2020 et les budgets et plan financier 2021 à 2023, se présentent de la manière suivante :

- > 822 millions grâce aux 5 % des huiles minérales dévolu au NAR (versement depuis 2018)
- > 240 millions prélevés aux cantons contributeurs (60 millions depuis 2020)

Tronçons NAR	C2017	C2018	C2019	C2020	B2021	B2022	PF2023	TOTAL
Charges								
Exploitation	0	0	0	-42.5	-42	-42	-42	-168.5
Entretien	0	0	0	-7.7	-19.5	-15.7	-39.4	-82.3
Aménagement au sens adaptations + projets dans PRODES	0	0	0	-5.3	-16.2	-34.7	-35.1	-91.3
TOTAL Charges	0	0	0	-55.5	-77.7	-92.4	-116.5	-342.1
Revenus								
Impôt sur les huiles minérales affecté au NAR	0	137.2	137.3	127.2	141.4	140.4	138.8	822.2
Participations des cantons concernés	0	0.0	0.0	60.0	60.0	60.0	60.0	240
TOTAL Revenus	0	137.2	137.3	187.2	201.4	200.4	198.8	1062.2
Solde à disposition du NAR	0	137.2	274.5	406.1	529.8	637.8	720.1	720.1

Synthèse : en quatre ans, l'opération NAR a généré 1.062 milliard de revenu pour 342 millions de charge, soit un solde positif de 720 millions à l'avantage du FORTA.

4.2. Montant prévu pour la période 2024-2027 pour le NAR

Les indications du tableau 5 en pages 26-27 du rapport indiquent les dépenses prévues pour le NAR entre 2024 et 2027. Il est prévu un léger dépassement du montant de 185 millions, pour un total de 761 millions.

En contrepartie, selon plan financier 2024 à 2025 de la Confédération et en extrapolant les mêmes valeurs jusqu'en 2027, les revenus affectés au FORTA pour les tronçons NAR se présentent de la manière suivante :

- > 575 millions grâce aux 5 % des huiles minérales dévolus au NAR ;
- > 240 millions prélevés aux cantons contributeurs (60 millions par année).

Tronçons NAR	PF2024	PF2025	PF2026	PF2027	TOTAL
Charges					
Exploitation	-42	-42	-42	-43	-169.0
Entretien	-92	-93	-93	-93	-371.0
Aménagement au sens adaptations + projets dans PRODES	-55	-55	-55	-55	-220.0
TOTAL Charges	-189	-190	-190	-191	-760.0
Revenus					
Impôt sur les huiles minérales affecté au NAR	143.7	143.7	143.7	143.7	574.6
Participations des cantons concernés	60.0	60.0	60.0	60.0	240.0
TOTAL Revenus	203.7	203.7	203.7	203.7	814.6
Solde à disposition du NAR	14.7	28.3	42.0	54.6	54.6

Synthèse : en quatre ans, l'opération NAR va générer 815 millions de revenu pour 760 millions de charge, soit un solde de 55 millions à l'avantage du FORTA.

4.3. Total des montants annoncés entre 2020 et 2027

L'addition des soldes des périodes 2018-2023 et 2024-2027 montre un « bénéfice » cumulé du FORTA grâce au NAR de 720 + 55 millions = 775 millions.

5. Synthèse

D'une manière générale, force est de constater que les cantons avaient raison de proposer un échelonnement des investissements et de réduire le montant de 305 millions à 185 millions.

Malgré cette réduction, le « bénéfice » du FORTA grâce au NAR de en 2027 est de 775 millions.

Certes des investissements importants pour les projets NAR sont prévus dans le PRODES aux horizons 2030 et 2040 et des réserves doivent être constituées. Toutefois, au vu des difficultés rencontrées lors du développement de tels projets qui peuvent prendre beaucoup de retard ou ne jamais se réaliser, il convient, pour des raisons de transparence, de s'assurer que ces montants soient réellement alloués aux tronçons NAR ou alors utilisés à d'autres fins, en toute transparence, et après consultation des cantons (en tous cas les contributeurs).

6. Propositions

Au vu des 60 millions versés chaque année par certains cantons et de l'historique du financement du NAR, il convient de prévoir une comptabilité séparée pour les tronçons NAR. En outre, il semble important que cet argent soit utilisé à des fins qui concernent les cantons et les communes.

6.1. Gratuité des normes, financement de la recherche en matière de circulation routière

L'opportunité de traiter une fois pour toute la question du financement de la recherche, de la normalisation et de la mise à disposition gratuite des normes en matière de circulation routière en Suisse s'ouvre enfin. La législation fédérale (article 86, al. 3 let. f de la Constitution fédérale et l'art. 37 LUMin) indiquent déjà que la « recherche liée à la circulation routière » est financée par la Confédération, mais le financement n'est actuellement pas réalisé.

Il est imaginable que la DTAP puisse disposer du montant nécessaire à disposition dans le FORTA pour qu'elle puisse passer un mandat de prestations avec un organisme de référence ayant fait ses preuves (la VSS et/ou des autres en fonction des thématiques). Le mandat de

prestation renouvelé périodiquement spécifierait les thèmes de recherche à mener utiles aux cantons et communes, les normes à réviser et imposerait la gratuité des normes VSS.

Proposition :

Le Canton de Fribourg demande que la recherche, les travaux de normalisation et la mise à disposition gratuite des normes en matière de circulation routière soient financés par le FORTA.

6.2. Autres suggestions

Avec le « bénéfice » réalisé grâce au NAR, il est aussi imaginable de :

- > restituer les montants prélevés aux cantons contributeurs, si à un horizon à déterminer le « bénéfice » dépasse une certaine valeur ;
- > renforcer les projets d'agglomération ou financer des projets d'infrastructure utiles à la population (protection contre le bruit renforcée en milieu urbain par le biais de couvertures d'autoroutes par exemple) ;
- > financer les aménagements cyclables sur les réseaux cantonaux et communaux selon la nouvelle loi fédérale qui entrera vraisemblablement en force en 2023.