№ 32 533

FEUILLE FÉDÉRALE

112e année Berne, le 11 août 1960 Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **30 francs** par an; **16 francs** pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8057

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la perception d'une taxe supplémentaire sur le produit des droits d'entrée sur les carburants, destinée à financer la construction des routes nationales

(Du 19 juillet 1960)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté fédéral concernant le financement des routes nationales.

I. Introduction

L'article 36*ter*, 2e alinéa, de la constitution prévoit que si les ressources disponibles ne suffisent pas à couvrir la part de la Confédération aux frais des routes nationales, l'Assemblée fédérale décidera dans quelle mesure les déficits des plans de financement doivent être couverts par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs ou par les ressources générales de la Confédération.

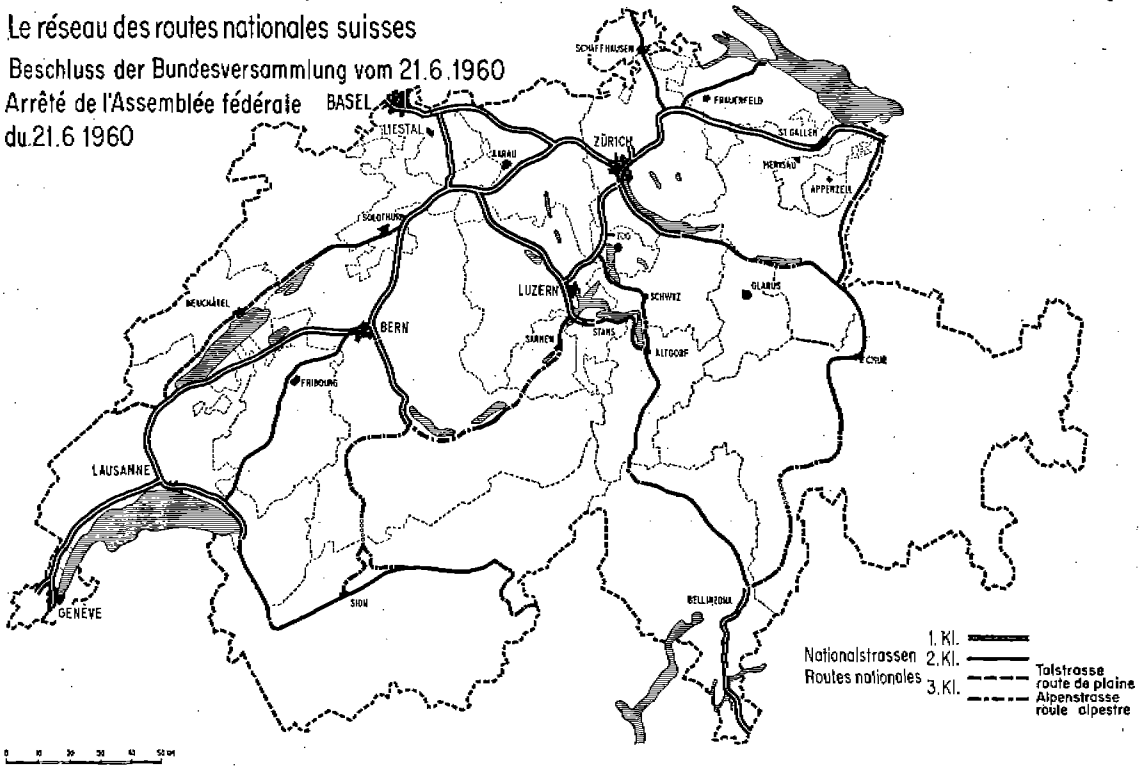
Par une motion du 16 décembre 1959, vous avez exprimé la volonté de suppléer aux moyens qui font défaut pour le financement des routes nationales par le prélèvement d'une taxe douanière spéciale; cette motion a la teneur suivante:

> Une fois mis en vigueur l'arrêté fédéral concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières, le Conseil fédéral est chargé de présenter dès que possible aux conseils législatifs un projet d'arrêté muni de la clause référendaire, prévoyant une taxe sur les carburants pour moteurs qui devra servir à financer, à titre complémentaire, l'amélioration des routes nationales. La taxe sera perçue à partir du 1er janvier 1961 au plus tard.

Avant de pouvoir élaborer les plans de financement, il a fallu désigner le réseau des routes et établir le projet du programme de construction.

Das schweizerische Nationalstrassennetz
Le réseau des routes nationales suisses
Beschluss der Bundesversammlung vom 21.6.1960
Arrêté de l'Assemblée fédérale du 21.6 1960

Abb./Fig.1



L'arrêté de l'Assemblée fédérale fixant le réseau de ces routes a été pris à la session de juin (fig. 1). Il a été mis en vigueur le 21 juin 1960 en même temps que la loi sur les routes nationales du 8 mars 1960. L'article 11 de cette loi dispose que le Conseil fédéral doit, après avoir pris l'avis des cantons, établir le programme de construction. Pour pouvoir soumettre au Conseil fédéral une proposition dans ce sens dès l'entrée en vigueur de l'arrêté désignant le réseau des routes nationales, le département de l'intérieur a, au printemps déjà, entrepris l'élaboration du programme de construction. Se fondant sur les propositions de la commission chargée de l'étude du plan d'ensemble du réseau des routes principales, sur les projets élaborés entre temps ainsi que sur les indications complémentaires fournies par les cantons, le service fédéral des routes et des digues a mis sur pied un nouveau programme de construction, qui a été soumis pour avis aux cantons et aux associations intéressées, accompagné d'une ample documentation.

La construction des autoroutes étant fort en retard, le programme le mieux approprié aux besoins du trafic serait celui qui permettrait de créer le réseau des routes nationales dans le plus bref délai. S'inspirant de cette considération, le service fédéral des routes et des digues élabora un programme qui devait permettre d'ouvrir à la circulation en 1965 les tronçons les plus importants de la transversale ouest-est et de l'axe nord-sud; le programme général était réparti sur quatre périodes, dont la première englobait les années 1959 à 1962, la deuxième les années 1961 à 1966, la troisième les années 1965 à 1970 et la quatrième les années 1969 à 1974. Les différents programmes chevauchaient donc chronologiquement les uns sur les autres. Le premier comprenait les sections déjà construites, celles qui sont en voie d'exécution ou dont l'aménagement doit être entrepris au plus tard en 1960. Le volume de construction n'aurait que peu augmenté durant ce laps de temps. En vue de compenser ce faible volume de construction durant la période initiale, on envisageait une activité particulièrement accrue durant les deux périodes suivantes. La quatrième enfin correspondait à la 2e étape prévue précédemment par la commission de planification. Elle comprenait donc les sections dont l'état actuel permet de reporter l'aménagement après 1970.

Pour les routes express urbaines, deux variantes ont été soumises aux cantons. La première, fondée sur des prévisions optimistes, proposait un programme dont la réalisation aurait posé de très hautes exigences, puisque quelques villes auraient achevé la construction de leurs routes express vers 1970. La seconde variante prévoyait un programme s'étendant sur une période plus longue, au cours de laquelle les travaux urgents auraient été exécutés dans une première étape principale, alors que les autres l'auraient été en deuxième étape, après 1970.

Les cantons ont, d'une façon générale, approuvé le programme qui leur était soumis. Ici et là, le vœu a cependant été exprimé que le terme fixé pour l'aménagement de tel ou tel tronçon soit un peu avancé ou retardé.

Dans l'ensemble, les cantons ont marqué le désir de voir réduire dans une mesure appropriée une activité fortement concentrée sur les années 1963, 1964 et 1965, ce qui permettrait en même temps d'assurer une plus grande continuité.

Les réponses des associations sont également positives. Certaines d'entre elles ont signalé les difficultés auxquelles il faut s'attendre, notamment par suite du manque de personnel qualifié pour la mise sur pied des projets et de main-d'œuvre pour la construction; toutes manifestent cependant la volonté de collaborer efficacement à l'établissement du réseau.

L'enquête montre toutefois clairement que des raisons techniques et d'organisation s'opposent à la réalisation d'un idéal. Des considérations d'ordre monétaire et financier jouent également un rôle en l'occurrence. Aussi le service fédéral des routes et des digues a-t-il encore élaboré des programmes s'étendant sur des périodes plus longues, mais sans jamais perdre de vue le but final, c'est-à-dire l'achèvement total du réseau fixé par l'arrêté du 21 juin 1960. Les travaux de construction des années les plus chargées ont été mieux répartis selon quatre variantes et réduits de 10, 20 et 30 pour cent. Une activité accrue est prévue pour les années ultérieures et les délais de construction ont été prolongés. On a ainsi obtenu les variantes B, C, D et E avec les termes d'achèvement suivants: 1974, 1976, 1978 et 1979. La réalisation d'un programme de construction selon la variante C, souhaitable pour des raisons de politique routière, ne paraît guère possible, vu les difficultés techniques, financières et d'organisation. Il est donc probable que l'on exécutera un programme situé entre les variantes C et D, c'est pourquoi toutes les considérations suivantes sont basées sur ces deux variantes.

En vertu de l'article 11 de la loi sur les routes nationales, il appartient au Conseil fédéral de fixer le programme de construction. Le Conseil fédéral ne manquera donc pas d'arrêter définitivement le programme de construction après un examen détaillé des avis des cantons et des associations intéressées. Pour notre projet d'arrêté, le programme général ci-après est destiné avant tout à servir de base à la détermination et à la justification des besoins financiers.

II. Programme de construction et dépenses concernant le réseau des routes nationales

A. Programme de construction

1. Définition

Le programme général d'aménagement du réseau des routes nationales désigné par l'Assemblée fédérale est fondé sur l'hypothèse de conditions demeurant en quelque sorte inchangées. La réalisation de ce programme de construction qui s'étend sur une longue période dépend de nombreux facteurs dont beaucoup sont encore inconnus, d'où la nécessité de le sou-

mettre à un contrôle périodique et de l'adapter à la situation économique du moment, aux besoins du trafic ainsi qu'aux possibilités financières. L'établissement d'un programme général est toutefois indispensable pour l'élaboration des plans de financement et l'organisation des travaux.

Pour dresser le programme de construction des routes nationales à l'extérieur des villes, il est nécessaire de déterminer le temps exigé par l'établissement des projets et l'exécution des travaux d'un lot moyen de 7,5 km de route de première ou de deuxième classe. Se fondant entre autres sur les expériences faites lors de l'établissement des projets et de l'exécution des travaux des autoroutes actuellement en construction, le service fédéral des routes et des digues considère que, pour un lot moyen, les travaux préparatoires et l'établissement des projets nécessitent quatre ans. Grâce au travail de la commission de planification et aux études poursuivies entre temps par les cantons, les travaux préliminaires sont déjà fort avancés pour de nombreux tronçons. En ce qui concerne l'exécution proprement dite, on peut compter qu'elle demandera trois ans. Pour les grands ponts à projeter, l'organisation de concours a été prévue; ceux-ci pourront être ouverts dès que le Conseil fédéral aura approuvé le projet général relatif à la section à construire, c'est-à-dire indépendamment du projet de détail. D'après les expériences faites jusqu'à présent, les acquisitions de terrains et les remaniements parcellaires de biens-fonds prennent beaucoup de temps. Mais la loi permet de commencer la construction des routes avant que la procédure d'acquisition du terrain soit terminée, si les autorités compétentes décident la prise de possession anticipée du terrain nécessaire. Cette voie devra être suivie dans plusieurs cas. Pour l'exécution des travaux, on prévoit que la première année sera consacrée principalement aux mesures préparatoires et à la construction des ouvrages d'art; c'est dans cette phase que seront aussi exécutés les travaux confiés principalement aux entreprises petites ou moyennes. La deuxième année sera surtout la période des travaux de terrassement tandis que la troisième et dernière année sera celle de mise en place des couches de support et de revêtement de la chaussée, ainsi que des travaux de finition.

C'est le degré d'urgence du remplacement de certaines routes qui a déterminé le classement des diverses sections de routes nationales dans les programmes partiels. Des correctifs ont cependant été apportés pour tenir compte de l'accroissement du trafic et assurer, si possible, un avancement continu des travaux pour les liaisons routières interdépendantes. Les limites des sections à construire ont été choisies de telle sorte que les véhicules puissent emprunter sans difficulté les tronçons terminés pour rejoindre ensuite l'ancien réseau routier. Les sections d'autoroutes achevées seront donc reliées au réseau existant et ouvertes sans délai à la circulation. Considérées sous ces différents point de vue, les sections le plus importantes du réseau des routes nationales seraient, selon le programme de construction définitif, ouvertes à la circulation en 1970.

Les courbes des longueurs cumulées des tronçons de routes nationales à construire (fig. 2) montrent les kilométrages totaux des tronçons terminés au cours des diverses années. L'inclinaison des dites courbes correspond au rythme d'avancement des travaux.

La construction des routes express doit être adaptée dans le temps et dans l'espace au programme de construction des autoroutes interurbaines. L'état d'avancement de la planification routière diffère d'une ville à l'autre; les tracés pris pour base du programme reposent sur les projets les plus récents ou sur les propositions de la commission de planification.

2. Personnel et main-d'œuvre nécessaires pour construire le réseau des routes nationales

a. Routes nationales à l'extérieur des villes

Nous avons tenté d'estimer l'effectif du personnel qui sera nécessaire pour établir les projets et pour diriger et exécuter les travaux concernant les routes nationales interurbaines. Pendant les semestres d'été, la réalisation de notre programme de construction nécessitera, en moyenne, l'emploi de 8200 ouvriers spécialisés et manœuvres; pendant la période d'activité la plus intense, la main-d'œuvre atteindra un effectif d'environ 13 500 unités.

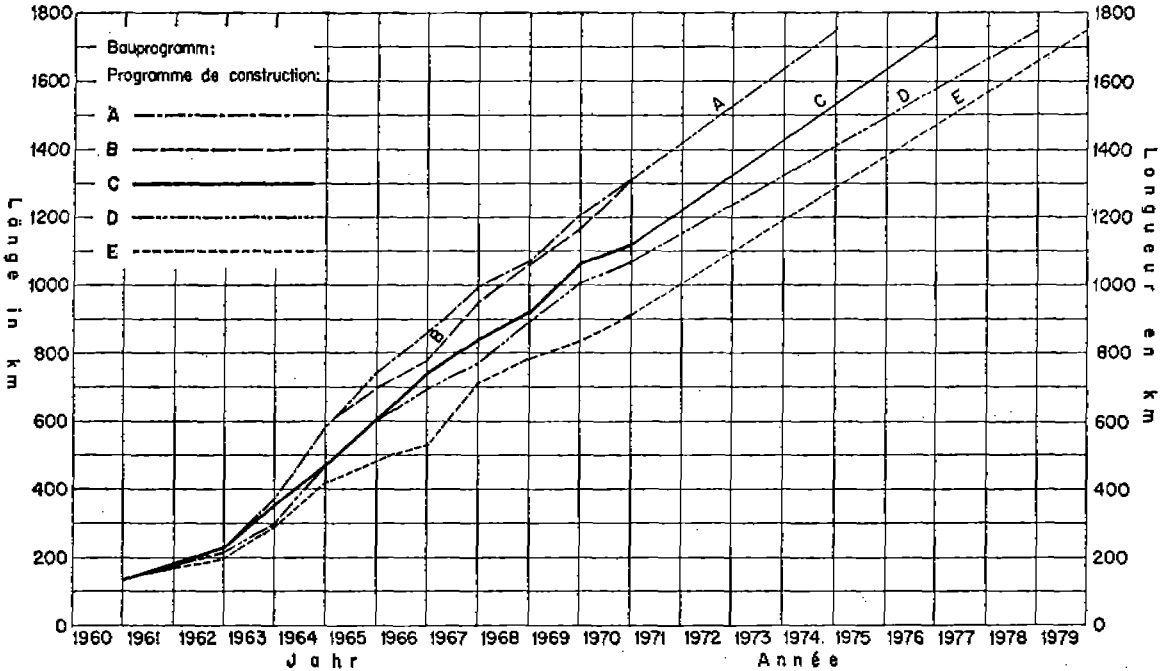
L'effectif du personnel ayant une formation technique et qui sera chargé d'établir les projets et de diriger les travaux (pour le maître de l'œuvre et l'entreprise) se montera, pour la moyenne des années de construction, à 650 personnes au maximum. Pendant la période d'activité la plus intense, on aura cependant besoin d'un effectif allant jusqu'à 1000 personnes. Ce personnel sera occupé comme il suit:

— 35 pour cent pour l'établissement des projets, dont 25 pour cent d'ingénieurs, 35 pour cent de techniciens et 40 pour cent de dessinateurs,
— 35 pour cent pour la direction générale des travaux (maître de l'œuvre), dont un tiers d'ingénieurs, un tiers de techniciens et un tiers de dessinateurs,
— 30 pour cent pour la direction des travaux de chantier (entreprise), dont 25 pour cent d'ingénieurs, 45 pour cent de techniciens et 30 pour cent de dessinateurs.

Pour déterminer ces effectifs, on est parti de l'idée que les procédés les plus modernes seront appliqués dans la plus large mesure possible pour faciliter l'établissement des projets, tels que la photogrammétrie et l'emploi de machines à calculer automatiques. Les cantons ont déjà une partie du personnel technique nécessaire pour établir les projets et diriger les travaux; mais ces effectifs sont évidemment insuffisants pour venir à bout de la grande tâche qu'est la construction des routes nationales. Il existe une autre

Schweizerische Nationalstrassen
Bauprogramm
Summenlinien der ausgeführten Strecken

Routes nationales suisses
Programme de construction
Longueurs cumulées des tronçons terminés



réserve de personnel technique dans les bureaux d'ingénieurs privés; il faudra l'employer en chargeant ces bureaux de dresser des projets et de suivre certains travaux; ainsi le programme de construction pourra être réalisé dans les délais voulus.

b. Routes nationales dans les régions urbaines

Ainsi que nous l'avons fait pour les autoroutes interurbaines, nous avons tenté d'estimer l'effectif du personnel et des ouvriers requis pour l'aménagement des routes nationales urbaines.

L'exécution des travaux de construction prévus pour la période de 1961 à 1971 nécessitera en moyenne, au cours de ces onze années, un effectif total de 1200 hommes au maximum; pour réaliser les volumes de construction les plus importants, il faudra porter cet effectif à 2100 ouvriers spécialisés et manœuvres.

Le personnel technique affecté à l'étude des projets et à la direction des travaux (maître de l'œuvre et entreprise) ne dépassera pas, en moyenne, 125 employés; cet effectif devrait toutefois être porté à 220 unités pour les deux années les plus chargées. Comme pour les autoroutes interurbaines, 35 pour cent du personnel technique serait affecté à l'étude des projets, 35 pour cent à la direction générale des travaux (maître de l'œuvre) et 30 pour cent à la direction des travaux d'exécution (entreprise). La composition du personnel d'après la profession serait aussi la même pour ces trois catégories d'activité. Comme notre pays ne possède pas encore d'expérience propre dans ce domaine, les chiffres donnés doivent être considérés avec circonspection, c'est-à-dire comme destinés à l'information préliminaire.

3. Discussion du programme de construction

Comme nous l'avons dit, il faudrait, du point de vue de la technique de la circulation, réaliser aussi rapidement que possible le programme de construction. L'échelonnement des travaux de construction doit cependant tenir compte non seulement des exigences de la technique en matière de construction et de circulation, mais aussi de la situation économique et financière ainsi que de considérations politiques. Les réponses recueillies dans la procédure de consultation montrent que la réalisation d'un programme souhaitable du point de vue des besoins du trafic placera les cantons, les villes et les entreprises de construction devant certaines difficultés concernant:

— Le travail que nécessite l'établissement des projets. Il n'est pas sûr qu'on dispose d'un personnel technique suffisant pour élaborer les projets généraux et de détail. Certes, l'étude des projets bénéficie des services inappréciables que rendent les procédés modernes de calcul. Pour élaborer à temps les projets de détail, les services cantonaux et urbains et les bureaux d'ingénieurs devront cependant fournir un effort considérable. La réussite de cette œuvre présuppose l'établissement d'un de

ces plans de travail bien étudiés qui ont déjà fait leurs preuves dans d'autres domaines. Cela revient à dire que le service fédéral des routes et des digues élaborera, pour chaque section importante et en collaboration avec les cantons, un plan délimitant dans le temps et dans l'espace les travaux à exécuter au cours des différentes étapes.

— La puissance de travail des entreprises de construction routière.
Pour que les constructions soient exécutées d'une manière économique, la longueur des lots doit être telle que les travaux puissent être accomplis sur une très vaste échelle à l'aide de puissantes machines de chantier. Il s'ensuit que seules les entreprises disposant d'un important parc de grosses machines seront en mesure d'exécuter ces travaux. Ces quelques grandes entreprises ne pourront cependant pas accomplir seules tous les travaux correspondant aux différents lots mis en adjudication en même temps. Il paraît donc indispensable d'y intéresser également des entreprises de moyenne importance. Mais cela ne pourra se faire qu'à la condition que ces entreprises forment des syndicats ou s'associent pour acquérir les machines nécessaires. Ainsi, au moins les frais d'achat, d'exploitation et d'entretien de ces machines et les risques qu'elles comportent seraient supportés en commun. Enfin, la construction des routes nationales implique l'exécution de nombreux travaux d'importance mineure qui pourront être effectués par de petites entreprises.

— Le recrutement d'une main-d'œuvre suffisante.
Les difficultés rencontrées dans ce domaine ne cessent de croître en ce qui concerne le personnel nécessaire à la construction routière proprement dite. Tout cela montre qu'il est d'une urgente nécessité de simplifier l'exécution des travaux par l'application de procédés permettant d'épargner la main-d'œuvre. Nous savons que, dans la construction d'un certain pont, l'emploi de structures métalliques a permis de réduire de près de 15 pour cent le nombre des heures de travail et de 50 pour cent celui des heures employées à la construction proprement dite. Les ouvrages devraient en outre être exécutés, dans la mesure du possible, d'après des normes, des types et des méthodes permettant réduire le travail manuel. Il s'agira enfin d'examiner jusqu'à quel point on pourra limiter, dans les cantons et les villes, l'aménagement du reste du réseau routier au profit de la construction des routes nationales. Une certaine limitation nous paraît d'autant plus justifiée qu'il a été procédé, au cours des années passées, à l'aménagement et à une importante amélioration des routes secondaires.

— Les frais de construction des routes nationales soulèvent, eux aussi, des problèmes que nous examinons dans un autre chapitre.

Les résultats de la consultation des cantons et des associations permettent de conclure que les difficultés esquissées pourront être vaincues

par une bonne collaboration de tous les intéressés. Le Conseil fédéral est en tout cas décidé à mettre tout en œuvre pour réaliser le programme qu'il aura fixé.

La construction de nos routes nationales peut, à bien des égards, être comparée à celle de nos chemins de fer il y a cent ans. Si, pour la construction des chemins de fer, les années 1844 et 1854 peuvent être considérées comme période initiale, cette période correspond pour la construction des autoroutes, aux années 1950 à 1960. On peut choisir comme point de départ du parallèle à tirer l'année 1855 pour la construction des chemins de fer et l'année 1961 pour celle des routes nationales. On peut ensuite comparer les longueurs cumulées des chemins de fer à voie normale construits à la fin de chaque année de la période comprise entre 1855 et 1870 et les longueurs cumulées des routes nationales à aménager à la fin de chaque année entre 1961 et 1976 selon le programme que nous avons proposé. La figure 3 fait ressortir une similitude surprenante entre les longueurs des chemins de fer construits il y a un siècle et celles des routes nationales selon notre programme.

B. Frais de construction

1. Calcul des frais de construction

Les frais de construction des routes nationales ont été estimés précédemment par la commission de planification; les résultats sont récapitulés dans le sixième volume du rapport final (voir page 17 et suivantes de l'édition allemande). Depuis que ces chiffres ont été publiés, l'élaboration des projets concernant la plupart des sections du réseau a été poursuivie. Les données dont on dispose aujourd'hui — avant tout les derniers devis dressés pour divers tronçons et les indications qui en ressortent — si elles ne permettent pas un calcul exact des frais, constituent néanmoins des bases d'estimation plus sûres. Les derniers devis élaborés nous ont permis de déterminer les écarts de coûts et de fixer un coefficient d'augmentation des frais de construction pour les divers tronçons. Les frais de construction des tronçons pour lesquels il existait des devis mis au point ont été comparés à ceux des sections d'un caractère semblable pour lesquelles les devis nouveaux font encore défaut. Les estimations de la commission de planification, dont l'ordre de grandeur pouvait être considéré comme juste, ont été multipliées par le coefficient d'augmentation et adaptées ainsi au niveau du coût actuel. Pour les sections dont les frais de construction marquaient des écarts sensibles par rapport aux évaluations primitives, on a procédé à une nouvelle estimation sur la base des devis les plus récents concernant d'autres tronçons. Toutes les estimations sont fondées sur les prix valables en 1960. Elles ne tiennent pas compte d'une augmentation éventuelle des frais résultant d'une hausse future des prix, car il est impossible de faire des prévisions à ce sujet. En revanche, les frais des remaniements parcellaires ont été compris dans les nouvelles estimations chaque fois qu'on a pu les déterminer.

Abb./Fig. 3

Schweizerische Nationalstrassen

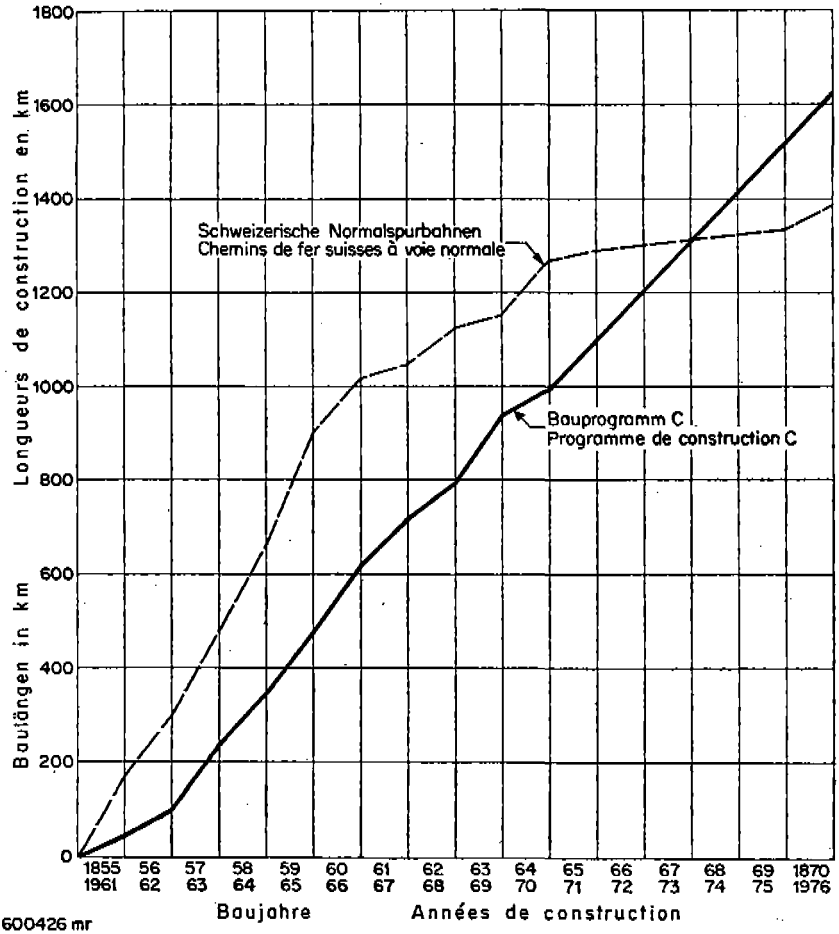
Bauprogramm

Summierte Baulängen der schweizerischen Normalspurbahnen für den Zeitraum 1855–1870 im Vergleich zu den summierten Baulängen der Nationalstrassen (ohne Expressstrassen) für den Zeitraum 1961–1976

Routes nationales suisses

Programme de construction

Longueurs de construction cumulées des chemins de fer suisses à voie normale construits de 1855 à 1870 par rapport aux longueurs de construction cumulées des routes nationales (sans les routes express) à construire de 1961 à 1976



K600426 mr

2. Frais de construction des routes nationales

Les frais de construction des routes nationales interurbaines sont estimés actuellement à 4600 millions de francs d'après le système d'évaluation qui vient d'être décrit; la commission de planification les avait estimés à 3305 millions. Les frais supplémentaires, qui atteignent 1300 millions de francs ou 40 pour cent du montant des estimations primitives, sont imputables aux faits suivants. Le réseau conçu par la commission a été complété par la liaison Thoune–Brünig–Acheregg (N 8) et par le tronçon Cham–Blickenstorf (N 4). Cette extension du réseau cause des frais supplémentaires se montant à plus de 170 millions de francs. Quelques sections du réseau ont, par l'arrêté de l'Assemblée fédérale, été rangées dans une classe supérieure; il en résulte une autre dépense supplémentaire, de 380 millions de francs. En outre, les frais d'aménagement qui ont été couverts par les ressources mises à disposition pour l'aménagement de routes principales et qui grèvent maintenant le compte des routes nationales, se montent à 32 millions de francs. Les frais supplémentaires proprement dits atteignent 720 millions, c'est-à-dire environ 22 pour cent du coût estimé précédemment pour la construction des routes nationales interurbaines. Cette augmentation des frais n'est pas seulement causée par les hausses de prix intervenues après l'élaboration des devis estimatifs établis par la commission de planification. Elle est due aussi aux frais de remaniements parcellaires pris depuis lors en considération.

Les frais de construction des routes nationales urbaines ont été estimés à 1100 millions de francs, somme qui dépasse le double des estimations faites par la commission de planification. La différence notable existant entre nos devis et les estimations de la commission provient du fait que cette dernière a dû évaluer les frais en se fondant sur des projets très généraux, car elle ne disposait pas de solutions concrètes pour certaines villes. Dans le cas d'un projet de construction très complexe, des études très poussées sont nécessaires pour permettre de calculer les frais. On ne peut déterminer ces derniers avec précision que sur la base de projets détaillés et de données exactes concernant les frais d'acquisition des terrains et, pour chaque cas, le renchérissement de la construction.

Les frais de construction de l'ensemble du réseau des routes nationales sont donc actuellement évalués à 5,7 milliards de francs, sans qu'il soit tenu compte d'une augmentation ultérieure des prix.

III. Financement de la construction des routes nationales par la Confédération

A. Généralités

Le financement traditionnel de la construction des routes en Suisse consiste à prélever les sommes nécessaires sur les ressources courantes de l'Etat,

jusqu'à concurrence d'un certain montant. Cette méthode présente l'inconvénient de ne mettre à disposition que des sommes limitées, de sorte que l'aménagement n'avance ainsi que très lentement. Les programmes d'aménagement du réseau des routes principales suisses pour les années 1950 à 1958 en donnent la preuve. Comme nous l'avons déjà exposé dans notre rapport du 22 octobre 1957 sur l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier (FF 1957, II, 826 s.) et en particulier dans notre message du 3 juillet 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières (FF 1959, II, 152 s.), l'établissement d'un réseau routier aussi important que celui des routes nationales que vous avez arrêté ne peut être financé au moyen des recettes courantes, comme c'est habituellement le cas pour les autres dépenses. Pour établir ce réseau dans un délai utile, il est nécessaire de recourir aux emprunts lesquels doivent, toutefois, être limités le plus possible à cause des frais supplémentaires énormes occasionnés par le service des intérêts. Mais la Confédération doit aussi se demander jusqu'à quel point elle peut, sans ouvrir toute grande la porte à des phénomènes d'inflation, faire appel au marché des capitaux pour satisfaire ses besoins financiers annuels résultant de la construction des routes nationales. Avant de répondre à cette question, il faut tout d'abord exposer les bases sur lesquelles repose le calcul des plans de financement.

B. Bases de calcul des plans de financement

1. Frais de construction

Si l'on prend pour base les nouvelles études exposées au chapitre II, B, il faut compter, à l'heure actuelle, que les dépenses relatives à la construction du réseau des routes nationales dans son ensemble atteindront 5700 millions de francs, soit:

	Frais de construction en millions de francs
Routes nationales de première classe . .	2665
Routes nationales de deuxième classe . .	1460
— routes alpestres	340
— routes de plaine.	135
Routes express	1050
Routes nationales urbaines de troisième classe.	50
Total	5700

2. Participation de la Confédération aux frais de construction des routes nationales; besoins financiers

En vertu de l'article 36*bis*, 4e alinéa, de la constitution, les frais de construction des routes nationales doivent être répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu des charges imposées aux différents cantons par ces routes, de leur intérêt et de leur capacité financière. Sur la base de ces principes, l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières fixe, dans son article 3, la contribution de la Confédération aux frais de construction des routes nationales comme il suit, contribution qui, en règle générale, ne devra pas être dépassée:

	Pour cent
Routes nationales de première et de deuxième classe	
— en dehors des villes	80
— dans les villes (routes express)	70
Routes nationales de troisième classe	
— dans la région des Alpes	80
— en dehors de cette région	60
— dans les villes	50

Eu égard à ces pourcentages moyens, la Confédération devrait participer comme il suit aux frais de construction du réseau des routes nationales:

	Frais de construction en millions de francs	Participation de la Confédération aux frais de construction	
		%	millions de francs
Routes nationales de première classe	2665	80	2132
Routes nationales de deuxième classe	1460	80	1168
Routes nationales de troisième classe			
— routes alpestres	340	80	272
— routes de plaine	135	60	81
Routes express	1050	70	735
Routes nationales urbaines de troisième classe	50	50	25
Total	5700	—	4413

3. Nouvelle estimation du produit des droits d'entrée sur les carburants

a. Accroissement présumé de l'effectif des véhicules à moteur

La commission de planification a établi, à l'aide d'une importante documentation, une courbe représentative du développement futur de la motorisation. Selon cette courbe, l'effectif des véhicules à moteur (sans les

cycles avec moteur auxiliaire) atteindra un million en 1980, c'est-à-dire 800 000 automobiles et 200 000 motocyclettes et scooters. Ainsi que nous l'avons exposé dans notre message sur la fixation du réseau des routes nationales, ce pronostic doit cependant être considéré comme étant dépassé par l'évolution effective. En effet, si la motorisation continue à augmenter dans les mêmes proportions que depuis 1957, la Suisse disposera vraisemblablement en 1970 déjà d'un parc d'un million d'automobiles. Le service fédéral des routes et des digues a donc tenté d'établir une nouvelle courbe illustrant le degré de motorisation pour la Suisse. Pour ce faire, il s'est fondé, d'une part, sur les estimations du bureau fédéral de statistique relatives au mouvement de la population jusqu'en 1976 et, d'autre part, sur les expériences faites à l'étranger quant à l'accroissement du nombre des automobiles par rapport au chiffre de la population. En se fondant sur cette nouvelle courbe du degré de la motorisation et en extrapolant jusqu'en l'an 2000 la courbe représentative du mouvement de notre population, on a estimé le parc futur des automobiles de cinq ans en cinq ans. Il ressort de cette évaluation que le degré de motorisation présumé par la commission pour 1980, c'est-à-dire 146 automobiles par 1000 habitants, serait atteint en 1965 déjà et que la Suisse disposerait d'un parc de 1 329 000 automobiles en 1980 et de 1 670 000 en l'an 2000. Si l'on exclut la possibilité de nouvelles guerres dans un avenir plus ou moins rapproché, il n'y a aucune raison d'admettre que le développement de la motorisation sera moins rapide que prévu. Mais des troubles internationaux influenceraient probablement ce développement d'une manière beaucoup plus défavorable que nous ne pouvons le prévoir dans nos calculs. Dans ces circonstances particulièrement défavorables, il faudrait réexaminer les faits sur la base des conditions nouvelles et prendre éventuellement de tout autres mesures.

b. Recettes probables provenant des droits d'entrée sur les carburants

Comme l'importation des carburants et, partant, les recettes douanières dépendent d'un certain nombre de facteurs imprévisibles, il est impossible d'établir un calcul exact des recettes. Ces dernières demeurent cependant, dans une large mesure, proportionnelles à l'effectif des automobiles. Cette interdépendance permet d'établir sur la base de l'estimation du futur parc d'automobiles, un pronostic des recettes provenant des droits d'entrée sur les carburants. Bien que la statistique des dernières années indique, par automobile, un accroissement permanent du produit de ces droits, il faut reconnaître que l'amélioration constante des moteurs justifie, pour l'avenir, l'hypothèse d'une régression des recettes réalisées par véhicule à moteur. En outre, il est parfaitement concevable que les Etats limitrophes abaisseront le prix de la benzine de sorte que les automobilistes étrangers traversant la Suisse seront moins enclins à couvrir leurs besoins en carburants dans notre pays; il en résulterait une diminution de nos recettes. De même, il est bien possible que la proportion entre les puissantes

voitures américaines et les automobiles européennes plus économiques se modifiera au profit des secondes. Pour calculer le produit probable des droits d'entrée sur les carburants, on a admis, pour toutes ces raisons, une moyenne annuelle de 480 francs par automobile — alors qu'elle était de 486 francs ces dernières années. Les résultats de l'estimation du produit des droits d'entrée sont reportés dans le tableau ci-après:

Année	Produit net évalué Millions de francs	Part destinée aux constructions routières (60% de la col. 2) millions de francs	Part destinée aux routes nationales (40% de la col. 3) millions de francs
1	2	3	4
1960	270	162,0	64,8
1961	293	175,8	70,3
1962	316	189,6	75,8
1963	338	202,8	81,2
1964	360	216,0	86,4
1965	382	229,2	91,7
1970	481	288,6	115,4
1975	566	339,6	135,8
1980	638	382,8	153,2

On doit, certes, constater que jusqu'ici toutes les estimations du produit des droits d'entrée sur les carburants ont été dépassées par la réalité. C'est pourquoi la fédération routière suisse entreprit, elle aussi, de nouvelles estimations, fondées sur des hypothèses très optimistes comme le montrent les chiffres suivants:

Année	Produit évalué en millions de francs
1960	295
1965	470
1970	620
1975	750

Cet optimisme n'est pas justifié par l'expérience, puisque l'accroissement moyen des six dernières années atteint à peine 24 millions, celui des quatre dernières années 25 millions et celui des trois dernières années 22 millions. L'augmentation la plus forte constatée jusqu'ici en une année se monte à 33 millions. Ce nombre n'a été atteint que deux fois: de 1955 à 1956 et de 1957 à 1958. L'année 1957 marquait une augmentation de 2 millions seulement par rapport à 1956. Il faut compter que de tels fléchissements se reproduiront sans doute à l'avenir. Vu l'amélioration constante des moteurs à combustion et le fait que l'accroissement du parc des véhicules à moteur est dû essentiellement aux voitures à faible cylindrée nécessitant peu de benzine, les autorités ne peuvent asseoir leurs décisions sur les estimations de la fédération routière.

C. Financement par la Confédération de la construction des routes nationales: possibilités et problèmes qu'il soulève

1. Généralités

Dans sa proposition concernant le financement de la construction des routes nationales par la Confédération, la commission de planification, se fondant sur les données techniques et comptables à sa disposition, a suggéré de prélever une surtaxe douanière de 3 centimes par litre sur les carburants pour moteurs et de la consacrer à la construction de ces routes; en principe, l'huile Diesel devait être imposée plus fortement que l'essence ordinaire. Ainsi que nous l'avons exposé dans les chapitres précédents, les données techniques et comptables se sont foncièrement modifiées depuis que la commission de planification a déposé sa proposition. Ces suggestions en ce qui concerne le financement doivent donc être entièrement revues, compte tenu des répercussions monétaires qu'aurait une politique routière ayant pour conséquence des comptes d'Etat constamment déficitaires.

Dans un pays dont la monnaie a toujours été saine, on ne devrait jamais mettre en doute que les tâches de l'Etat doivent toutes s'insérer dans un plan général et s'exécuter sans exercer d'effets néfastes sur les intérêts généraux du pays. Cette conception est aussi valable pour ce qui concerne la tâche la plus vaste à laquelle notre pays ait jusqu'ici dû faire face en ce domaine: la construction des routes nationales. En cette matière comme dans les autres, il faut délibérément se prononcer pour une politique financière saine et s'en tenir au principe directeur selon lequel l'Etat doit réaliser en période de prospérité des excédents de recettes et les utiliser pour amortir le découvert du bilan. Telle est, du reste, l'obligation qui lui est faite par l'article 42*bis* de la constitution qui a été adopté avec les autres dispositions sur le régime financier en vigueur.

Dans la plupart des pays prévaut toujours plus l'opinion selon laquelle la politique financière doit s'inspirer de considérations de politique conjoncturelle et non pas uniquement fiscales. Les périodes de grande prospérité se caractérisent par un fort accroissement de la demande privée (exportation, investissements, consommation), qui exerce habituellement des effets inflationnistes plus ou moins marqués. En de telles périodes, l'Etat peut contribuer à l'équilibre conjoncturel en cherchant à réaliser un excédent de recettes et par là freiner l'essor économique. En période de prospérité, la Confédération doit pour le moins empêcher que ses comptes ne se soldent par un excédent de dépenses. Economiquement parlant, les déficits ne peuvent être admis qu'en cas de récession économique marquée. Si l'on examine à la lumière de ces notions les comptes de la Confédération depuis la fin de la seconde guerre mondiale, on voit que les résultats des comptes ont correspondu d'une façon remarquable aux exigences de la politique conjoncturelle. La Confédération a de cette manière contribué

à maintenir une monnaie saine et empêché le pays de s'engager dans une voie dangereuse, conduisant un jour ou l'autre à des fléchissements de l'activité économique.

Vu l'essor économique que l'on constate depuis 1959, il est absolument nécessaire de respecter, à l'avenir également, ces principes éprouvés. On ne peut, à vrai dire, pronostiquer avec exactitude ce que sera l'évolution ces prochaines années, mais on peut partir de l'idée que notre économie, comme celle des autres pays industriels, se maintiendra dans l'ensemble à un niveau élevé. Il en ressort que la Confédération doit s'efforcer d'avoir des comptes équilibrés dans l'intérêt du maintien du pouvoir d'achat du franc, de la capacité de concurrence de notre pays et de la paix sociale. Etant donnés les multiples appels qui seront faits ces prochaines années aux finances de la Confédération, nous devons chercher autant que possible à satisfaire aux exigences d'une politique conjoncturelle chaque fois qu'il s'agirait de trouver de l'argent pour de nouvelles tâches. Cela signifie cependant que nous devons, dans la mesure du possible, éviter de financer une œuvre par la voie de l'emprunt, c'est-à-dire nous accommoder de déficits. Dans les conditions actuelles, les exigences d'une sage politique s'opposent à ce que la construction des routes provoque un excédent massif de dépenses dans les comptes de la Confédération. Déjà aujourd'hui, on aperçoit dans la construction les signes très nets d'une tension et d'un suremploi. L'augmentation des dépenses de construction accroîtra en tout état de cause l'activité dans cette branche. N'oublions pas non plus que la construction occupe une position-clé dans notre économie et que son évolution a une influence considérable sur les autres secteurs. Les perturbations économiques et les phénomènes d'inflation s'étendent rapidement aux autres domaines (par exemple à l'industrie des biens d'investissement et de consommation, ainsi qu'à l'agriculture). La construction influence d'une manière sensible l'apport des commandes dans l'industrie métallurgique et des machines. L'expérience a montré que l'évolution des salaires dans l'agriculture, qui influence, à son tour, les prix des denrées alimentaires et le coût de la vie, dépend, pour une bonne part, de la situation dans le domaine de la construction. C'est pourquoi il serait dangereux d'augmenter encore les tensions dans notre économie en émettant des emprunts pour couvrir les déficits, et cela d'autant plus que nous pourrions peut-être être obligés une fois ou l'autre, pour des raisons de sécurité nationale (dépenses d'armement), de faire des dépenses excédant les recettes.

Quant aux répercussions que pourrait avoir sur le marché des capitaux l'émission d'emprunts destinés à financer la construction des routes, elles ne peuvent être l'objet de considérations de portée générale valables pour l'avenir. La capacité du marché des capitaux dépend de différents facteurs. Dans l'ensemble, on peut cependant dire que l'économie privée fait fortement appel à ce marché en période de prospérité et qu'une demande sup-

plémentaire de la part de la Confédération pourrait amener des perturbations, même si les besoins de l'Etat restent dans des limites relativement étroites. La forte tension qui se manifeste dans le domaine des crédits peut aussi inciter les banques à octroyer des avances dépassant la normale, si bien que les tendances inflationnistes se trouvent encore stimulées. D'autres activités économiques (par exemple la construction des usines électriques) peuvent souffrir de cette situation. Une concurrence indésirable peut naître entre ceux qui ont besoin de capitaux, entraînant forcément une augmentation du taux d'intérêt. L'expérience a montré qu'une partie importante des emprunts étrangers étaient souscrits avec de l'argent également étranger. Les possesseurs de cet argent ne désirent pas toujours le placer à long terme dans notre pays, de sorte que s'il n'y avait pas d'emprunts étrangers en Suisse, une somme correspondante ne serait pas forcément libérée pour couvrir nos besoins financiers.

Enfin, on peut se demander si, alors que le marché des capitaux est fortement mis à contribution, des emprunts fédéraux émis année après année pourraient être placés avec succès sur le marché sans qu'il faille faire de trop grandes concessions en ce qui concerne l'intérêt.

2. Taxe supplémentaire à prélever sur les carburants

Le plan de la Confédération concernant le financement des routes nationales dépend des quatre facteurs suivants:

— Etapes de construction.
— Produit futur des droits de douane sur les carburants, c'est-à-dire montants dont disposera la Confédération pour couvrir sa participation aux frais des routes nationales.
— Grandeur de la dette admissible, exprimée par la totalité de la dette ou par le montant des emprunts annuels.
— Taxe supplémentaire spéciale à prélever sur les carburants.

L'une de ces quatre données, soit le produit futur des droits d'entrée ordinaires sur les carburants établi sur la base des hypothèses du service fédéral des routes et des digues, peut être considérée comme fixe. On admet un taux d'intérêt de 3½ pour cent, le même pour tous les calculs. Il y a donc trois facteurs variables à considérer: le programme de construction, les montants des emprunts éventuels et la taxe douanière supplémentaire. Etablir le programme de financement consiste donc à adapter l'une à l'autre ces trois données variables; leur interdépendance résulte de la variation du programme de construction et de la taxe supplémentaire, qui déterminent ensemble le degré de l'endettement. Le service fédéral des routes et des digues a fait les calculs concernant les programmes de construction B, C, D et E mentionnés sous chiffre I, ainsi que pour une augmentation des droits de douane de 3, 5, 6, 7 et 10 centimes par litre. Les résultats en sont représentés à la figure 4. Pour un programme et une taxe supplémentaire donnés, les

diagrammes fournissent les indications suivantes: l'endettement maximum, le total des intérêts débiteurs, les intérêts débiteurs exprimés en pour-cent des dépenses de construction, la moyenne des cinq emprunts annuels les plus élevés, les emprunts annuels moyens et l'année où la période d'amortissement prend fin. Pour les programmes de construction C et D, qui sont au premier plan, les résultats sont les suivants:

Programmes de construction C et D, achèvement en 1976 et 1978

Taxe supplémentaire	Endettement maximum en milliards de francs		Total des intérêts débiteurs				Moyenne des cinq emprunts annuels les plus élevés en millions de francs		Terme de l'amortissement	
			en milliards de francs		en pour-cent des dépenses de construction					
	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D
3 c./lit.	2,40	2,0	1,41	1,14	32	26	227	183	1989	1988
5 c./lit.	1,65	1,17	0,84	0,62	19	14	190	148	1983	1982
6 c./lit.	1,38	0,97	0,66	0,45	15	10	172	130	1981	1980
7 c./lit.	1,19	0,80	0,51	0,31	12	7	154	112	1979	1978
10 c./lit.	0,67	0,35	0,20	0,09	4,5	2	102	64	1974	1972

La variation, dans le temps, de l'endettement et des intérêts cumulés concernant les programmes de construction C et D est représentée à la figure 5.

Si, comme le proposait la commission de planification, on percevait une taxe supplémentaire de 3 centimes par litre pour couvrir la participation fédérale aux frais des routes nationales, l'endettement de la Confédération résultant de la construction ne pourrait être amorti qu'en 1988/89, soit environ 30 ans après le début des travaux; dans ce cas, les emprunts nécessaires atteindraient de 2 à 2,4 milliards de francs. Les dépenses pour les intérêts débiteurs seraient de 1140 à 1415 millions de francs, soit de 26 à 32 pour cent de la part de la Confédération aux frais de construction des routes nationales.

Ces nombres montrent clairement qu'une augmentation du droit de douane de 3 centimes par litre ne suffit pas au financement de la construction des routes nationales par la Confédération. Adopter ce mode de financement, en période de grande activité économique signifierait admettre que l'Etat s'endette d'une manière indésirable durant plusieurs années, pour la seule construction des routes. Ceci est inadmissible parce que les prélèvements sur le marché des capitaux favoriseraient l'inflation, c'est-à-dire un abaissement du pouvoir général d'achat. Par expérience, une dette publique atteignant 10 pour cent du budget peut déjà être un motif de préoccupations concernant la stabilité monétaire. La confiance générale faisant alors défaut, il en résulte des dommages considérables pour la population tout entière.

Verschuldung und Passivzinsen aus verschiedenen Bauprogrammen
Dettes et intérêts débiteurs de différents programmes de construction

Abb./Fig.4

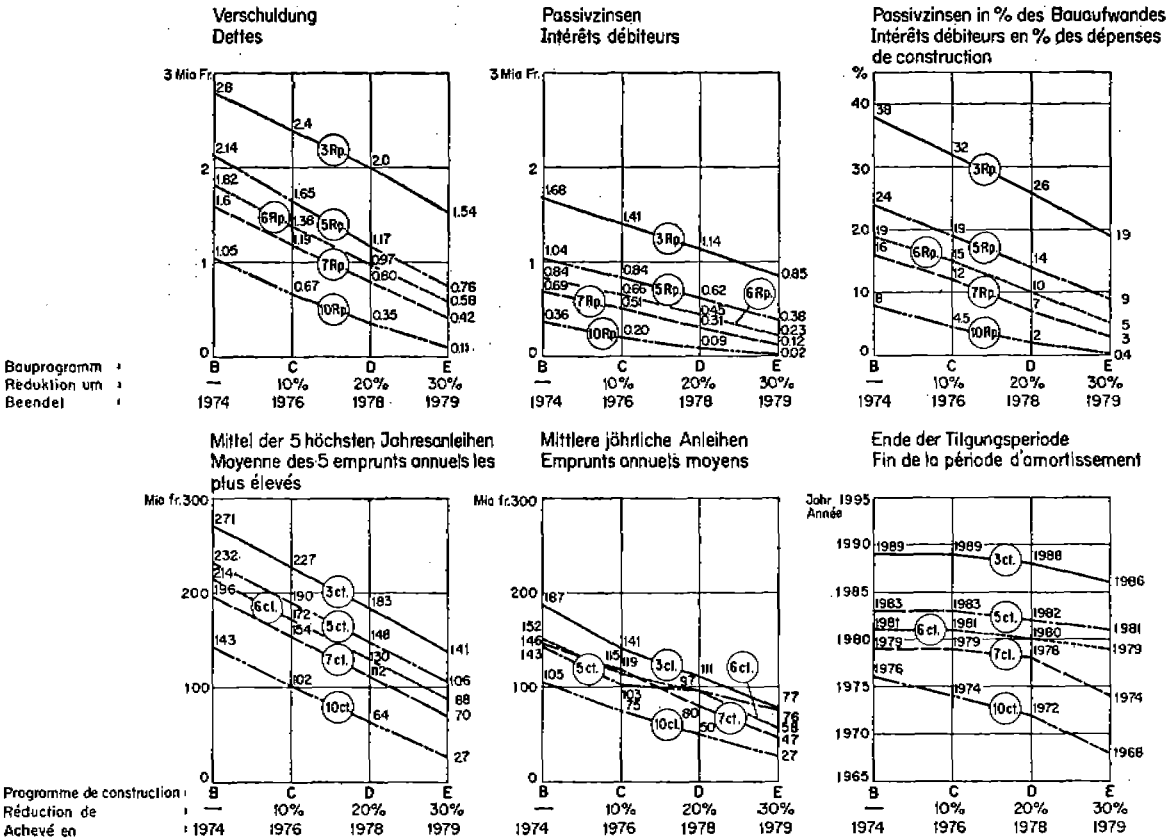
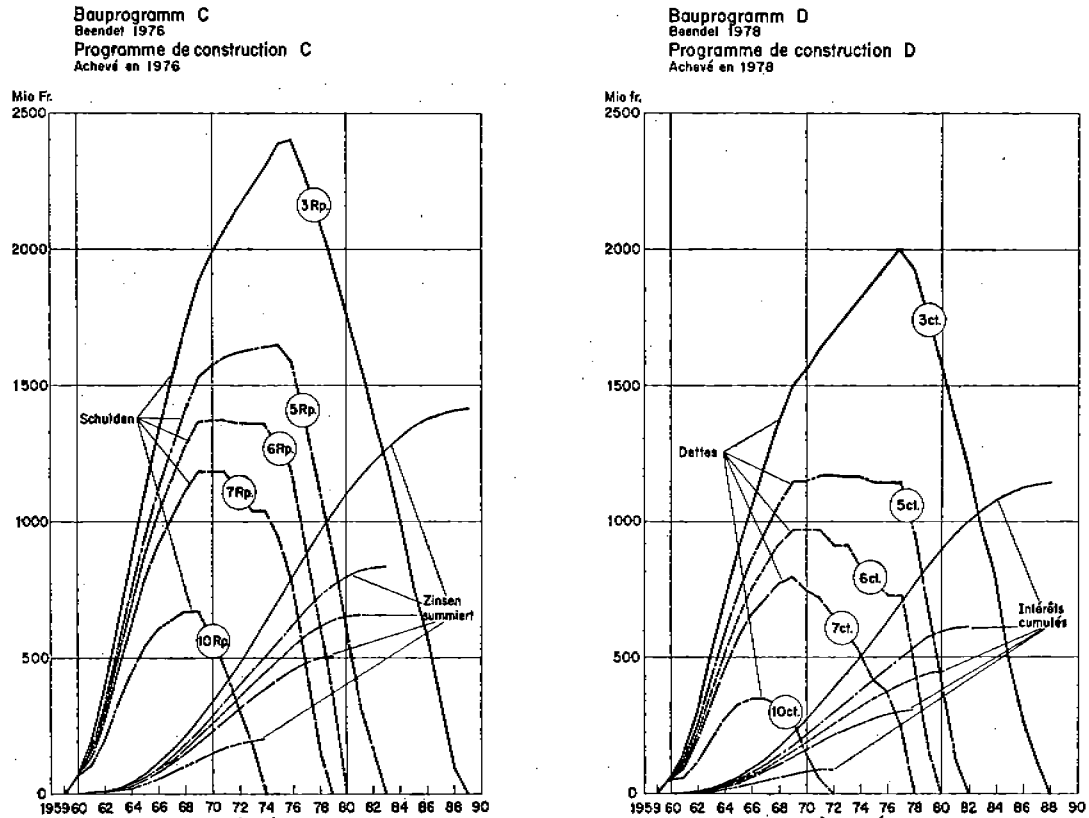


Abb./Fig. 5

Verlauf der Verschuldung und des Zinsendienstes unter Zugrundelegung einer Zollerhöhung von 3,5,6,7 und 10 Rp./Liter
Variations des dettes et des intérêts basées sur une augmentation de 3,5,6,7 et 10 centimes par litre des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs



De plus, il s'avère qu'une période de 30 ans est trop longue pour l'amortissement des dettes fédérales résultant de la construction des routes nationales. Il serait en soi équitable que les frais de construction d'un réseau qui servira également aux générations futures ne soient pas amortis par la seule génération actuelle. Mais si le trafic continue à s'accroître dans les proportions que nous supposons, de nouvelles tâches extrêmement onéreuses ne manqueront pas de s'imposer assez rapidement aux générations futures.

Enfin, on ne peut consentir à faire la dépense, totalement improductive, qui consiste à verser des intérêts débiteurs pour un montant d'environ 1,5 milliards de francs.

Pour toutes ces raisons, nous conclurons qu'il faut tenter autant que possible de couvrir les dépenses qu'occasionne la construction des routes nationales par les recettes douanières disponibles, c'est-à-dire de réduire le financement par des emprunts dans une mesure qui sauvegarde aussi les intérêts des autres branches de l'économie. Une augmentation équitable de la taxe supplémentaire prévue est donc indispensable au financement des futures routes nationales. Un tel sacrifice de la part des usagers de véhicules à moteur semble d'autant plus supportable qu'un établissement rapide du réseau des autoroutes leur rendra des avantages considérables. Dans son rapport final (tome 6, page 67 s., version allemande), la commission de planification a souligné l'importance économique du réseau de routes nationales proposé en opposant aux frais annuels l'épargne réalisée par l'utilisation des nouvelles voies de communication; cette épargne résulte de la diminution des frais d'exploitation et d'entretien des véhicules, du temps de parcours et de la fréquence des accidents. Les résultats des études et des calculs sont sommairement reproduits dans le tableau suivant:

	Economie en millions de francs	
	Commission de planification	Nouvelle estimation du service fédéral des routes et des digues
Frais d'exploitation et d'entretien des véhicules à moteur	72	120
Gain de temps (1)	106	176
Réduction du nombre des accidents (dommages matériels et lésions corporelles) (2)	25	42
	203	338

(1) Calculé pour la circulation des camions et la circulation commerciale des voitures particulières (34 % de l'ensemble de la circulation des voitures particulières), sur la base des prix suivants par heure:

Pour les camions (occupés en moyenne par 1,3 personnes)
Heure par camion . . . . . 8 francs
Heure par conducteur . . . . . 3 francs 50
Heure par aide-conducteur . . . 3 francs

Pour les voitures particulières (occupées en moyenne par 1 personne)
Heure par conducteur (y compris le véhicule) . . . . 11 francs

(2) On estime que, grâce aux autoroutes, le nombre des accidents se réduira, en 1980, d'environ 6400, que celui des personnes tuées s'abaissera de quelque 250 et que plus de 4100 personnes seront préservées des dommages corporels résultant d'un accident ou des suites psychiques. Selon les nouvelles estimations du service fédéral des routes et des digues, les résultats sont encore plus favorables.

3. La Confédération peut-elle prélever des montants plus élevés sur ses ressources ?

Selon la proposition de la commission de planification, la Confédération devrait affecter des sommes plus grandes, prélevées sur ses ressources, au cas où les moyens prévus par les plans de financement, soit la part ordinaire du produit des droits d'entrée sur les carburants et une taxe supplémentaire équitable, ne suffiraient pas à couvrir sa participation aux frais. Le public et plus particulièrement les milieux d'automobilistes sont du même avis. L'article 36*ter*, 2e alinéa, de la constitution prévoit la possibilité, pour l'Assemblée fédérale, de recourir au financement par les ressources générales de la Confédération. Ainsi que nous l'avons déjà exposé clairement dans notre rapport sur l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier, cette disposition constitutionnelle ne peut avoir d'autre signification que de permettre à la Confédération de recourir aux ressources générales pour financer les routes nationales dans le cas où, par exemple, les moyens nécessaires à l'exécution d'un important programme de construction en cours feraient défaut par suite de difficultés inattendues dans l'importation de carburant résultant de troubles politiques dans certains

pays (FF 1957, II, 862). Il est certain que dans ce cas la Confédération ne pourrait se dégager des obligations contractées envers les cantons mais qu'elle devrait prélever les fonds nécessaires sur ses ressources générales.

Abstraction faite de situations critiques de ce genre, la Confédération ne pourra pas engager une part plus grande de ses ressources générales pour couvrir sa contribution aux frais des routes nationales. Bien que cette construction soit une tâche très urgente de notre pays, ce n'est point la seule à nécessiter des investissements importants. Vous connaissez les exigences de notre défense nationale, les besoins de notre agriculture et les obligations sociales auxquelles la Confédération doit satisfaire. De plus, il est certain que nous devrons pousser la formation des cadres scientifiques et promouvoir le développement de l'énergie atomique, par exemple. Pour accomplir ces différentes tâches, et bien d'autres encore, la Confédération aura besoin de ressources considérables qu'il ne sera certes pas facile de se procurer. Pour toutes ces raisons, on doit exclure la possibilité de recourir dans une plus large mesure aux ressources générales de la Confédération pour financer la construction des routes nationales, et nous ne pourrions assumer la responsabilité d'une telle proposition.

4. Taxation de la benzine et de l'huile Diesel

Comme nous l'avons exposé précédemment, la commission de planification a proposé de taxer plus fortement l'huile Diesel que la benzine lors de la perception d'une taxe supplémentaire destinée au financement des routes nationales. Ce faisant, elle a repris un ancien vœu concernant la politique routière, selon lequel il faudrait diminuer considérablement la différence de taxation entre la benzine et l'huile Diesel. Lors de la revision de la loi sur le tarif douanier, nous sommes arrivés à la conviction que la taxation des deux sortes de carburants doit être différenciée, à l'avenir aussi, afin de faciliter l'équipement supplémentaire de l'armée en véhicules militaires à moteur Diesel. L'Assemblée fédérale a adopté cette manière de voir en votant la loi du 19 juin 1959 sur le tarif douanier. La réorganisation prochaine de notre armée nécessite une motorisation poussée. L'augmentation de la mobilité et de la puissance de feu de l'armée exige des moyens de transport plus nombreux et, par conséquent, des bases de réquisition élargies. En revanche, en atténuant la différence de taxation entre la benzine et l'huile Diesel, on risquerait peut-être d'influencer défavorablement l'équipement de notre armée en camions nécessaires. C'est pourquoi nous proposons de ne pas imposer plus lourdement l'huile Diesel que la benzine. A cet égard, nous reconnaissons que le trafic des véhicules, moyens et lourds, généralement équipés de moteurs Diesel, met plus fortement les routes à contribution, mais tire aussi plus largement et plus directement profit du réseau des routes nationales. Considérée sous cet angle, une

taxe supplémentaire plus élevée sur l'huile Diesel aurait pu être pleinement admise.

5. Régime d'exception en faveur de l'agriculture, de l'économie forestière et des pêcheurs professionnels

L'agriculture bénéficie d'importantes facilités douanières pour le pétrole, le white spirit et l'huile Diesel. Mais elle doit, comme les autres consommateurs, supporter entièrement le droit d'entrée sur la benzine. Dans notre second rapport sur l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération, nous nous sommes exprimés à nouveau d'une façon négative sur la question de la rétrocession du droit sur la benzine. L'attitude que nous avons prise jusqu'à présent était dictée par le fait qu'il y aurait lieu de craindre grandement que la benzine ne soit employée pour actionner des véhicules non agricoles et aussi par le fait qu'une rétrocession bien ordonnée exigerait un appareil administratif hors de proportion avec le léger dégrèvement dont bénéficieraient les agriculteurs. La proposition de percevoir une taxe supplémentaire sur tous les carburants pour moteurs et la motorisation croissante de l'agriculture nous ont cependant engagés à revoir ce problème.

Nous avons cherché à établir avec les organismes agricoles comment et sous quelles conditions on pourrait opérer une rétrocession partielle de la taxe sans devoir mettre sur pied un appareil administratif trop compliqué, ni ouvrir la porte aux abus. Ayant constaté que cela serait possible en vertu d'une nouvelle disposition légale, nous sommes d'avis que le moment est venu de donner suite au vœu de l'agriculture.

Du fait de la perception d'une taxe supplémentaire, l'agriculture supporterait une charge douanière plus lourde que jusqu'à présent, quand bien même les carburants employés pour les moteurs agricoles servent directement à la production. Il serait illogique d'augmenter de telle façon les frais de production, alors qu'on devrait faire, comme cela est dit dans notre second rapport sur l'agriculture, tous les efforts pour empêcher une nouvelle augmentation des frais et une hausse des prix agricoles qui en serait la conséquence. La Confédération a ici la possibilité d'exercer une influence sur les frais dans l'agriculture, tandis qu'elle n'est guère en mesure de le faire pour les autres moyens de production.

Au vu de ces considérations, nous pensons qu'un régime d'exception se justifierait en faveur de l'agriculture, comme aussi de l'économie forestière et des pêcheurs professionnels, qui sont aux prises avec les mêmes difficultés. C'est pourquoi notre projet d'arrêté prévoit la rétrocession de la taxe supplémentaire pour les carburants employés à des fins agricoles et forestières, ainsi que par les pêcheurs professionnels. Le Conseil fédéral devrait en outre être autorisé à accorder de nouvelles exonérations de la taxe supplémentaire dans le cadre des facilités douanières en vigueur jus-

qu'à présent. En vue d'un régime aussi judicieux que possible, le Conseil fédéral doit pouvoir régler la procédure de rétrocession sans tenir compte des dispositions douanières. De plus, les facilités douanières actuelles pour le pétrole, le white spirit et l'huile Diesel, doivent être maintenues en vigueur (art. 2 du projet d'arrêté).

D. Proposition du Conseil fédéral

Nous avons montré, dans les considérations précédentes, que la taxe supplémentaire spéciale sur les carburants devrait, pour des raisons de politique conjoncturelle financière, être fixée aussi haut que possible, de sorte qu'une grande partie des frais de construction puisse être couverte chaque année avec les ressources disponibles. Pour différentes raisons, on ne peut songer à couvrir complètement ces frais avec les ressources disponibles. Une des raisons réside dans l'impossibilité de calculer exactement le montant de la taxe supplémentaire nécessaire à cette fin. En ce qui concerne la construction, des changements imprévisibles aujourd'hui pourraient se produire: une augmentation des frais pour des raisons techniques, par exemple, ou par suite d'un renchérissement général, ou encore l'impossibilité de réaliser le programme dans le délai voulu. Le montant de la taxe supplémentaire devrait donc être modifié d'année en année, ce qui jetterait le trouble sur le marché des carburants. Le produit des droits d'entrée pourrait aussi évoluer autrement que les calculs du service fédéral des routes et des digues ne l'ont prévu. De plus, il est dans l'intérêt de notre tourisme que le prix du carburant reste plus bas en Suisse qu'à l'étranger, d'autant plus que la vente de benzine aux étrangers contribue pour une part importante au financement de la construction des routes nationales. Pour toutes ces raisons, nous conclurons qu'on ne peut couvrir avec les ressources disponibles la totalité des frais de construction, de sorte qu'un certain endettement de la Confédération est inévitable. Cet endettement n'est cependant tolérable qu'aussi longtemps qu'il n'entraîne aucun danger pour notre économie et la stabilité de notre monnaie.

Après avoir examiné les intérêts en jeu avec toute l'attention voulue, nous proposons de fixer la taxe supplémentaire à 7 centimes par litre de carburant. Comme il ressort de la figure 4, la dette de la Confédération sera ainsi amortie à fin 1979 ou fin 1978 selon l'avancement des travaux (programme C ou D). Il faut s'attendre que les emprunts nécessaires atteindront de 800 à 1200 millions de francs, soit une moyenne de 154 ou de 112 millions de francs pour les cinq emprunts annuels les plus élevés. Les dépenses relatives aux intérêts débiteurs se monteraient à 510 ou 310 millions de francs selon le cas, soit à 12 ou 7 pour cent de la part de la Confédération aux frais de construction des routes nationales.

Il ne fait pas de doute que le financement ainsi prévu influencera fortement le marché des capitaux et que nous risquons ainsi de mettre en danger les bases d'une saine politique financière et économique. Cette

déviation de la ligne que nous suivons généralement s'explique partiellement par le fait de la disposition constitutionnelle qui garantit l'amortissement de la nouvelle dette par des ressources spéciales. Aller plus loin, comme le voudraient les associations d'automobilistes, serait une politique dangereuse à laquelle nous ne pourrions nous rallier. Une taxe supplémentaire sur les droits de douane, de 7 centimes par litre, est d'autant plus nécessaire pour garantir l'exécution des travaux que les frais de construction évalués à 5,7 milliards de francs ne tiennent pas compte de dépenses supplémentaires imprévues. C'est finalement aussi dans l'intérêt des usagers de la route que le Conseil fédéral ne veut pas être trop limité par des considérations financières lors de l'établissement des programmes de construction annuels. Il est, en effet, fort possible que la mise à contribution du marché des capitaux résultant de ce programme entrera en concurrence avec d'autres besoins.

Si l'on compare le prix de la benzine en Suisse avec celui des pays voisins, soit

Suisse	45 centimes
France	87 centimes
Italie.	70 centimes
Allemagne	57 centimes
Autriche	52 centimes

on constate qu'avec une augmentation de 7 centimes, le prix de notre benzine serait égal à celui de l'Autriche. Par rapport aux pays voisins, il resterait très avantageux. L'avantage est encore plus grand si l'on considère que la benzine normale vendue en Suisse correspond habituellement à la qualité «super» de l'étranger, qui coûte en France 93 centimes, en Italie 77 centimes, en Allemagne et en Autriche 63 centimes. Mentionnons également que le prix de la benzine normale était encore de 58 centimes, en Suisse, à fin 1956 et au début de 1957. Le revenu national, qui se montait alors à 25,8 milliards, a atteint entre temps près de 30 milliards et augmentera encore à l'avenir. Une taxe supplémentaire de 7 centimes, soit un prix de la benzine de 52 centimes dans la zone du Plateau suisse, devrait donc être supportable, de ce point de vue également et compte tenu des avantages que la construction des autoroutes apporte aux automobilistes.

La fixation de la taxe supplémentaire sur les carburants est, en fin de compte, une question de mesure. Nous croyons qu'une augmentation de 7 centimes par litre de carburant ferait l'équilibre entre différentes tendances contradictoires. Elle nous permettra d'exécuter le programme de construction techniquement réalisable sur une base financière solide. Si l'évolution devait être autre qu'on ne l'a prévue, le financement pourrait être réétudié. Pour obtenir une certaine constance, il est cependant désirable que le régime fixé puisse rester en vigueur pendant au moins quelques années.

La perception d'une taxe supplémentaire spéciale sur les carburants pour moteurs appelle une modification du texte du tarif d'usage des douanes suisses. Par l'article 1er, 2e alinéa, du projet d'arrêté ci-annexé, le tarif général de la loi fédérale du 19 juillet 1959 sur le tarif douanier suisse est modifié aux chiffres 2707.10/20, 2709.10 et 2710.10/12/20.

La taxe supplémentaire ne doit être perçue que jusqu'à la fin de l'amortissement de la dette occasionnée à la Confédération par l'aménagement du réseau des routes nationales arrêté par l'Assemblée fédérale (art. 3, 1er alinéa, du projet d'arrêté). Par l'article 3, 2e alinéa, le Conseil fédéral est tenu de faire rapport régulièrement à l'Assemblée fédérale sur le financement des routes nationales, et ceci tous les quatre ans, soit, en règle générale, après qu'un programme partiel aura été réalisé.

Le financement proposé se fonde sur l'hypothèse qu'il ne sera pas perçu de taxes pour l'utilisation des routes nationales; l'article 37, 2e alinéa, de la constitution autorise cependant l'Assemblée fédérale à statuer des exceptions. La commission de planification a approfondi précédemment le problème de la perception de taxes; elle a adopté le point de vue selon lequel le paiement de taxes de passage adéquates pourrait être exigé en particulier pour la traversée de tunnels routiers dans les Alpes. Le réseau des routes nationales fixé par l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 prévoit deux grands tunnels alpins, le Bernardin et le Rawil. Nous examinerons encore la question de savoir s'il faut ou non percevoir une taxe dans ces cas ou dans d'autres et vous soumettrons, s'il y a lieu, une proposition à ce sujet.

IV. Considérations finales

Il ressort des considérations qui précèdent que le projet d'arrêté fédéral concernant la perception d'une taxe supplémentaire spéciale sur les carburants pour moteurs incite particulièrement à se demander quel sacrifice financier complémentaire doit et peut, en toute bonne foi, être demandé aux usagers motorisés, aux fins d'établir le réseau des routes nationales. En proposant une taxe supplémentaire spéciale de 7 centimes destinée à couvrir la part de la Confédération aux frais de construction des routes nationales, nous vous soumettons une proposition dont nous sommes persuadés qu'elle est encore conciliable, du point de vue de la politique conjoncturelle et financière, avec les intérêts du pays. Vu l'importance exceptionnelle que présente pour le trafic routier une construction aussi rapide que possible du réseau des routes nationales, la mesure proposée semble devoir être supportable pour les milieux automobilistes également. Si lesdits intéressés ne prêtent pas la main à notre projet, le réseau des routes nationales ne saurait être créé dans les limites du programme qui vient d'être commenté. L'exécution de ce programme représente une nécessité en matière de trafic mais répond tout autant à des exigences de la politique nationale. Un peuple

qui veut vivre le manifeste aussi par ses œuvres du génie civil. Une temporisation ne saurait se justifier étant donné que les Etats voisins construisent leurs autoroutes jusqu'aux frontières de notre pays et que d'importants travaux préparatoires ont déjà été entrepris pour raccorder notre réseau à ces voies de communications. Il eût certes mieux valu du point de vue de la politique économique, que le programme de construction puisse être mis en train et exécuté à une époque où l'activité générale aurait été faible ou du moins normale. Le retard que marque notre construction routière a pris des proportions telles que tout atermoiement augmenterait les difficultés dont on ne saurait assumer la responsabilité. La situation générale de l'économie ne permet pas de prévoir, dans un proche avenir, une période où l'exécution du programme routier pourrait être envisagée comme un moyen de maintenir l'activité. Le moment est venu pour la Suisse de prouver qu'elle est en mesure de fournir l'effort qu'exige la construction du réseau des routes nationales. Elle doit, précisément à l'heure de l'intégration européenne, donner la preuve de son dynamisme par la réalisation d'une œuvre qui sera l'expression tangible, aussi bien hors de nos frontières que dans le pays même, de notre volonté nationale.

Le présent message et le projet d'arrêté donnent suite à la motion de la commission des conseils législatifs n° 7864 du 16 décembre 1959, concernant le financement complémentaire des routes nationales. Nous vous proposons par conséquent de la classer.

Nous avons l'honneur de vous recommander, vu ce qui précède, d'adopter le projet d'arrêté ci-annexé et vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 19 juillet 1960.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

13180

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

la perception d'une taxe sur les carburants pour moteurs destinée à financer à titre complémentaire les routes nationales

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 36*ter*, 2e alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 19 juillet 1960,

arrête:

Article premier

[1] Pour couvrir la part de la Confédération aux frais des routes nationales, il sera perçu une taxe complémentaire spéciale de 7 centimes par litre sur les carburants pour moteurs.

[2] Le tarif d'usage de la loi fédérale sur le tarif des douanes suisses du 19 juin 1959 est en conséquence modifié comme il suit:

Numéro du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit francs par 100 kg brut
2707.	Huiles et autres produits provenant de la distillation des goudrons de houille de haute température et produits assimilés	
	– non fractionnés:	
10	– – pour moteurs	23.30
	– fractionnés:	
	– – produits dont au moins 90 pour cent en volume distillent avant 200° C (benzol, toluol, xylol, etc.):	
20	– – – pour moteurs	34.80
2709.	Huiles brutes de pétrole ou de schistes:	
10	– pour moteurs	23.30

Numéro du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit francs par 100 kg brut
2710.	Huiles de pétrole ou de schistes (autres que les huiles brutes), y compris les préparations non dénommées ni comprises ailleurs contenant en poids une proportion d'huile de pétrole ou de schistes supérieure ou égale à 70 pour cent et dont ces huiles constituent l'élément de base:	
	– pour moteurs:	
	– – produits dont au moins 90 pour cent en volume distillent avant 210° C:	
10	– – – benzine et ses fractions (éther de pétrole, gazoline, etc.)	34.80
12	– – – white spirit	23.30
20	– – autres produits et distillats, tels que pétrole, huile Diesel, gas-oil, etc.	23.30

Art. 2

[1] La taxe supplémentaire, prévue à l'article premier, 1er alinéa, ne sera pas perçue sur les carburants utilisés à des fins agricoles, sylvicoles et piscicoles. Le Conseil fédéral peut autoriser d'autres exonérations de la taxe supplémentaire dans le cadre des facilités douanières en vigueur jusqu'à présent.

[2] Le Conseil fédéral règle la procédure de rétrocession; il peut, pour son exécution, faire appel à la collaboration des cantons, des organismes économiques et à des entreprises.

Art. 3

[1] La taxe perçue à titre complémentaire deviendra caduque dès qu'elle ne sera plus nécessaire pour couvrir les frais des routes nationales.

[2] Le Conseil fédéral établira tous les quatre ans, à l'intention de l'Assemblée fédérale, un rapport concernant la couverture de la part de la Confédération aux frais des routes nationales.

Art. 4

[1] Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté; il est chargé de l'exécution.

[2] Le Conseil fédéral est chargé d'ordonner la publication du présent arrêté conformément aux dispositions de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la perception d'une taxe supplémentaire sur le produit des droits d'entrée sur les carburants, destinée à financer la construction des routes nationales (Du 19 juillet 1960)

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1960
Band Volume Volume	2
Heft Cahier Numero	32
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	8057
Datum Date Data	11.08.1960
Seite Page Pagina	533-564
Ref. No	10 095 886

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.