

02.040

**Message
sur l'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes
sûres et performantes»**

du 15 mai 2002

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons le message sur l'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes», et vous proposons de soumettre cette initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter et d'adopter le contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 mai 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes» a été déposée le 28 novembre 2000 avec 105 024 signatures valables sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle présente trois axes principaux: d'une part, la Confédération doit s'employer de manière générale à ce que la capacité des infrastructures de transport soit appropriée (art. 81 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst.). D'autre part, pour renforcer la sécurité routière et la fluidité du trafic, les routes qui font partie intégrante des liaisons internationales et des réseaux nationaux doivent être exclues de l'article sur la protection des Alpes (art. 84 Cst.). Enfin, l'initiative populaire exige, dans une disposition transitoire, que dans les dix ans à compter de l'acceptation de l'initiative, les travaux de construction visant à résoudre les problèmes de capacité aient été entrepris sur les tronçons de routes nationales suivants: Genève–Lausanne, Berne–Zurich et Erstfeld–Airolo.

Les auteurs de l'initiative visent à assurer une performance appropriée des infrastructures destinées au transport routier et ferroviaire ainsi qu'à préserver la valeur des routes nationales. Les autoroutes ne peuvent, selon eux, assumer la fonction qui est la leur que si elles réussissent à absorber le trafic actuel et futur. Ainsi, aujourd'hui déjà, les tronçons Genève–Lausanne et Berne–Zurich sont pratiquement arrivés quotidiennement aux limites de leurs performances. Pour la rampe d'accès au Gothard et le tunnel lui-même, c'est le cas pour le moins en haute saison. Des routes engorgées entravent la mobilité de notre société et entraînent des coûts immenses pour l'économie publique. Enfin, l'initiative populaire vise à réunir les conditions permettant de construire la deuxième galerie du Gothard censée contribuer à augmenter la sécurité routière et à améliorer la fluidité de la circulation.

Ces 40 dernières années, les prestations de circulation ont connu une augmentation considérable. Le besoin croissant de mobilité individuelle, l'interaction toujours plus forte des marchés, la réduction générale des frais réels des véhicules et des carburants, les progrès de la technologie et de l'infrastructure des transports ainsi que l'importance accrue du trafic motorisé ont massivement influé sur le volume du trafic en Suisse. Actuellement, les divers modes de transport ne parviennent plus à répondre à ces besoins de mobilité d'une manière sûre, économique et respectueuse de l'environnement. C'est ainsi que plusieurs exigences légales en matière de protection de l'environnement ne sont actuellement pas respectées (valeurs limites d'immission en ce qui concerne le niveau sonore, l'ozone et les poussières fines affectant les voies respiratoires). Des études ont montré que le réseau des routes nationales est déjà surchargé sur certains tronçons assurant des liaisons importantes et que cette situation s'aggrave encore avec l'intensification du trafic. Par comparaison avec d'autres pays, les transports publics occupent déjà une part importante du trafic. Malgré tout, il existe encore un potentiel d'amélioration qu'il convient d'exploiter par le biais de diverses mesures. C'est dans les agglomérations que se rencontrent les plus importants problèmes de transport, qui tiennent à l'évolution démographique, sociale, urbanistique et économique de ces dernières décennies. C'est aussi là que le système des transports – individuels ou publics – est

fortement surchargé. Cela a également des répercussions sur les autoroutes, où les transports sur de longues distances s'ajoutent au trafic d'agglomération. Cette situation met à rude épreuve non seulement les riverains, mais aussi l'ensemble des usagers de la route.

Le Conseil fédéral aspire à garantir la mobilité d'une manière durable, c'est-à-dire écologique, économique et sociale, ce qui ne peut être réalisé que grâce à une politique des transports coordonnée. Cela signifie que les divers modes de transport doivent être utilisés et reliés les uns aux autres en fonction de leurs avantages comparatifs et qu'il s'agit de réduire les atteintes qu'ils portent à l'environnement. Les routes nationales, épine dorsale du réseau routier suisse, doivent rester opérationnelles. Il s'agit de préserver la substance et d'accroître les capacités grâce à la télématique. En outre, des aménagements ponctuels sont nécessaires à des endroits névralgiques. Dans les transports publics, une planification d'ensemble est entreprise autour de trois axes: il s'agit de supprimer les goulets d'étranglement affectant le trafic des marchandises, d'optimiser le principe des nœuds pour le trafic sur de longues distances et d'améliorer le trafic d'agglomération. Enfin, le projet Nouvelle péréquation financière pose le principe du soutien au trafic d'agglomération et jette les bases constitutionnelles de la participation financière de la Confédération en sa faveur.

Certes, l'initiative vise un but légitime. Mais son contenu est trop peu différencié. Elle fait porter l'accent principal sur l'augmentation des capacités de certains tronçons de routes nationales en négligeant les autres modes de transport. Mais surtout, elle n'apporte aucune réponse aux grands problèmes de circulation dans les agglomérations, où il convient d'encourager en premier lieu les transports publics et les déplacements non motorisés. C'est pourquoi le Conseil fédéral soumet un contre-projet qui reprend les points incontestés de l'initiative tout en prévoyant, dans le sens d'une politique coordonnée des transports, l'aménagement du rail et de la route en fonction de leurs avantages respectifs. Il présentera, un an après l'adoption du contre-projet, un programme intégré tant pour les routes nationales que pour le trafic d'agglomération. Si les mesures qui y sont proposées devaient dépasser le cadre du financement spécial des dépenses routières ou les capacités financières générales de la Confédération, le Conseil fédéral demanderait au Parlement de relever la surtaxe sur les huiles minérales. Un tel relèvement pourrait, pour les mêmes raisons, s'avérer nécessaire en cas d'acceptation de l'initiative.

Le Conseil fédéral rejette l'idée d'un deuxième tunnel routier à travers le Gothard: ce tunnel n'est pas prioritaire sur le plan des capacités; les ressources disponibles doivent être investies plus utilement dans d'autres projets. En outre, ce tunnel porterait préjudice à la rentabilité de la NLFA et donnerait un signal erroné quant à la politique de transfert de la route au rail. Enfin, ce projet viderait de son sens l'article sur la protection des Alpes approuvé par le peuple et les cantons.

Message

1 Partie générale

1.1 Questions formelles

1.1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes» a été déposée auprès de la Chancellerie fédérale le 28 novembre 2000¹ avec 105 024 signatures valables sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'initiative a la teneur suivante:

I

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Art. 81, al. 2 (nouveau)

² Elle s'emploie à ce que la capacité des infrastructures de transport soit appropriée. Dans les limites de ses compétences, elle encourage le développement et l'entretien des infrastructures de la circulation routière et du transport ferroviaire et contribue à résoudre les problèmes de capacité.

Art. 84, al. 3, 2^e phrase

³ ... Ne sont pas soumises à cette disposition:

- a. les routes qui font partie intégrante des liaisons internationales et des réseaux nationaux, pour renforcer la sécurité routière et la fluidité du trafic;
- b. les routes de contournement qui déchargent les localités du trafic de transit.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 197 (nouveau)

1. Disposition transitoire ad art. 81, al. 2 (Travaux publics) (nouveau)

Dix ans au plus tard après l'acceptation de l'art. 81, al. 2, les travaux de construction visant à résoudre les problèmes de capacité doivent avoir été entrepris sur les tronçons de routes nationales suivants:

- a. entre Genève et Lausanne;
- b. entre Berne et Zurich;
- c. entre Erstfeld et Airolo.

¹ FF 2000 107

1.1.2 Aboutissement

Par décision du 22 janvier 2001, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes» avait formellement abouti (FF 2001 1102).

1.1.3 Délai de traitement

Le délai de traitement est de 18 mois lorsque le Conseil fédéral propose un contre-projet (art. 29, al. 2, de la loi sur les rapports entre les conseils, LREC; RS 171.11). Tel est le cas en l'occurrence. Le message du Conseil fédéral relatif à «l'initiative Avanti» doit donc être soumis aux Chambres fédérales au plus tard le 27 mai 2002.

1.2 Validité

1.2.1 Unité de la forme

Selon l'art. 139, al. 2 et 3, et l'art. 194, al. 3, Cst., une initiative visant à la révision partielle de la Constitution fédérale n'est recevable que sous la forme d'une proposition générale ou d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes mixtes ne sont pas admises. La présente initiative «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes» est rédigée sous forme de projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc garantie.

1.2.2 Unité de la matière

Le principe de l'unité de la matière (art. 139, al. 3, et 194, al. 2, Cst.) doit empêcher que la consultation populaire porte sur plusieurs questions qui ne sont pas objectivement liées, interdisant de ce fait une manifestation claire et sans ambiguïté de la volonté populaire.

L'initiative populaire se propose en premier lieu d'éliminer les goulets d'étranglement sur des tronçons précisément désignés du réseau des routes nationales: entre Genève et Lausanne, entre Berne et Zurich ainsi qu'entre Erstfeld et Airolo. Par ailleurs, la Confédération doit intervenir de manière générale en faveur d'infrastructures de transport performantes (art. 81, al. 2, Cst.). Or, cette initiative mentionne en parallèle et sur un pied d'égalité des infrastructures destinées au transport routier et au transport ferroviaire, de sorte que l'on peut se demander si l'unité de la matière est respectée. Cependant, l'initiative vise notamment à mieux faire face à la charge de trafic en recourant aux deux modes de transport; dès lors, le rapport matériel entre ces deux éléments est établi. En outre, la disposition présente simplement un caractère programmatique et ne possède pas une signification autonome par rapport à la Constitution en vigueur. En effet, l'art. 83, al. 1, Cst., stipule déjà que la Confédération doit garantir la création d'un réseau de routes nationales et veiller à ce que ces routes soient utilisables. Cette obligation inclut tout ce que réclame la première partie de l'initiative. Il en va de même pour l'infrastructure ferroviaire, pour laquelle la

Confédération est également compétente (art. 87 Cst.). Par conséquent, le principe de l'unité de la matière est respecté.

1.2.3 Praticabilité

Il convient également d'examiner la praticabilité factuelle de chaque initiative populaire (FF 1997 I 452, 1998 I 210).

L'initiative réclame, dans la disposition transitoire relative à l'art. 81, al. 2, Cst., que dix ans au plus tard après l'acceptation de l'art. 81, al. 2, les travaux de construction visant à résoudre les problèmes de capacité aient été entrepris sur les tronçons de routes nationales entre Genève et Lausanne, Berne et Zurich et Erstfeld et Airolo. Cette disposition pourrait entraîner certaines difficultés sur le plan temporel, financier et juridique. Cela ne change cependant rien au fait qu'elle est fondamentalement praticable.

A l'art. 84, al. 3, 2^e phrase, l'initiative populaire exclut de l'article sur la protection des Alpes les routes qui font partie des liaisons internationales et des réseaux nationaux. Comme aujourd'hui déjà, le Parlement désignera avec précision dans la loi fédérale du 17 juin 1994 sur le transit routier dans la région alpine (RS 725.14) les liaisons routières touchées par l'article sur la protection des Alpes, de sorte qu'à contrario, il sera possible d'en déduire les tronçons non touchés. Par conséquent, l'application de la nouvelle disposition au niveau de la loi reste possible à l'avenir.

1.2.4 Compatibilité avec le droit international public

L'art. 139, al. 3, ainsi que l'art. 194, al. 2, Cst. prescrivent que les initiatives populaires visant à la révision partielle de la Constitution fédérale ne doivent pas violer les dispositions du droit international public contraignant (jus cogens). Le jus cogens inclut par exemple les principes essentiels du droit international humanitaire, à savoir l'interdiction de la violence, de l'agression ainsi que du génocide et de la torture. La présente initiative vise exclusivement des buts liés à la politique des transports. Le droit international contraignant n'est donc manifestement pas touché.

L'Accord européen sur les grandes routes de trafic international (AGR; RS 0.725.11) désigne un «réseau international E», qui doit répondre à certaines exigences minimales et être doté d'une signalisation correspondante. Les principales liaisons du réseau des routes nationales suisses font partie intégrante de ce réseau de routes E. La Suisse a ratifié l'accord le 5 août 1988 sans réserves; celui-ci est entré en vigueur le 3 novembre 1988. L'initiative ne s'oppose pas à cet accord. Aucun autre accord international n'est touché.

2 Problèmes de circulation

Ces 40 dernières années, les prestations de trafic ont connu une augmentation considérable. Le besoin croissant de mobilité individuelle, l'interaction toujours plus forte des marchés, la diminution générale du coût réel des véhicules et du carburant, les progrès de la technologie et des infrastructures des transports ainsi que

l'importance accrue du trafic motorisé individuel ont entraîné une augmentation massive du trafic en Suisse. Ainsi, par exemple, le nombre de kilomètres parcourus en trafic individuel motorisé a plus que quadruplé entre 1960 et 1997. Pendant cette même période, le nombre de kilomètres parcourus pour le transport de marchandises sur la route était multiplié par huit, et celui du transport de marchandises par le rail par deux. Une telle augmentation est assortie d'inconvénients tant pour l'être humain que pour l'environnement.

2.1 Routes nationales

2.1.1 Capacité routière et embouteillages

Se fondant sur divers pronostics et perspectives d'avenir concernant le trafic, l'Office fédéral du développement territorial (ODT) a réalisé en liaison avec l'Office fédéral des routes (OFROU) une analyse du trafic concernant les problèmes de capacités futurs sur le réseau des routes nationales. Cette analyse repose sur une modélisation du trafic. Un tel modèle constitue un bon outil permettant de dépeindre au mieux la situation future en matière de circulation ainsi que les problèmes de capacité auxquels il faut s'attendre. Dès lors qu'il s'appuie sur un nombre très élevé d'hypothèses, il est naturellement grevé d'une certaine imprécision.

L'analyse du trafic établie par l'administration peut être décrite de la manière suivante:

L'analyse porte sur la période qui s'étend jusqu'à l'horizon 2020. S'agissant de l'augmentation du trafic escomptée, on envisage deux scénarios:

- Scénario BAS: selon ce scénario, on table sur une augmentation du trafic de + 24 % en moyenne sur les routes nationales. Ce taux d'accroissement résulte d'une croissance globale de + 16 % du trafic routier en Suisse (routes nationales, routes principales et autres routes) et, contrairement à la tendance actuelle, il est fondé sur l'hypothèse d'un transfert du trafic de la route au rail et sur une extension de l'offre des transports publics.
- Scénario HAUT: le scénario HAUT, en revanche, table sur une croissance moyenne de + 40 % sur les routes nationales d'ici à 2020 (+ 31 % pour l'ensemble du trafic routier en Suisse), ce qui correspond plus ou moins à la poursuite de la tendance actuelle.

Pour chacun des deux scénarios, on a pris en compte les tronçons de routes nationales sur lesquelles les capacités seront nettement dépassées ou tout juste atteintes d'ici à 2020. A cet effet, on a choisi pour critère celui de la 50^e heure de pointe.

- On considère qu'un tronçon de route nationale constitue un goulet d'étranglement permanent, en termes de capacité lorsque, dans l'ensemble, le volume de circulation y *dépasse* durant plus de 50 heures par année la limite de capacité disponible (densité du trafic > 105 % de la limite de capacité)
- Un tronçon de route nationale est proche de la limite de capacité lorsque le volume de circulation *atteint* durant plus de 50 heures par année la limite de capacité disponible (densité du trafic > 100 % de la limite de capacité).

Ont fait l'objet d'une analyse spéciale les tronçons routiers qui, tout en répondant au critère de la 50^e heure de pointe, présentent des surcharges qui se limitent à certains jours de pointe durant l'année, tels que les jours fériés et les jours de vacances (surcharge saisonnière).

Les priorités sont fixées par comparaison de la charge de trafic actuelle et de la charge future probable. Une croissance faible de la circulation peut suffire à provoquer des surcharges. A la lumière des résultats obtenus par la modélisation du trafic, les tronçons surchargés peuvent être classés de la manière suivante (cf. la figure 1 et le tableau 1 ci-après):

- 1^{re} priorité (cf. tableau, 1^{re} colonne): en se fondant sur le scénario BAS, on constate qu'en 2020 environ, 200 km du réseau actuel des routes nationales seront nettement surchargés selon le critère de la 50^e heure de pointe. La majeure partie de ces tronçons (env. 160 km) sont situés dans des agglomérations urbaines et dans des villes. Les quelque 40 km restants sont constitués d'un certain nombre de tronçons de routes nationales isolés, situés sur le Plateau.
- 2^e priorité (cf. tableau, 2^e colonne): outre ces tronçons, le scénario BAS comprend 85 km sur lesquels la limite de capacité est juste atteinte ou à peine dépassée pendant 50 heures et plus par année, sans qu'il en résulte obligatoirement un embouteillage. La plupart de ces tronçons supplémentaires sont, eux aussi, situés dans des agglomérations urbaines et dans des villes.
- 3^e priorité (cf. tableau, 3^e colonne): selon l'hypothèse du scénario HAUT, il convient d'y ajouter environ 130 km de tronçons surchargés situés tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des agglomérations. Cette 3^e priorité concerne également des tronçons qui subissent une surcharge saisonnière (env. 70 km), le tronçon de l'A2 entre Göschenen et Airolo notamment (tunnel du Gothard).

Goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales 2020

> 50 h/an

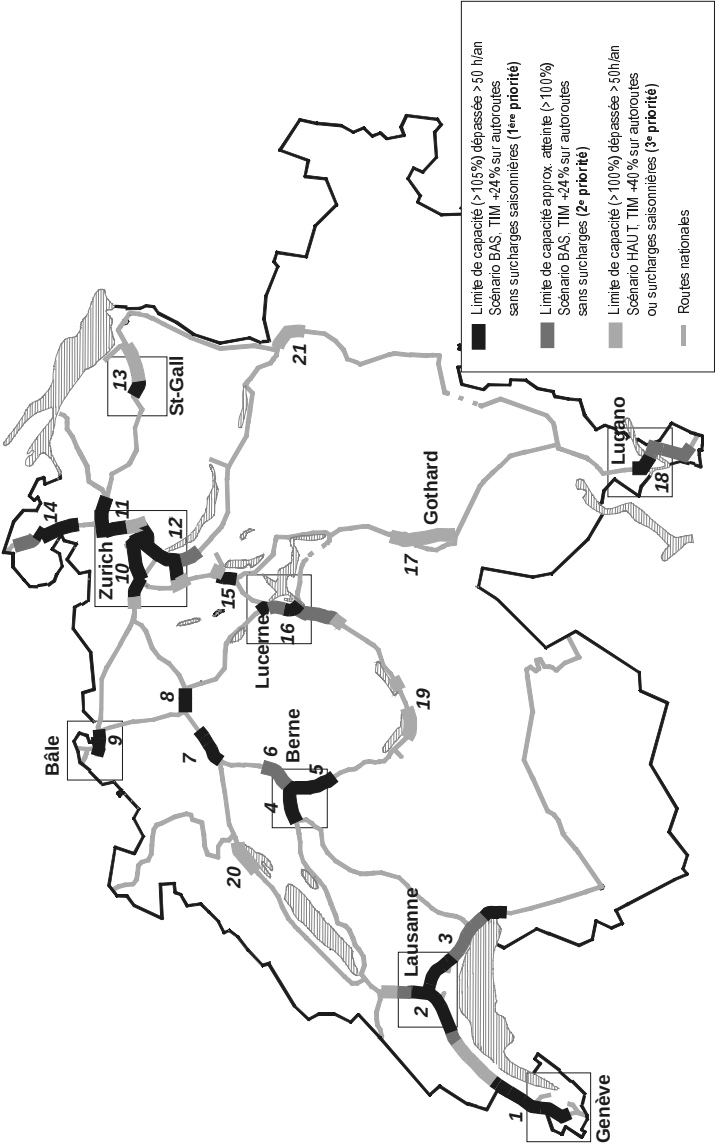


Figure 1

Goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales 2020

Scénario BAS TIM +24% sur autoroutes ¹			Scénario HAUT TIM +40% sur autoroutes ¹		Région
1 ^{er} priorité	2 ^e priorité	3 ^e priorité	Utilisation >100% de la limite de capacité ou surcharges saisonnières		
Utilisation >105% de la limite de capacité, sans surcharges saisonnières	Utilisation autour de la limite de capacité (>100%), sans surcharges saisonnières				
A1/A2: Härkingen – Wiggetal A1: Luterbach – Oensingen A4: Andelfingen – Schaffhouse Nord	(8) A4: Schaffhouse Nord - Bagen (7) (14a)	(14b) A1: Nyon – Rolle A2: Göschenen – Airolo A3: Landquart – Sargans A5: Bienne Ouest – Ligerz A8: Faulensee – Interlaken Ouest A8: Interlaken Est – Iseltwald A8: Sarnen Sud – Sachseln Sud (16e)	(1b) (17) (21) (20) (19a) (19b) (16e)	A l'ext. des agglomérations	
A1: Dietikon – Limmattal – Zurich Nord A1: Effretikon – Winterthur Est A3: Wallisellen – Brunau A4: Brunau – Fildern	(10a) (11a) (12a) (12b)	(12c) A3: Brunau – Thalwil A1: Wallisellen – Effretikon (11b)	(10b) (11b)		
A2: Basel Sud/Ost – Augst	(9)				
A1: Morges Ouest – Cossonay A9: Villars-Ste-Croix – La Croix/Belmont A1: Meyrin – Le Vengeron – Nyon	(2a) (3a) (1a)	(2b) A1: La Sarraz – Chavornay (2c)	(2d) (5b)		
A1: Neufeld – Wankdorf A6: Muri – Wankdorf A2: Emmen Nord – Lucerne Sud A2: Horw – Lopper	(4) (5a) (16a) (16b)	(6a) A1: Schönbühl – Kirchberg A6: Rubigen – Muri (16c) (16d)	(6b) (5b)	Genève	
A2: Lugano Sud – Melide A1: St-Gall Kreuzbleiche – St-Gall-SL Fiden	(18a) (13a)	(18b) A1: Neudorf – Meggenhuus (13b)		Lucerne	
A4: Rütihof (Rothkreuz) – Blegi A9: Montreux – Villeneuve	(15a) (3b)	A9: La Croix/Belmont – Montreux (3c)	A4: Fildern – Affoltern a. A. (12d)	Lugano St-Gall autres agglomérations et villes isolées	

¹ Capacité dépassée durant plus de 50 heures par an

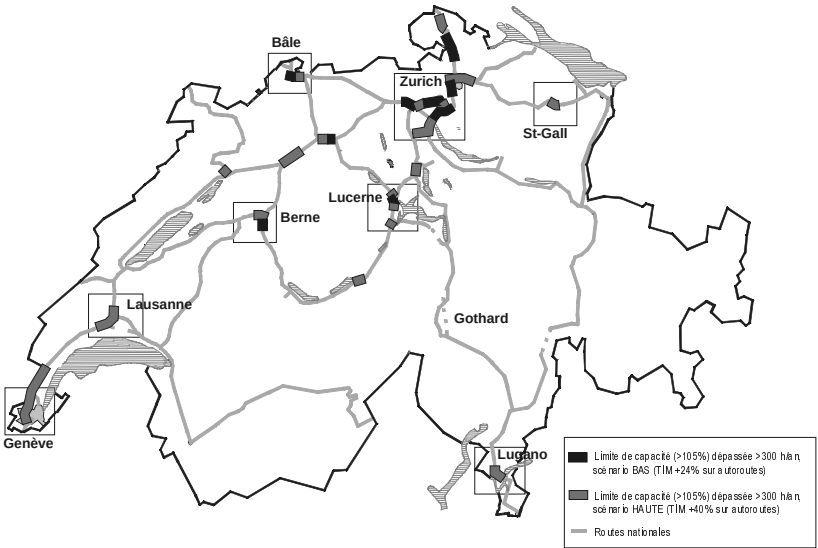
Tableau 1

Quant à la question de savoir à partir de quelle pointe de trafic un tronçon de route nationale constitue un goulet d'étranglement à traiter en priorité, elle dépend du degré de confort exigé et est donc de nature politique. C'est la raison pour laquelle l'analyse du trafic établie par l'ODT désigne en outre, à titre d'analyse plus fine, les goulets d'étranglement dans les cas où des surcharges n'apparaîtraient effectivement qu'à partir de la 300^e heure de pointe (au lieu de la 50^e heure déjà). Cette analyse plus fine peut notamment permettre de déterminer la plupart des tronçons surchargés. Lors de l'évaluation politique des aménagements nécessaires, les possibilités financières devraient en effet jouer un rôle déterminant en plus des solutions souhaitables en matière de transport. Il est dès lors certain qu'il s'agit de traiter en priorité les tronçons les plus surchargés (densité du trafic supérieure aux capacités disponibles pendant plus de 300 heures par année).

Les résultats de l'analyse précitée peuvent être résumés comme suit (cf. fig. 2): Si l'on part de l'idée qu'un tronçon n'est surchargé chroniquement qu'à partir du moment où la densité du trafic dépasse la capacité disponible durant 300 heures et plus par année, le nombre des tronçons surchargés diminue nettement. Fondé sur cette hypothèse, le scénario BAS atteste que les tronçons surchargés en permanence représentent à peine 90 km (50^e heure de pointe: environ 200 km) et le scénario HAUT 220 km (50^e heure de pointe: environ 420 km). La figure 2 illustre les détails de cette analyse.

Figure 2

Goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales 2020



> 300 h/an

2.1.2 Situation au Gothard

2.1.2.1 Capacités

L'analyse du trafic de l'ODT révèle que, dans aucun des scénarios ayant fait l'objet des calculs, le tunnel routier du Gothard ne figure parmi les tronçons prioritaires sur lesquels des goulots d'étranglement risquent de survenir. Dans le cadre des études faites en rapport avec l'initiative Avanti, il est en effet apparu que ce tunnel constitue un cas particulier. Des pointes de circulation particulièrement marquées les week-ends de vacances ainsi que le rétrécissement de la chaussée à deux voies dans le tunnel provoquent des bouchons extrêmement longs durant certains week-ends de l'année.

Cela étant, lorsque l'on dimensionne les routes, pour des raisons économiques, on ne part pas de l'idée qu'il faut éliminer jusqu'à la moindre heure d'embouteillage. Les bouchons aux périodes de pointe absolues telles que Pâques, l'Ascension, Pentecôte, ou les bouchons dus à des travaux d'entretien ou à des accidents continueront à exister. Toutefois, même sans l'aménagement de l'A2, le Gothard ne connaîtra toutefois de «bouchon permanent» assorti de très nombreuses surcharges comme dans les agglomérations ou sur certains tronçons du Plateau que si le trafic continue à croître fortement. Ce constat se fonde sur l'hypothèse que le transfert visé du trafic et les mesures d'accompagnement seront intégralement mis en œuvre et que, de ce fait, le trafic de marchandises à travers les Alpes sera ramené à moins de la moitié de son volume actuel.

Le volume du trafic empruntant le tunnel les jours de surcharge sur les axes d'accès varie considérablement. La capacité moyenne constatée, compte tenu de l'éventail des variations les jours fortement chargés, donne environ 850 véhicules par heure dans le sens nord-sud et 900 véhicules dans le sens sud-nord. Les valeurs de pointe mesurées montrent qu'une gestion du trafic intelligente sur les axes d'accès permettrait d'augmenter nettement le débit dans le tunnel.

Le transfert du transport de personnes et de marchandises sur la NLFA ainsi que l'optimisation de la gestion du trafic créeront de nouvelles capacités au Gothard pour le reste du trafic. Une augmentation supplémentaire d'environ 150 véhicules par heure serait en outre possible grâce à l'exploitation d'un chargement des automobiles entre Göschenen et Airolo. C'est la raison pour laquelle on poursuivra l'étude de cette solution, comme option possible pour les périodes où le trafic des personnes est élevé.

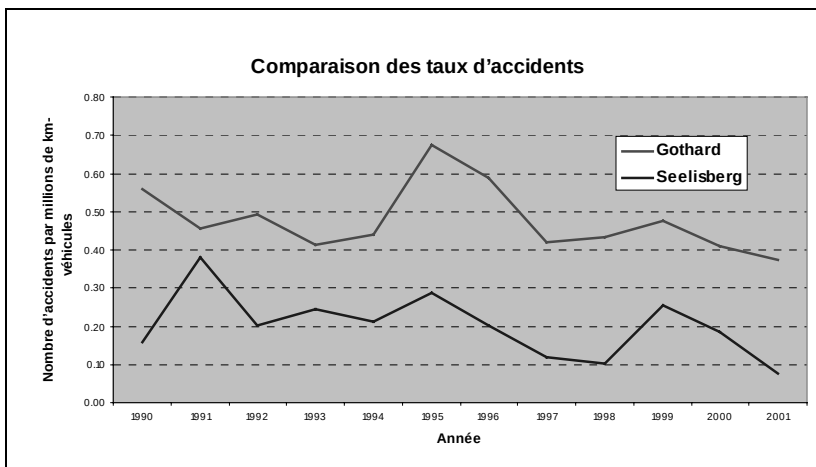
L'augmentation des capacités fondées sur des mesures techniques et organisationnelles repose sur l'hypothèse que le tunnel du Gothard est ouvert au trafic bidirectionnel de tous les véhicules. Or, le régime introduit depuis décembre 2001, qui impose aux camions une circulation en sens unique et une distance minimale entre eux dans le tunnel, en réduit la capacité. Toutefois, ce système ne cesse d'être affiné et est appliqué – il convient de le souligner – les jours ouvrables où la circulation est relativement peu dense pour une autoroute. Le faible trafic des camions le samedi et l'interdiction de circuler le dimanche permettent donc d'augmenter la capacité le week-end. C'est précisément ces jours-là et pratiquement exclusivement pendant les vacances que se posent les problèmes de bouchons bien connus.

2.1.2.2

Sécurité

Des sondages réalisés par les polices cantonales de la circulation tendent de manière générale à prouver que la probabilité d'accidents dépend sensiblement du trafic routier moyen (TJM = total annuel des véhicules circulant sur un tronçon routier donné, divisé par 365 jours). Sur les autoroutes, la probabilité d'accidents est sensiblement inférieure à ce qu'elle est sur les routes à double sens de circulation. Au niveau des échangeurs, des jonctions, des tronçons présentant de fortes déclivités et dans la zone des entrées de tunnels, la probabilité d'accidents augmente à nouveau. La quantité d'accidents sur les diverses routes peut être comparée à l'aide du taux d'accidents (nombre d'accidents par million de véhicules-kilomètres).

De nombreux tunnels routiers ont été construits pour servir d'alternative à des franchissements de montagnes, des traversées de localités ou des contournements de sections routières dangereuses. Les tunnels présentent d'ailleurs des taux d'accidents sensiblement moins élevés que de nombreux tronçons de montagne ou traversées de localités. En outre, les tunnels de montagne sont souvent plus courts que les cols alpins, ce qui réduit également le nombre d'accidents. En ce sens, ils ont apporté une importante contribution à la sécurité du trafic motorisé ainsi que de la population et de la nature. Si la construction des tunnels n'a pas permis d'éliminer totalement les risques de la circulation routière, c'est moins en raison des ouvrages construits proprement dits qu'à cause du facteur humain.



Si l'on compare les taux d'accidents du tunnel du Seelisberg avec ceux du tunnel du Gothard au cours des années 1990 à 2001, force est de constater que le taux d'accidents dans le tunnel du Gothard, à trafic bidirectionnel, est presque exactement le double de celui du tunnel du Seelisberg, à chaussées séparées. Selon les statistiques d'exploitation, il y a eu entre 1980 et 2000, dans le tunnel du Gothard, 16 morts dus à des accidents de la route, contre 9 dans le tunnel du Seelisberg. L'ampleur des dégâts en cas d'accidents est elle aussi sans doute sensiblement plus élevée dans le tunnel du Gothard que dans celui du Seelisberg. Quoi qu'il en soit, le système de régulation du trafic susmentionné appliqué aux poids lourds apporte un

gain de sécurité. Par ailleurs, les taux d'accidents dans le tunnel du Gothard ne s'écartent pas sensiblement des valeurs observées sur les autoroutes et semi-autoroutes. Cette présentation ne tient pas compte de l'accident grave du 24 octobre 2001. Cet événement à lui seul a fait onze morts et provoqué des dégâts de près de 14 millions de francs dans l'infrastructure du tunnel.

2.1.2.3 Problèmes d'assainissement

Les cantons d'Uri et du Tessin assurent ensemble l'entretien du tunnel du Gothard, par le biais d'une commission d'exploitation. Celle-ci se fonde, à cet effet, sur un plan d'entretien élaboré au début des années 90, qui regroupe l'ensemble des segments du tunnel en une documentation générale et contient des indications sur leur état et leur durée de vie probable. Cet outil de travail est constamment complété et permet de fixer le moment le plus favorable pour les interventions. L'entretien se fait donc selon le principe de la prévoyance, c'est-à-dire que les diverses parties de l'installation sont constamment renouvelées en fonction de leur âge et de leur état. Cela vise à éviter que des parties importantes de l'installation cessent de fonctionner en cours d'exploitation et que le tunnel doive être fermé pour des raisons techniques.

Autrefois, l'entretien du tunnel était assuré la nuit et sans interruption du trafic. Avec l'introduction de la nouvelle stratégie d'entretien, tous les travaux dans l'espace de circulation sont regroupés dans le temps et réalisés actuellement sur trois semaines d'entretien à raison de quatre nuits par an, où le tunnel doit être fermé à tout trafic de 20h00 à 05h00. Jusqu'ici, il a été possible de réparer dans le même temps les dégâts occasionnés par des accidents. Bientôt, les besoins d'entretien croissants exigeront quatre semaines par an. Toutefois, l'entretien devrait ainsi être garanti pour les 20 à 30 prochaines années.

Les fermetures nocturnes ne suffisent plus pour remplacer le revêtement. A cet effet, le tunnel devrait être fermé pendant sept à dix jours. Dans l'état actuel des connaissances, cela devrait être le cas pour la première fois dans environ 10 ans. Des travaux de rénovation tels que le remplacement du plafond intermédiaire, exigeant une fermeture du tunnel pendant des mois, ne sont pas à escompter, pour autant qu'on puisse en juger aujourd'hui, avant environ 30 ans. Il semble donc superflu de discuter dès aujourd'hui des problèmes liés à une fermeture aussi prolongée du tunnel. Ces problèmes devront plutôt être abordés ultérieurement, mais à temps, sur la base de la situation du trafic observée à ce moment-là (p.ex. exploitation de la NFLA).

2.2 Transport ferroviaire/transports publics

En Suisse, par comparaison avec tous les autres pays d'Europe, les transports publics représentent une part très importante du trafic. La Suisse, pays relativement petit et à forte densité de population, est desservie par un réseau ferroviaire très dense.

Les transports publics mettent à disposition une offre de qualité. Des améliorations doivent néanmoins être entreprises en vue d'obtenir une offre répondant à des exigences élevées en termes de qualité et aux besoins de la clientèle. A cet égard, les chemins de fer se doivent de relever le défi. Quant au réseau ferroviaire, dont la

Confédération assume la responsabilité pour l'aménagement et le financement, il doit lui aussi être adapté aux besoins futurs du transport des personnes et des marchandises, en termes de qualité et de capacité. Cela concerne en premier lieu les axes principaux du trafic est-ouest et nord-sud ainsi que les grandes agglomérations et les nœuds importants. Des insuffisances de capacité et de qualité sur les trajets principaux ou les grands nœuds de trafic ont des répercussions négatives sur l'ensemble du réseau ferroviaire, puisque les chemins de fer mettent à disposition une offre coordonnée sur l'ensemble du réseau et assortie d'horaires cadencés.

Les aménagements et investissements qui ont déjà été réalisés ou planifiés augmentent sensiblement les performances du rail, tant en ce qui concerne le transport des personnes que celui des marchandises. Toutefois, s'agissant notamment du transport de marchandises, et si tant est que le transport par poids lourds est transféré de la route au rail dans la mesure voulue, on voit se dessiner à moyen et à long termes des déficiences de capacités dans le trafic nord-sud. Celles-ci n'affecteront pas les tronçons actuels de montagne sur le Lötschberg/Simplon et le Gothard, où les tunnels de base de la NFLA garantiront les capacités requises. Les problèmes de capacités se rencontreront surtout au franchissement des frontières, dans les terminaux ainsi que dans les nœuds ferroviaires.

2.3 Déplacements non motorisés

Aujourd'hui déjà, dans les villes et agglomérations suisses, 35 à 47 % des étapes d'itinéraires sont faites à pied et 7 à 17 % à vélo. Des expériences comparables à l'étranger montrent que, d'ici 10 ans environ, cette part peut être relevée, grâce à une politique d'encouragement équilibrée, à 50 % en moyenne pour les piétons et à environ 15 % pour les vélos. Sur l'ensemble de la Suisse et surtout dans les agglomérations aujourd'hui congestionnées, les déplacements non motorisés présentent donc des potentiels inexploités considérables permettant de faire face à la mobilité croissante de la population.

Les usagers de la route non motorisés se plaignent de l'absence de réseaux de chemins sûrs, complets et attrayants. En outre, les installations adéquates d'arrêt ou de stationnement des véhicules, par exemple les places de stationnement de vélos protégées des intempéries, font souvent défaut en début ou en bout de parcours.

Les lacunes du réseau des chemins, l'absence de sécurité routière, surtout pour les enfants et les personnes âgées, ainsi que l'absence de sécurité des personnes (protection contre les agressions), les détours inutiles et les temps d'attente (p.ex. aux feux de signalisation), la mauvaise qualité, voire l'absence totale de signalisations et d'aides à l'orientation, la complexité des correspondances, l'aménagement peu attrayant des espaces routiers, l'absence d'équipements (p.ex. places de stationnement des vélos protégées contre les intempéries, installations pour les bagages, ou bancs pour s'asseoir) découragent aujourd'hui bien des gens à utiliser davantage les moyens de déplacement non motorisés.

Enfin, l'interconnexion insuffisante des réseaux affectés aux déplacements non motorisés avec les autres moyens de transport – tant avec les transports publics qu'avec le trafic individuel motorisé – entrave elle aussi le développement des modes de déplacement non motorisé. En fin de compte, l'accès aux diverses informations sur la mobilité, qui sont nécessaires pour passer de manière simple et rapide à d'autres

moyens de transport (p.ex. horaires, propositions d'itinéraires attrayants et sûrs, offre de location de vélos et d'automobiles), reste insuffisant et peu convivial pour les usagers.

2.4 Trafic d'agglomération

Les problèmes de circulation dans les agglomérations concernent le trafic individuel et les transports publics. Ils ont en outre de graves répercussions sur le réseau autoroutier national et international, du fait que le trafic sur longues distances et le trafic d'agglomération se cumulent dans la zone des agglomérations. A certains endroits, le trafic d'agglomération représente jusqu'à 80 % de la circulation sur les autoroutes.

Les problèmes de circulation dans les agglomérations tiennent à l'évolution de ces dernières décennies sur le plan de la démographie, de la société, de l'urbanisme et de l'économie. Les agglomérations se sont fortement étendues en superficie et incluent un nombre croissant de communes de plus en plus éloignées de la ville qui en constitue le noyau. En conséquence, la part des habitants des agglomérations est passée d'environ 50 % en 1960 à 69 % en 1990. Les modifications survenues à l'intérieur des agglomérations sont encore plus marquées: en 1960, près de 1,1 million de personnes vivaient dans les cinq plus grandes villes de Suisse, et 0,5 million dans les communes avoisinantes. En 1990, encore 1 million de personnes environ vivaient dans ces villes, alors que déjà près de 1,4 million d'individus vivaient dans les communes constituant ces agglomérations. Dans le même temps, de nombreux emplois, centres commerciaux et de loisirs s'implantaient dans les communes avoisinantes des agglomérations en dehors du centre urbain. L'évolution économique a entraîné un changement plus fréquent des lieux de travail, qui ne se trouvent plus à proximité du domicile, ou inversement. Cette dissociation spatiale dans les agglomérations a suscité davantage de trafic diagonal ou tangentiel, assumé principalement par les «autoroutes de contournement» et non par les transports publics, principalement axés sur le transport radial.

Un autre problème découle des distances de plus en plus grandes. Les trajets à parcourir quotidiennement sont souvent tels qu'un véhicule privé est aujourd'hui plus efficace grâce aux autoroutes et malgré les bouchons qu'une chaîne de transport utilisant les transports publics. Les autoroutes favorisent la répartition dispersée des lieux de travail et d'habitation, ce qui nuit à la compétitivité des transports publics.

La forte augmentation du trafic routier et l'absence partielle de possibilités de créer des aires de circulation et des places de stationnement supplémentaires provoquent parfois une surcharge de l'ensemble du trafic dans certaines agglomérations, où les transports publics se déroulent d'ailleurs essentiellement sur la route. Alors que naguère ces surcharges touchaient surtout les rues des centres-villes et des centres urbains, elles touchent aujourd'hui les contournements autoroutiers et les routes de ceinture des agglomérations.

La surcharge du système des transports dans les agglomérations est ressentie non seulement par les riverains, mais aussi par tous les usagers de la route, y compris ceux qui recourent aux transports publics ou aux déplacements non motorisés. Ainsi, toute la chaîne des transports publics en pâtit, même si les chemins de fer sont utilisés pour une partie du trajet.

2.5

Circulation et environnement

2.5.1

Pollution atmosphérique et émissions de CO₂

Les émissions spécifiques de polluants atmosphériques dues à la circulation routière ont fortement régressé ces vingt dernières années grâce aux progrès techniques et aux réglementations sur les gaz d'échappement. En particulier, de bons résultats ont été obtenus pour l'oxyde d'azote, les hydrocarbures, la suie et le plomb. Malgré tout, les valeurs limites d'immission consacrées par l'ordonnance sur la protection de l'air pour l'ozone (O₃) et les poussières fines respirables (PM₁₀) sont bien souvent dépassées: au milieu des années 90, 6,8 millions de personnes vivaient dans des zones présentant une pollution excessive par l'ozone et 4,3 millions d'individus, soit plus de 60 % de la population, dans des zones indûment polluées par les PM₁₀. Cela provoque des troubles de la santé: c'est ainsi qu'à cette époque on dénombrait annuellement 1 760 décès prématurés et plus de 24 000 cas de bronchite aiguë chez des enfants, dus à la pollution de l'air causée par le trafic. La production de poussières fines affectant les voies respiratoires et d'oxyde d'azote, un précurseur de l'ozone, doit donc encore être considérablement diminuée. La nécessité d'agir se fait particulièrement sentir dans les agglomérations et dans les zones fortement touchées par le trafic.

En outre, la circulation routière est responsable de plus de 30 % des émissions de CO₂ en Suisse. Le CO₂, le plus important gaz anthropogène à effet de serre, est produit également lors de la combustion de carburants. L'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère modifie l'équilibre thermique de la Terre et détruit un équilibre fragile. L'effet de serre influencé par l'être humain porte atteinte, dans le monde entier, à la stabilité des écosystèmes, accroît la fréquence des intempéries extrêmes, menace dans certaines régions la production alimentaire et entraîne une raréfaction des ressources en eau dans des régions qui sont déjà menacées par une pénurie. La Suisse, pays de montagnes, a un intérêt vital à éviter les risques supplémentaires que pourraient entraîner les modifications climatiques escomptées. C'est pourquoi, afin d'endiguer ce danger, elle a signé la Convention des Nations Unies sur le climat de 1992. En 1997, dans la ville japonaise de Kyoto, a été adopté un protocole additionnel qui, en droit international, oblige les pays industrialisés, principaux responsables, à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Selon le protocole de Kyoto, la Suisse, tout comme l'UE, doit atteindre d'ici 2008 à 2012 un objectif de réduction de moins 8 % par rapport à 1990. La loi suisse sur le CO₂ satisfait à ces engagements. Au mois de janvier 2001, le Conseil fédéral a lancé le programme SuisseEnergie en vue de réaliser ces objectifs.

2.5.2

Bruit

La pollution par le bruit a également fortement augmenté ces 40 dernières années par suite de la circulation routière: ainsi, environ un quart de la population est exposé, de jour comme de nuit, à des niveaux de bruit qui dépassent les valeurs limites d'immission applicables aux quartiers d'habitation. Selon le cadastre de la pollution par le bruit, plus de 2 600 km de routes présentent un besoin d'assainissement. Sur ce total, 290 km concernent les routes nationales, 390 km les routes principales et environ 2 000 km les autres routes. Près de 550 000 personnes bénéficient de

l'assainissement du bruit dû aux routes, mais jusqu'ici seul un tiers des assainissements ont été effectués. Pour l'assainissement des chemins de fer, 270 km de parois antibruit sont nécessaires le long de tout le réseau. En combinaison avec les mesures de réduction du bruit concernant les véhicules sur rails, ces parois doivent protéger les quelque 265 000 personnes touchées par des nuisances sonores supérieures aux valeurs limites d'immission. Les assainissements sont actuellement en cours.

2.5.3 Protection du sol, de la nature et du paysage

Pour les sols ainsi que pour la nature et le paysage, les conséquences de la circulation sont graves: la construction des infrastructures de transport détruit parfois certains biotopes. En dehors des agglomérations, près de 45 000 ha de sol sont aujourd'hui couverts par des routes. Celles-ci coupent en deux des ensembles écologiques cohérents, constituent un danger pour la biodiversité et diminuent la valeur de l'ensemble de la zone concernée pour d'autres utilisations. Le bruit du trafic, les vibrations et la pollution atmosphérique portent atteinte aux cœurs historiques et aux biens culturels des localités. Le réseau de circulation extrêmement dense rend la plupart des régions de Suisse aisément accessibles. Du fait de leur accessibilité, même des paysages naturels reculés et des espaces vitaux d'animaux et de plantes protégés ou dignes de protection sont exposés à des pollutions excessives dues au trafic. Le trafic contribue à la disparition des espèces. En outre, les métaux lourds et les hydrocarbures aromatiques polycycliques réduisent la fertilité des sols voisins.

2.5.4 Pronostics concernant les incidences du trafic sur l'environnement

Les répercussions futures sur l'environnement dépendent du pronostic de croissance du trafic entre 2000 et 2020. Même dans un «scénario BAS», les valeurs limites d'immission de la protection de l'air pour les poussières fines (PM₁₀) continueront à être dépassées malgré des améliorations techniques et les prescriptions sur les gaz d'échappement. Il est à prévoir que la consommation d'énergie augmentera et que les atteintes à l'environnement dues au trafic continueront à croître dans les domaines du climat, du bruit, du paysage, du sol et de la santé. Dans un scénario HAUT, les répercussions seraient sans doute encore sensiblement plus critiques.

2.6 Trafic et territoire

Le trafic et le territoire se déterminent et se conditionnent l'un l'autre. Grâce à l'attrait et à l'amélioration de la performance du système des transports, en particulier grâce à l'extension de l'infrastructure routière et au développement de l'automobilité, on favorise une évolution des zones urbanisées qui entraîne un accroissement des prestations de trafic.

Ces dernières décennies, alors que le besoin de superficie pour les logements, le travail, la distribution et les loisirs s'accroissait par suite de l'augmentation des exigences, les améliorations du système des transports permettaient une extension dispo-

portionnée des zones urbanisées, accompagnée d'une réduction de la densité construite. Par suite de cette évolution, les zones résidentielles et les postes de travail ainsi que les installations de distribution et de loisirs se sont de plus en plus éloignées les unes des autres, ce qui a entraîné de plus fortes augmentations du trafic.

Etant donné que la plus grande partie de ce trafic est assurée par l'automobile, ce sont surtout les villes, où se concentrent le plus de lieux de travail et de résidence et d'équipements de distribution, ainsi que de nombreuses zones d'agglomérations le long des axes d'accès, qui sont confrontées à des problèmes de circulation de plus en plus aigus: la pollution de l'air et les émissions de bruit augmentent, l'espace public est occupé par des routes et des moyens de transport. Ces problèmes rendent la vie et le travail dans les centres urbains moins attrayants, ce qui encourage la croissance accrue des zones résidentielles périphériques. Cette évolution provoque de nouveaux besoins d'infrastructures de transport, aboutissant ainsi à une augmentation des frais d'équipement, d'exploitation et de rénovation globaux et par habitant.

2.7 Aspects financiers de la mobilité

2.7.1 Généralités

Dans le budget routier, les charges provoquées par le trafic automobile privé sont saisies comme des coûts. Outre les frais de construction et d'entretien, il s'agit des coûts liés à la régulation du trafic et à la signalisation, des frais administratifs et des coûts en capital. Les recettes imputables incluent l'impôt sur les huiles minérales, l'impôt sur les véhicules automobiles, les droits à l'importation sur les pièces détachées de véhicules, les impôts cantonaux sur les véhicules à moteur, les autres taxes routières ainsi que la vignette autoroutière, la redevance sur les poids lourds et la part de la taxe sur la valeur ajoutée. Depuis plusieurs années, le compte routier est excédentaire. Selon les calculs de l'OFS, celui de 1998 présente, pour le compte en capital, un excédent de 805 millions de francs et un degré de rentabilité propre de 112,5 %. L'excédent du compte des dépenses se monte à 665 millions de francs et le degré de couverture à 110,1 %.

Ces chiffres n'incluent pas les frais externes ni les coûts des embouteillages. La circulation entraîne aujourd'hui d'importants frais non couverts relevant de la protection contre le bruit, de la santé (accidents, maladies des voies respiratoires, maladies circulatoires et allergies), de l'entretien des bâtiments (notamment des monuments historiques) ainsi que des dégâts provoqués à la nature et aux paysages, qui sont à la charge de la collectivité. Les frais annuels non couverts du trafic routier ont été estimés pour 1995 à 6,8 milliards de francs et ceux du trafic ferroviaire (y compris les frais d'exploitation et d'infrastructure non couverts) à environ 2,95 milliards de francs.

Selon un rapport commandé par l'OFROU en 1999, les frais dus aux embouteillages routiers sont estimés à un montant situé entre 750 millions et 1,2 milliard de francs par an. Cette estimation quantitative repose sur diverses approches et hypothèses. Les résultats divergent sensiblement et dépendent notamment de la question de savoir si l'on inclut également les retards «légers». Les bouchons entraînent essentiellement des pertes de temps.

2.7.2 Réseau des routes nationales

Les dépenses destinées aux routes nationales sont prises en charge conjointement par la Confédération et par les cantons. Pour la construction des routes nationales, on a dépensé jusqu'à la fin de l'an 2000 environ 48 milliards de francs. La part fédérale se montait à environ 41 milliards, la part cantonale à tout juste 7 milliards. On estime que, pour compléter le réseau actuel, il faudra encore y investir 18 milliards. L'entretien a coûté environ 4,4 milliards et l'exploitation 2,7 milliards, y compris les services de protection liés aux routes nationales. Si l'on y ajoute les frais administratifs et les intérêts passifs, le total des dépenses pour les routes nationales atteignait à fin 2000 la somme d'environ 56,6 milliards de francs.

2.7.3 Agglomérations

2.7.3.1 Trafic routier

Aujourd'hui, les autoroutes assument une fonction importante dans les agglomérations. Elles y assument une partie du trafic d'agglomération. Elles sont particulièrement lourdement chargées du fait du cumul entre le trafic sur de longues distances et les trajets à courte distance. L'essentiel des dépenses est payé par la Confédération, le reste par les cantons et une partie par les villes.

Une partie du trafic d'agglomération emprunte des routes principales, à la construction desquelles la Confédération contribue. Dans l'ensemble, les ressources affectées à cet effet entrent peu en ligne de compte. Les routes qui ne sont pas des routes nationales ni des routes principales occupent, de loin, la plus grande part du réseau routier. Elles sont financées par les cantons et les communes, en partie grâce aux recettes des impôts sur les véhicules automobiles et aux contributions sans affectation obligatoire issues de l'impôt sur les huiles minérales, mais aussi dans une large part grâce aux ressources budgétaires générales. Faute de base constitutionnelle, la Confédération ne peut aujourd'hui verser aucune contribution à affectation obligatoire issue du financement spécial «trafic routier» pour ces routes, dont l'aménagement dans diverses agglomérations est souvent très coûteux.

2.7.3.2 Trafic ferroviaire/transports publics

Dans ses contributions aux transports publics, la Confédération distingue entre le trafic local, le trafic régional et le trafic à longue distance.

S'agissant du trafic local, la Confédération ne verse que des contributions d'investissement au sens de l'ordonnance sur la séparation des courants de trafic. Celles-ci ont été limitées à 28 millions par an pour des projets déjà décidés dans des agglomérations, conformément au programme de stabilisation des dépenses arrêté en 1998. Dans le cadre des propositions du Conseil fédéral concernant la nouvelle péroréquation financière (NPF), ces contributions liées à des projets doivent être remplacées par des contributions globales allouées à des associations de droit public gérant le trafic d'agglomération. Dans les agglomérations, les transports publics relèvent en majeure partie du trafic régional. La Confédération participe aux coûts générés par

ce dernier en versant des contributions à titre d'indemnisations et pour des investissements.

Le financement de toute l'infrastructure des CFF incombe à la Confédération. Elle est destinée non seulement au trafic à longue distance mais également au trafic régional. Même à cet égard, la Confédération participe au financement du trafic d'agglomération. Dans le contexte du contrat de prestations 2003 à 2006 des CFF, les investissements prévus en faveur de projets concernant des agglomérations, notamment à Bâle, Berne, Genève, Zurich et Zoug s'élèvent à 330 millions de francs. S'agissant des projets des chemins de fer privés à réaliser dans des agglomérations, le Conseil fédéral a décidé, le 22 août 2001, d'augmenter le 8^e crédit-cadre (2002 à 2005) de 155 millions de francs. Cette rallonge permet d'effectuer des investissements supplémentaires concernant des projets difficiles à financer, notamment dans les agglomérations de Genève, Lausanne, Berne, Zurich, Aarau et Bâle, projets dont bénéficient également le trafic local (p. ex. les trams). Ces contributions financières ne suffisent toutefois de loin pas à couvrir les besoins. Il incombe dès lors à la Confédération de renforcer de manière appropriée son engagement en faveur du trafic d'agglomération.

3 Politique des transports de la Confédération

3.1 Bases juridiques

3.1.1 Routes nationales

Les routes nationales relèvent conjointement de la Confédération et des cantons. La Constitution (art. 83) oblige la première à créer un réseau de routes nationales. Les seconds construisent et entretiennent ces routes selon les prescriptions de la Confédération, qui en exerce la haute surveillance. Le financement est assuré en commun. La loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11) délimite plus précisément les tâches entre ces deux collectivités, fixe les compétences des diverses autorités, règle la manière dont sont établis plans et projets et traite enfin de l'acquisition des terrains ainsi que de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de ces artères. Dans son message sur la NPF, le Conseil fédéral propose de confier l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des routes nationales exclusivement à la Confédération. Celle-ci pourra transmettre ces tâches en tout ou en partie à des responsables étatiques, privés ou mixtes.

Aujourd'hui, la Confédération assume sa part des dépenses des routes nationales en puisant dans des recettes liées (art. 86, al. 3 et 4, Cst.), dont la moitié de l'impôt sur les huiles minérales, l'intégralité de la surtaxe sur ce même impôt et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière). La loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin; RS 725.116.2) fixe la fourchette de la participation fédérale et décrit les frais imputables pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales. Le montant de la part fédérale est mesuré en fonction de la charge subie par les cantons du fait des routes nationales, de leur intérêt pour ces dernières et de leur capacité financière. Sur la base de ces données, le Conseil fédéral fixe, par voie d'ordonnance, le taux de contribution de chaque canton.

3.1.2 Transport ferroviaire/transports publics

La Constitution fédérale attribue à la Confédération la compétence législative en matière de trafic ferroviaire (art. 87 Cst.). Sont également importants l'art. 84 Cst. (article sur la protection des Alpes), qui exige notamment le transfert de la route au rail du trafic de marchandises transitant à travers les Alpes, et l'art. 196, ch. 3, qui contient la base constitutionnelle détaillée du financement des transports publics.

Les transports publics sont également régis par divers textes législatifs. Outre la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101) et la loi du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic (RS 740.1), il s'agit essentiellement de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les transports publics (RS 742.40), de la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31), de la loi du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs (RS 744.10) et des arrêtés fédéraux ou lois fédérales du 18 juin 1998 concernant RAIL 2000, le transit alpin (NLFA; RS 742.014) et la mise aux normes acoustiques des chemins de fer (RS 742.144).

Au plan international, il faut notamment citer l'accord du 2 mai 1992 entre la Confédération suisse et la CEE sur le transport de marchandises par route et par rail (RS 0.740.71) et l'accord sur les transports terrestres CH/UE du 23 juin 1999. A cela s'ajoutent les trois accords visant à relier la Suisse au réseau européen de lignes à grande vitesse, conclus avec l'Allemagne le 6 septembre 1996 (RS 0.742.140.313.69), avec la France le 5 novembre 1999 et avec l'Italie le 2 novembre 1999.

3.1.3 Environnement

Les modes de transport que sont la route et le rail sont intégrés dans la législation globale sur les transports. Celle-ci inclut non seulement les normes juridiques édictées sous un titre particulier (par ex. législation sur la circulation routière, sur les chemins de fer), mais aussi l'ensemble des normes qui sont importantes pour le mode de transport concerné, y compris le droit de l'environnement. Selon la Constitution fédérale, ce dernier est une tâche pluridisciplinaire qui touche à de nombreux autres mandats constitutionnels. L'élément central de la politique suisse des transports est le principe du développement durable (art. 73 Cst., art. 2, al. 2, Cst.). Le droit de l'environnement englobe non seulement la législation sur la protection de l'environnement au sens strict (art. 74 Cst.), mais aussi toutes les prescriptions servant à protéger l'environnement; il inclut donc aussi les articles constitutionnels relatifs au trafic de transit à travers les Alpes et à la redevance sur les poids lourds (art. 84 et 85 Cst.). Ces deux articles sont des jalons importants de la politique des transports durable menée par le Conseil fédéral. Les principes fondamentaux du droit de l'environnement, notamment les principes constitutionnels de la durabilité, de la prévention et de la responsabilité causale (art. 73 et 74, al. 2, Cst.), doivent être pris en considération pour l'ensemble des modes de transport par les autorités appliquant le droit aux stades de la planification, de l'établissement des projets et de l'octroi des autorisations.

3.2

Coordination de la politique des transports

Le Conseil fédéral se fixe comme objectif de garantir une mobilité durable. Cela signifie que la mobilité requise doit être assurée d'une manière aussi respectueuse que possible de l'environnement et ne pas augmenter de façon illimitée au détriment de ce dernier (durabilité écologique), que les besoins de mobilité doivent être satisfaits avec une efficacité optimale sur le plan de l'économie publique et à des coûts qui restent supportables pour l'Etat (durabilité économique) et que tous les groupes de la population et toutes les régions du pays doivent avoir accès à la mobilité (durabilité sociale). Une mobilité durable ne peut être assurée que par une politique des transports coordonnée. Les divers modes de transport (rail, route, air) doivent être utilisés selon leurs avantages comparatifs et être judicieusement reliés les uns aux autres (transport multimodal ou combiné). Une politique des transports coordonnée implique également une harmonisation avec la politique européenne et un meilleur rapprochement entre l'aménagement du territoire et la planification des transports. C'est pourquoi la Confédération élabore et harmonise les grands projets en cours dans le domaine des transports, à savoir l'extension du réseau des routes nationales et la 2^e étape de RAIL 2000, à l'aide des mêmes bases et données de planification.

3.3

Routes nationales

Le réseau décidé en 1960 a été complété depuis lors à quatre reprises: en 1965 par le tunnel routier du Gothard, en 1971 par le contournement nord et ouest de Zurich, en 1984 par la Transjurane et en 2001 par la route du Prättigau. En revanche, l'A6 à travers le Simmental et le Rawil jusqu'à Sion/Sierre a été supprimée du réseau en 1986. Le réseau des routes nationales totalise aujourd'hui 1888 km, dont 1668 km étaient en service fin 2000 et 112 km se trouvaient en construction.

Le programme à long terme de construction des routes nationales est, pour le Conseil fédéral, l'instrument central de planification et de financement. Il harmonise le degré de maturité des projets, l'avancement des travaux et les besoins financiers et les représente sur l'axe du temps. Selon le 6^e programme de construction actuellement en vigueur, le réseau doit être achevé vers 2015. Les principaux tronçons de l'A5 doivent toutefois être mis en service avant 2004; le contournement ouest de Zurich et le tronçon jusqu'à Knoben ainsi que les lacunes restantes de l'A9 dans le Haut-Valais et de l'A16 dans le Jura seront inaugurés entre 2006 et 2012.

L'augmentation constante du transport motorisé individuel a notamment pour effet que la capacité de certains tronçons du réseau des routes nationales se heurte à ses limites, voire les a déjà dépassées. De ce fait, le niveau de sécurité baisse et on voit apparaître des effets négatifs sur l'économie publique, parce que la disponibilité du réseau routier diminue. C'est pourquoi l'OFROU est en train d'élaborer un plan sectoriel des routes, qu'il soumettra vers la fin de 2003 au Conseil fédéral pour décision. Ce plan vise d'une part à déterminer un réseau de routes fédérales à l'aide de critères uniformes, d'autre part, à faire ressortir les points faibles du réseau et la manière dont on peut y remédier. Bien entendu, cet instrument d'aménagement du territoire doit être harmonisé avec les autres modes de transport. Les mesures à envisager sont les suivantes: utilisation de systèmes de gestion du trafic, aménagement et extension du réseau, routes de contournement des localités et de délestage, etc. Les conditions générales applicables veulent que le réseau routier soutienne une évolu-

tion durable et contribue utilement au développement escompté du territoire, et que les routes soient intégrées dans un réseau global de transports. Voici les objectifs qui en découlent: les besoins de mobilité de la société et de l'économie doivent être pris en compte; la demande de transports en 2020 doit être satisfaite dans des conditions sûres, économiques et écologiques; la sécurité routière doit être sensiblement accrue et le réseau doit être coordonné avec les pays voisins.

Comme nous l'avons expliqué, le réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé est en phase d'achèvement. Les principaux tronçons manquants seront mis en service dans les six à huit années à venir. Il s'agit donc d'une tâche qui touche à sa fin. Dès lors, l'accent principal doit porter sur la conservation des ouvrages réalisés et sur une meilleure utilisation des capacités existantes grâce à la télématique. A cette fin, davantage de ressources sont requises pour les années qui viennent. En parallèle, l'extension du réseau est envisagée à l'aide du plan sectoriel des routes. Cette procédure vise à éviter une absence de planification tout en garantissant le passage sans heurt de l'achèvement à l'extension. Le contre-projet soumis par le Conseil fédéral tient compte de ces travaux (cf. ch. 5.2.3).

3.4 Transport ferroviaire/transports publics

Le but de la politique suisse des transports est notamment d'assurer une desserte par les transports publics plus respectueuse de l'environnement, plus efficace et susceptible d'être financée. La mobilité, qui n'a cessé de croître ces dernières décennies en Suisse et qui continuera sans doute à le faire, ne pourra être assumée de manière écologiquement et économiquement défendable que si l'on renforce les transports publics par rapport aux transports individuels. Le peuple suisse a plusieurs fois confirmé cette politique ces dernières années. De même, la Suisse a assuré cette politique des transports durable envers l'UE. Avec *l'accord sur les transports terrestres*, l'UE reconnaît expressément les objectifs et les instruments (p. ex. la RPLP) de notre politique des transports. Cet accord garantit la coordination de la politique des transports dans l'Arc alpin.

Un des éléments centraux de notre politique des transports est le *transfert du trafic*. Une part essentielle du transport de marchandises traversant les Alpes doit être transférée de la route au rail. Selon la loi sur le transfert du trafic, d'ici 2009, un maximum de 650 000 camions pourra encore traverser les Alpes sur la route, soit moins de la moitié du volume de trafic actuel, ce qui doit entraîner un allègement considérable des axes routiers – en particulier du Gothard. Sur le plan de l'infrastructure, la construction de la *Nouvelle ligne ferroviaire alpine* (NLFA) et les installations de transbordement nécessaires sont les conditions préalables de ce transfert. La NLFA améliorera les capacités et la qualité du transport de marchandises et réduira les frais d'exploitation pour les chemins de fer. Le tunnel de base du Lötschberg doit être ouvert en 2006/2007, le Gothard en 2013/2014. Afin que le transfert du trafic commence à se concrétiser le plus rapidement possible, un train de mesures d'accompagnement concernant la route et le rail été décidé en sus.

La *réforme des chemins de fer*, processus permanent, modifie les conditions cadres afin que le rail reste compétitif sur un marché des transports en constante mutation et qu'il puisse contribuer à mettre en œuvre la politique du transfert du trafic. La *réforme des chemins de fer 1* a introduit de nouveaux éléments de concurrence dans

l'ensemble du système ferroviaire. Les chemins de fer doivent désormais se comporter davantage en entreprise, épuiser le potentiel du marché et proposer des offres adaptées à la clientèle. Dans l'optique de cet objectif, la fonction d'entreprise a été clairement dissociée de la fonction politique, et les compétences ont été réaménagées. La *réforme des chemins de fer 2* est en préparation; elle vise à harmoniser en premier lieu le financement des infrastructures et des investissements entre les CFF et les autres entreprises de transport.

RAIL 2000 est un projet destiné à améliorer l'attrait des transports publics. Le point central en est le principe des nœuds, qui implique des liaisons plus fréquentes, des correspondances optimales assorties de battements minimaux et une meilleure intégration du transport régional au trafic de longue distance. La *première étape* se concentre sur l'amélioration des liaisons entre les grands centres et comprend les projets les plus profitables. Le noyau en est constitué par la construction du tronçon entre Mattstetten et Rothrist ainsi que par l'augmentation sensible des capacités sur la ligne du pied du Jura. Les travaux pour la *deuxième étape* sont en cours. Le coup d'envoi d'une planification d'ensemble des transports publics pour 2020 a été donné; elle inclut des projets inscrits dans le cadre du budget ordinaire (notamment conventions de prestations Confédération/CFF) ainsi que les raccordements aux lignes à grande vitesse. En s'appuyant sur des analyses de la demande, on établit un plan national de l'offre sur lequel on se fonde pour fixer les modules d'infrastructure nécessaires. Le trafic d'agglomération ainsi que le traitement des flux de circulation sur les axes ouest-est et nord-sud revêtiront à cet égard une priorité élevée. Pour coordonner tous ces projets et plans dans les transports publics, la Confédération élabore actuellement un instrument de planification d'ensemble appelé *plan sectoriel Rail/transports publics*.

La Suisse dispose d'un système de transports publics bien aménagé qui – par comparaison à d'autres pays – assure une part importante de la mobilité globale. Cela plaide en faveur de ce réseau. Les mesures et projets décrits plus haut rendront les transports publics encore plus attrayants. Ceux-ci remplaceront donc davantage les transports privés et pourront ainsi désengorger les routes. Le financement est assuré par l'arrêté relatif à la *construction et au financement des projets d'infrastructure des transports publics*, les conventions de prestations conclues avec les CFF et le 8^e crédit-cadre ou ses réglementations subséquentes concernant les chemins de fer privés.

3.5 Déplacements non motorisés

Circuler à pied et à vélo consomme peu d'énergie et ne cause que de très faibles atteintes à l'environnement (durabilité écologique). En outre, cette locomotion douce offre – si l'on dispose de routes et de chemins sûrs – à pratiquement toutes les couches et tranches d'âge de la population une mobilité pratiquement illimitée (durabilité sociale). Enfin, ce mode de transport répond à la revendication d'une qualité de vie et de logement aussi élevée que possible, tout en contribuant à réduire les coûts de la santé, provoqués notamment par la sédentarité d'une bonne partie de la population.

De ce fait, le Conseil fédéral envisage d'élaborer un concept pour l'encouragement des déplacements non motorisés, énumérant quelles priorités et stratégies la Confé-

dération est habilitée à fixer dans le cadre de ses compétences constitutionnelles. Ce document mentionnera à quelles conditions juridiques et financières les intérêts des déplacements non motorisés, ceux du transport individuel motorisé et ceux des transports pourront être pris en considération lors des divers travaux visant à résoudre les problèmes des transports d'agglomération.

3.6 Trafic d'agglomération

Le trafic d'agglomération inclut les transports publics et privés ainsi que les déplacements non motorisés. Comme il a été dit plus haut (cf. ch. 2.4), les agglomérations connaissent à l'heure actuelle de gros problèmes de circulation. Si la Confédération finance les autoroutes urbaines, les routes principales et le transport régional en tant que partie intégrante du trafic d'agglomération, ce sont les cantons et les communes qui sont eux-mêmes financièrement responsables du trafic local.

Le groupe d'experts Bieri institué par le DETEC a étudié la situation dans les villes et les agglomérations et élaboré des propositions visant à résoudre les problèmes de circulation rencontrés. Il importe de relever que les cantons et les communes ne sont pas en mesure de financer seuls les investissements nécessaires dans l'infrastructure des transports. En réalité, la Confédération doit y renforcer sensiblement sa participation.

Le Conseil fédéral partage en principe l'évaluation de la situation faite par le groupe d'experts et reconnaît qu'il est nécessaire d'agir dans les agglomérations. C'est pourquoi il a ordonné divers travaux d'approfondissement. En particulier, il est convaincu que la Confédération doit renforcer son engagement dans le trafic d'agglomération. Pour cette raison, le message sur la NPF prévoit une nouvelle base constitutionnelle (art. 86, al. 3, let. b^{bis}, Cst.), selon laquelle la Confédération utilise les recettes routières à affectation obligatoire (impôt sur les huiles minérales y compris surtaxe et vignette autoroutière) notamment pour des mesures visant à améliorer le déroulement du trafic dans les villes et les agglomérations. L'article constitutionnel proposé permettrait de réaliser les mesures prévues dans le projet NPF qui concernent le trafic local et doivent remplacer en partie celles de l'ordonnance sur la séparation des courants de trafic. Cette disposition constitutionnelle ouvrira également la voie à une utilisation partielle du produit lié de l'impôt sur les huiles minérales pour des investissements dans les infrastructures ferroviaires du trafic régional dans les agglomérations, par exemple l'extension des RER. En outre, des contributions pourront désormais être versées à l'aménagement des routes dans les agglomérations, même si celles-ci ne font pas partie du réseau des routes nationales ou principales, ce qui n'est pas possible d'après la Constitution actuelle. A l'avenir, les contributions à ces investissements dans la route et le rail pour le trafic d'agglomération devront être versées par le biais d'un financement combiné incluant les projets concernant le transport routier, le transport ferroviaire et les déplacements non motorisés dans les agglomérations, dans la mesure où ils améliorent l'efficacité du transport en général.

Comme il l'a annoncé dans le message sur la NPF, le Conseil fédéral, par le présent message, soumet ses propositions concernant les investissements dans le trafic d'agglomération ainsi que les ressources nécessaires à cet effet. Cela fait partie intégrante du contre-projet, qui prévoit précisément, entre autres éléments, un programme intégré de mesures pour les transports publics et privés (cf. ch. 5.2.2 et 5.2.3).

3.7 Trafic et environnement

Il est bien connu que la mobilité motorisée porte atteinte à l'environnement. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'efforce d'en limiter les répercussions défavorables. Il dispose à cet effet d'un large éventail de mesures et d'instruments.

Les polluants atmosphériques libérés par la circulation routière constituent un domaine critique. Un objectif important consiste à les réduire. En dernière analyse, c'est à cela que visent toutes les mesures et tous les projets d'encouragement des transports publics et des déplacements non motorisés. Citons à cet égard non seulement les investissements dans la NLFA et dans RAIL 2000, mais aussi le transfert de la route au rail du transport de marchandises, lié aux mesures d'accompagnement, surtout l'introduction de la RPLP, de même que les contributions aux dispositions à prendre en matière de trafic routier en vertu de l'ordonnance sur la protection de l'air. D'autres mesures d'encouragement, efficaces, concernent le domaine de l'énergie et le renforcement des prescriptions relatives aux gaz d'échappement. Il convient de mentionner, enfin, les études d'impact sur l'environnement et les plans de mesures mis en place en cas de pollution atmosphérique excessive.

Tout aussi importante est la loi sur le CO₂, qui contient des objectifs de réduction contraignants. Dans l'ensemble, les émissions de CO₂ issues de l'utilisation d'énergies fossiles devront être ramenées d'ici 2010 à 10 % au-dessous de leur niveau de 1990. La diminution de la consommation de carburant devra être obtenue en premier lieu par des mesures volontaires prises par l'économie et les particuliers. A cet effet, une convention a été conclue avec les importateurs automobiles en février 2002, visant à réduire la consommation spécifique de carburant des voitures de tourisme neuves de 0,25 litre par 100 km en moyenne annuelle d'ici à 2008. Une étiquette Energie a été introduite à titre complémentaire pour les automobiles légères. Enfin, le principal plan d'action pour diminuer la consommation d'énergie est le programme EnergieSuisse, qui encourage le développement de véhicules plus efficaces et de technologies d'entraînement plus écophiles ainsi que la mise sur pied de cours destinés aux conducteurs. La technique de conduite Ecodrive® permettra de réduire la consommation de carburant de 10 à 15 %.

En matière de bruit, le droit de l'environnement mise en premier lieu sur la limitation des émissions, d'une part par des mesures directes à la source (techniques anti-bruit, exploitation et circulation limitées), d'autre part par des ouvrages empêchant la propagation du son, par exemple des parois antibruit. Si ces dispositions ne suffisent pas, il y a lieu d'intervenir au niveau des immissions en prenant des mesures d'insonorisation dans les bâtiments existants ou, à titre préventif, dans les bâtiments nouveaux et en imposant des restrictions à la construction de bâtiments dans les régions exposées au bruit ou en posant des exigences à la délimitation ou à la viabilisation de zones constructibles dans de telles régions.

La protection du sol et du paysage connaît également des mesures contribuant à réduire la pollution de l'environnement. Citons notamment la reconstitution ou le remplacement des biotopes touchés par la construction ou l'aménagement de routes et de lignes de chemins de fer, la revalorisation des paysages ou des sites pollués par la circulation routière ou ferroviaire et la reconstitution des couloirs faunistiques.

3.8 Circulation et territoire

La politique des transports soutient la politique en matière d'organisation du territoire en aidant en particulier à améliorer les conditions cadres de l'évolution des zones urbanisées vers l'intérieur et la consolidation du système urbain réticulé de Suisse.

C'est lorsque les transports publics et les déplacements non motorisés réussissent à absorber une part maximale du trafic dans les zones urbanisées que le système des transports contribue au développement de ces dernières vers l'intérieur, développement qui comprend les éléments suivants: la rénovation et le renforcement des villes, la limitation de l'extension et de la structuration territoriale des agglomérations, la concentration et le développement des zones urbanisées autour des nœuds des transports publics, le raccordement des zones de lieux de travail aux transports publics, le déroulement des transports ménageant l'environnement, l'organisation économe en surface et l'utilisation efficace de l'espace destiné aux transports ainsi que la protection du paysage contre la construction excessive et les nouvelles pollutions.

Le système urbain réticulé de Suisse postule l'accès à une gamme complète de fonctions urbaines sur l'ensemble du territoire, une bonne connexion de la Suisse avec les pays voisins et des régions de Zurich, Genève et Bâle entre elles ainsi que la préservation des villes de moyenne et petite taille comme pôles du développement et centres de délestage pour les grandes agglomérations. Il exige de trouver une solution différenciée à la mobilité: l'amélioration des liaisons avec les transports publics entre les centres et à l'intérieur des zones d'agglomération, une bonne desserte par les transports publics des autres zones de même que la mise en place de nœuds de correspondance performants. Dans les zones en dehors des agglomérations, la concentration spatiale et la mise en commun des infrastructures doivent limiter autant que possible la dégradation du paysage et l'emprise sur le sol agricole, ce qui pré-suppose, surtout pour l'utilisation durable de la région alpine – espace vital et économique écologiquement sensible et touristiquement attrayant – une réduction des nuisances liées à la circulation (trafic à travers les Alpes).

3.9 Constat

Le Conseil fédéral entend maîtriser durablement la mobilité croissante. Cet objectif ne peut être atteint que par une politique des transports coordonnée. Il s'agit de mieux utiliser les avantages comparatifs de chaque mode de transport en tenant compte des contraintes de la politique de l'environnement et de l'organisation du territoire. Avec l'élaboration coordonnée des plans sectoriels Rail/transports publics et Routes et avec le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique, des efforts sont déjà déployés dans cette direction.

La politique pratiquée dans le domaine des routes nationales, qui a fait ses preuves, comprend deux éléments centraux, à savoir l'achèvement du réseau décidé, qui contient toujours des lacunes, et la conservation des ouvrages. Elle doit en outre assurer le bon fonctionnement de ces routes à long terme. Des aménagements ciblés sont nécessaires dans cette optique, mais plutôt que d'être réalisés isolément, ils doivent être coordonnés avec les mesures prises en matière de transports publics, plus particulièrement avec la politique menée en matière d'agglomérations et RAIL 2000, qui vise à améliorer l'attrait des transports publics.

Pour l'essentiel, les bases et les instruments permettant d'atteindre les objectifs fixés par la politique des transports existent déjà. Dans l'état actuel des connaissances, ils sont efficaces et conviennent pour influencer durablement la mobilité future escomptée. Leur mise en œuvre va toutefois encore prendre un certain temps. Par contre, les problèmes de circulation dans les agglomérations ne sont pas encore résolus. Sur ce point, les travaux préparatoires nécessaires sont en cours (base de financement dans le cadre de la NPF; projet concernant les déplacements non motorisés, élaboration de programmes d'agglomération).

3.10 Interventions parlementaires

Une motion de la CTT-CE (99.3456: examen de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales) exige du Conseil fédéral qu'il soumette dans un rapport un aperçu exhaustif de l'état des travaux de construction des routes nationales. Ce rapport doit indiquer les moyens qui permettraient une transition sans heurts de la phase d'achèvement à la phase d'extension du réseau ainsi que les modifications de loi nécessaires, et proposer un calendrier et les ressources financières requises. Deux aspects doivent être particulièrement pris en compte:

- complètement du réseau des routes nationales par certains tronçons importants et exigés par le trafic;
- planification exhaustive de l'aménagement des tronçons à fort trafic du réseau actuel (par exemple transformation de certains d'entre eux en routes à six voies).

Dans son avis, le Conseil fédéral a tout d'abord rappelé l'ordre de priorités connu en matière de construction de routes nationales (achèvement du réseau décidé, conservation des ouvrages, exploitation des applications télématiques, éventuelle extension). En revanche, il s'est montré prêt à accepter, quant au fond, l'exigence de l'intervention parlementaire dans le sens d'une planification à long terme, et à attribuer les mandats nécessaires. A cet égard, il a signalé clairement que ces travaux conceptuels devraient aussi intégrer le transport ferroviaire, d'autant que les investissements dans l'infrastructure ferroviaire (NLFA et RAIL 2000) délésteront l'échangeur autoroutier A1/A2. Sur le plan de la politique des transports, une planification isolée et limitée à la route ne serait pas judicieuse.

Parallèlement, diverses interventions parlementaires ont demandé ces dernières années le reclassement de certaines routes en routes nationales ou l'extension du réseau des routes nationales par de nouvelles liaisons. Le Conseil fédéral s'est montré disposé à accepter les diverses propositions et à les étudier dans le cadre d'un examen d'ensemble. L'instrument à cet effet est le plan sectoriel des routes.

Plusieurs initiatives parlementaires ont demandé l'aménagement à six voies du tronçon Berne–Zurich ou de certaines de ses sections. Aucune suite ne leur a été donnée, ou bien elles ont été retirées ou classées. Une motion a réclamé l'aménagement à six voies du tunnel du Gubrist. Cette intervention parlementaire a été transmise sous forme de postulat. Il n'a pas été donné suite à deux initiatives parlementaires portant sur un deuxième tube au Gothard. En revanche, l'initiative parlementaire Giezen-danner (99.421), qui demande que la planification d'un second tunnel soit entreprise sans délai, est actuellement débattue. A sa session de juin 2000, le Conseil national a accepté d'entrer en matière, invitant sa commission des transports et des télécommunications à élaborer un projet. En janvier 2002, la commission a adopté un arrêté fédéral modifiant l'art. 84 al. 3, Cst. et son rapport explicatif. Elle a ensuite prié le Conseil fédéral d'organiser une procédure de consultation à ce sujet. Cette dernière est en cours. Le Conseil fédéral a en outre été prêt à accepter un postulat réclamant un plan de mise aux normes et de mesures en cas de catastrophe pour le tunnel routier du Gothard.

Le 13 juin 2000, le conseiller national Pedrina a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral de déterminer les causes des bouchons qui se forment sur l'A2 et d'examiner toutes les possibilités – à l'exception du percement d'un second tube – pour améliorer la situation sur l'axe Bâle–Chiasso en ce qui concerne la protection de l'environnement et le trafic et de prendre les mesures qui s'imposent. Le Conseil fédéral a proposé de transformer cette motion en postulat et de traiter l'affaire dans le cadre d'un mandat d'examen global faisant appel à la coordination des offices fédéraux concernés, ce que le Parlement a accepté le 5 mars 2001. Cet examen s'effectuera dans le cadre de divers travaux en cours, notamment des organisations de projet «Comité de pilotage A2» et «Groupe de travail Gothard» constituées dans le sillage du blocage du Gothard. Les mesures opportunes seront mises en œuvre régulièrement.

4 L'initiative

4.1 Contenu et objectifs

L'initiative présente trois points principaux: dans une première partie, elle propose un deuxième alinéa à l'art. 81 Cst., qui porte le titre marginal «travaux publics». Selon cette disposition, la Confédération doit s'employer de manière générale à ce que les infrastructures de transport soient performantes. Concrètement, elle doit encourager le développement et l'entretien des infrastructures de la circulation routière et du transport ferroviaire et contribuer à résoudre les problèmes de capacité. La deuxième partie se rapporte à l'article en vigueur sur la protection des Alpes (art. 84 Cst.). Les routes qui font partie intégrante des liaisons internationales et des réseaux nationaux doivent être exemptées de l'interdiction d'accroître la capacité des routes de transit, cela afin de renforcer la sécurité routière et la fluidité du trafic. Troisièmement, l'initiative populaire exige dans une disposition transitoire que, dix ans au plus tard après son acceptation, les travaux de construction visant à résoudre les problèmes de capacité aient été entrepris sur trois tronçons bien précis du réseau des routes nationales. Il s'agit de l'A1 entre Genève et Lausanne, de l'A1 entre Berne et Zurich et de l'A2 entre Erstfeld et Airolo.

Selon leurs propres indications, les auteurs de l'initiative veulent par ce biais assurer une performance adaptée des infrastructures routières et ferroviaires tout en préservant la valeur des routes nationales. Ils estiment que notre système de transports ne fonctionnera convenablement au XXI^e siècle que si l'Etat investit dans les deux modes de transport. Par ailleurs, il ne suffit pas d'achever le réseau de routes nationales prévu. Au contraire, toujours selon eux, nos autoroutes ne peuvent atteindre leur objectif que si l'Etat met à disposition les ressources nécessaires à l'entretien et au développement du réseau et donc à la conservation des ouvrages, dans lesquels des milliards ont été investis. Les autoroutes ne peuvent assumer la fonction qui leur est dévolue que si elles réussissent à absorber le trafic supplémentaire actuel et futur. Ainsi, les tronçons Genève–Lausanne et Berne–Zurich atteignent presque quotidiennement les limites de leurs capacités, et la rampe d'accès au Gothard ainsi que le tunnel sont saturés pendant les principales périodes de déplacements. De l'avis des auteurs de l'initiative, les embouteillages sur les routes figent notre société mobile, provoquent des coûts énormes pour l'économie publique et irritent de plus en plus la population. Dans ces circonstances, il n'est que raisonnable de mettre en œuvre un développement adapté aux besoins. Enfin, selon eux, l'initiative crée les conditions préalables à la construction de la deuxième galerie du Gothard. Celle-ci contribuerait à augmenter la sécurité du trafic et à en améliorer la fluidité, préservant l'attrait de la Suisse en tant que destination touristique.

4.2 Conséquences

4.2.1 Pour l'économie

Les projets d'aménagement au sens de l'initiative impliquent des investissements financiers élevés. Du point de vue économique, les ressources doivent être investies dans les infrastructures de transport là où elles présentent les avantages les plus importants. A cet effet, il est nécessaire d'avoir une vision globale, incluant à la fois la route et le trafic ferroviaire/les transports publics.

Cette vue d'ensemble fait défaut à l'initiative, qui prévoit des aménagements ponctuels du réseau des routes nationales sans tenir compte des autres besoins. L'aménagement des trois tronçons désignés dans l'initiative devrait, selon les estimations, entraîner un volume d'investissements de près de 6,4 milliards de francs (prix de 2000, sans TVA). Selon une estimation actuelle, le financement des mesures d'aménagement de cet ordre de grandeur devrait être possible pour une durée de réalisation de 20 à 25 ans et en supposant des recettes constantes. En effet, les dépenses pour la construction de routes nationales diminuent avec la réalisation du programme de ces dernières et, malgré une hausse probable, les coûts d'entretien n'augmenteront sans doute pas dans la même mesure. Des provisions issues de ressources à affectation obligatoire ont déjà été constituées et pourraient y être affectées. Leur montant s'élevait à 3,462 milliards de francs fin 2001.

Une infrastructure de transport performante – qui est l'une des exigences principales de l'initiative – représente un facteur important pour l'attrait de la place économique suisse et a des répercussions positives sur l'ensemble de l'économie.

L'aménagement des trois tronçons autoroutiers cités dans l'initiative et la suppression des goulets d'étranglement profiteraient à l'économie publique, surtout sous la

forme de gains de temps de déplacement. Le confort des conducteurs augmenterait, mais principalement sur ce réseau de grandes artères, ce qui profiterait en premier lieu aux usagers des trois tronçons en question. Aux gains de temps, d'importance variable, s'ajouterait une plus grande fiabilité quant à la durée des trajets et la possibilité de prévoir moins de marge. Vu le mode de production économique actuel (flux tendus, production rationalisée, etc.), ces deux facteurs représentent des critères importants dans la concurrence nationale et internationale que se livrent les entreprises.

Les agglomérations ne pourraient profiter que faiblement de ces mesures. Selon diverses études, l'aménagement des trois tronçons de routes nationales ne permettrait pas de diminuer sensiblement les bouchons quotidiens dans les agglomérations. Du fait que près des deux tiers des embouteillages se produisent dans ces zones, c'est aussi là que sont induits les coûts, qu'une adoption de l'initiative ne permettrait pas de réduire. Par conséquent, il convient de renoncer à aménager unilatéralement ces trois tronçons de routes nationales.

4.2.2 Pour la société

L'aménagement des trois tronçons de routes nationales cités dans l'initiative n'est pas indispensable sous l'angle de la desserte de base (service public). Même s'il ne se réalise pas, la Suisse dispose d'un réseau routier et ferroviaire dense et librement accessible à toutes les régions du pays et à toutes les couches de la population.

Toute la société ne profiterait pas identiquement de l'aménagement proposé pour les trois tronçons en question. Les usagers de ces derniers en seraient les principaux bénéficiaires. En revanche, les personnes qui vivent et travaillent essentiellement dans les villes et les agglomérations ainsi qu'en région de montagne n'en tireraient aucun avantage direct. L'attrait des zones centrales diminuerait en conséquence. Et cela d'autant plus que l'aménagement précité bloquerait des ressources financières qui pourraient, par ailleurs, être affectées à l'amélioration de l'infrastructure des transports dans les villes et les agglomérations.

4.2.3 Pour l'environnement

La pollution du milieu naturel augmenterait avec l'aménagement des trois tronçons autoroutiers. En outre, l'initiative provoquerait une plus grande croissance du trafic sur les routes. Sur le plan de l'environnement, les trois projets qu'elle propose doivent donc être jugés négativement.

En particulier, les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet sur le climat augmenteraient. La production de CO₂, d'oxydes d'azote (NO_x) et de particules (PM₁₀) progresserait, selon les zones étudiées et suivant le tronçon, de 1 à 3 % par rapport à la référence (état en 2020 sans Avanti). L'augmentation du CO₂ et des PM₁₀ doit être considérée comme critique car, pour ces substances, les valeurs limites prescrites aujourd'hui par la loi risquent de ne pas pouvoir être atteintes en 2020, même sans l'aménagement des trois tronçons autoroutiers. Les projets Avanti, qui augmenteraient l'emprise sur le terrain d'environ 120 ha au total, poseraient également problème en matière d'imperméabilisation des sols.

L'aménagement des trois tronçons autoroutiers ne créerait aucune infrastructure fondamentalement nouvelle. Grâce à la mise aux normes acoustiques et au rétablissement de corridors faunistiques, il n'aurait certes que de faibles incidences en termes de nuisances phoniques et de morcellement des biotopes. En revanche, la phase de construction aurait des répercussions négatives dans ces deux domaines ainsi que sur les eaux.

4.2.4 Pour le développement territorial

La volonté des auteurs de l'initiative de résorber constamment les problèmes de capacités de l'infrastructure des transports est en soi louable. Elle ne doit toutefois pas se concentrer uniquement sur un mode de transport particulier, mais au contraire s'appuyer sur une vue d'ensemble qui les englobe tous et tenir compte des objectifs de l'organisation du territoire.

L'aménagement unilatéral et complet des routes nationales entre les centres principaux encouragerait une nouvelle extension des zones d'agglomération et donc une nouvelle augmentation des prestations de transport. Par conséquent, les problèmes de circulation mentionnés s'amplifieraient dans les agglomérations, ce qui serait contraire au développement territorial recherché (essentiellement rénovation et développement interne des villes) et pourrait nécessiter de nouveaux aménagements à l'échelon des routes nationales elles-mêmes (contournement de villes et d'agglomérations) ou du réseau routier secondaire.

4.2.5 Pour les chemins de fer

L'aménagement des trois tronçons de l'initiative Avanti ne serait pas sans incidences sur la compétitivité du trafic voyageurs. Cela toucherait l'ensemble de la chaîne de transport, des bus municipaux au trafic de longue distance en passant par le trafic régional. Selon le scénario envisagé, le manque à gagner serait de 10 à 19 millions de francs par année pour les CFF par rapport à l'offre ferroviaire actuelle. En outre, l'aménagement intégral des routes nationales entre Berne et Zurich ainsi qu'entre Genève et Lausanne concurrencerait les offres ferroviaires supplémentaires de la 1^{re} et de la 2^e étape de RAIL 2000, et l'aménagement entre Erstfeld et Airolo serait en concurrence directe avec la NLFA.

Fixé dans la Constitution fédérale, le transfert de la route au rail du *trafic des marchandises à travers les Alpes* constitue un objectif prioritaire de la politique suisse des transports. En soi, l'aménagement étroitement limité du tronçon entre Erstfeld et Airolo sur l'axe nord-sud ne devrait guère avoir d'incidence marquée sur la compétitivité du trafic ferroviaire international de marchandises à travers la Suisse. Mais le percement d'un second tunnel au Gothard contribuerait à accroître l'attrait pour le trafic lourd transalpin et serait perçu, par les milieux européens du transport combiné et du feroutage, comme un signal indiquant que la Suisse mise davantage sur la route que sur le rail. Cette option ferait sans doute obstacle à la réorientation, nécessaire à moyen et à long termes, des conceptions de logistique vers le transport combiné ou le trafic lourd exclusivement ferroviaire et se répercuterait ainsi sur la politique de transfert du trafic.

Si l'on compare les revendications de l'initiative populaire avec les objectifs de la politique des transports du Conseil fédéral, on constate quelques points communs, mais aussi d'importantes différences. Alors que l'initiative se limite essentiellement à accroître la capacité d'axes importants du réseau des routes nationales, le Conseil fédéral poursuit une politique globale qui tient compte des avantages de l'ensemble des modes de transport ainsi que des intérêts de l'environnement et de l'organisation du territoire. Il partage l'avis des auteurs de l'initiative selon lequel notre pays a besoin d'un réseau de routes nationales performantes et selon lequel il faut éliminer les goulots d'étranglement. Il ne veut toutefois pas aménager les mêmes tronçons qu'eux et renonce pour l'instant à la construction d'un second tube au Gothard. Il entend en revanche encourager plus fortement le trafic d'agglomération. Dans le détail, l'évaluation de l'initiative est la suivante:

La Confédération a déjà pour mission de garantir un réseau de routes nationales performant et d'en assurer l'entretien. Sur ce plan, l'initiative n'apporte rien de nouveau. Par ailleurs, elle formule des revendications trop peu différenciées. Elle ne concorde pas avec la situation réelle du trafic et celle qu'il y a lieu d'escompter pour l'avenir. Le Conseil fédéral veut lui aussi accroître les capacités, mais uniquement en fonction des besoins effectifs et compte tenu des autres modes de transport, de l'environnement et du développement territorial. Au demeurant, il n'est pas resté inactif, puisque les capacités sur le réseau des routes nationales ont été relevées dans l'intervalle en divers points. Ainsi, le contournement de Lausanne et le tronçon de Grauholz ont été aménagés à six voies il y a des années. Au Baregg, les travaux de construction en vue d'une augmentation des capacités battent leur plein, et le tronçon Härkingen–Wiggertal est en cours de planification.

Les ressources considérables que la Confédération a investies et continue à investir dans l'infrastructure ferroviaire, surtout dans la NLFA et les projets de RAIL 2000, entraîneront des améliorations sensibles de l'offre tant sur l'axe est-ouest que sur l'axe nord-sud. La réalisation des lignes de base du Lötschberg et du Gothard, qui seront exploitées à l'aide de technologies ultramodernes et dotées d'installations de transbordement en conséquence, est un élément fondamental du transfert requis de la route au rail pour le trafic de marchandises à travers les Alpes. Plusieurs mesures (réforme des chemins de fer, redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, mesures d'accompagnement) ont déjà été mises en œuvre pour compléter cette stratégie. Dès lors, il serait politiquement peu judicieux de concurrencer aujourd'hui directement ces investissements en augmentant les capacités routières, ce qui mettrait en danger la rentabilité des chemins de fer.

Par ailleurs, il est important de relever que les plus grands problèmes de circulation se présentent dans les agglomérations et doivent être résolus d'urgence. Alors que l'initiative populaire ne s'occupe pas de cette question, c'est précisément là que le Conseil fédéral tient à renforcer l'engagement de la Confédération, à créer les bases constitutionnelles nécessaires et à soutenir, par un programme global, essentiellement les transports publics, mais aussi le trafic privé. L'existence de systèmes de transport efficaces dans les agglomérations est une condition préalable déterminante pour permettre aux pôles urbains et à ces mêmes agglomérations de remplir leur rôle de centres économiques de Suisse.

Enfin, et contrairement à l'initiative, le Conseil fédéral ne considère pas la construction d'un deuxième tube au Gothard comme prioritaire par rapport à d'autres tronçons. La charge de trafic actuelle et son évolution escomptée n'obligent aucunement à réaliser un tel ouvrage. Les problèmes des files d'attente de camions sur l'A2 ne tiennent pas aux capacités limitées du tunnel. Ils ne sont pas non plus dus à la circulation alternée imposée pour des raisons de sécurité. En effet, si ce système de régulation était supprimé, les difficultés réapparaîtraient au niveau du dédouanement à la frontière. De plus, il ne faut pas oublier que les poids lourds circulent les jours ouvrables, où le trafic des autres véhicules est plutôt modeste. En réalité, les bouchons sont provoqués par le transport de personnes. Ils se limitent à quelques jours par an, essentiellement le week-end en haute saison touristique. Le reste du temps, le Gothard n'est pas saturé. C'est pourquoi il n'est ni judicieux sur le plan de la politique des transports, ni défendable sur le plan de la politique financière, d'agencer des infrastructures de transports onéreuses en fonction d'un petit nombre de jours de pointe par an, donc de construire pour ainsi dire des routes en stock, qui plus est peu utiles à l'économie suisse. En outre, l'aménagement du tronçon Erstfeld–Airolo donnerait un signal erroné en matière de politique des transports à l'UE et aux pays voisins, du soutien desquels la Suisse est tributaire pour l'encouragement du trafic international de marchandises par le rail. Le percement d'un second tunnel au Gothard nuirait à la politique de transfert poursuivie depuis des années et entérinée, entre autres, dans l'accord de 1992 sur le transit et celui de 1999 sur les transports terrestres. Il pourrait faire croire, à l'étranger, à un affaiblissement de la politique de transfert. Enfin, des considérations politiques militent également contre une telle réalisation: le peuple et les cantons ont adopté en 1994 l'article sur la protection des Alpes, contre la volonté du Conseil fédéral et du Parlement. Or, cet article interdit précisément l'accroissement de la capacité routière au Gothard. Le Conseil fédéral n'estime pas opportun de remettre cette décision populaire en question après si peu de temps.

L'initiative populaire pose en outre des problèmes juridiques. Elle exige dans la disposition transitoire qu'au plus tard dix ans après l'acceptation de l'art. 81, al. 2, les travaux de construction visant à supprimer les goulets d'étranglement sur les tronçons Genève–Lausanne, Berne–Zurich et Erstfeld–Airolo ait été entrepris. Ce délai contraignant ne tient pas compte des procédures d'autorisation et de recours prévues par la législation sur les routes nationales, procédures qui garantissent que les projets concernés seront conformes au droit fédéral. L'expérience a montré que l'élaboration et la mise au point des projets généraux et des projets définitifs, à elles seules, prennent déjà quelques années. Les seconds doivent ensuite faire l'objet d'une mise à l'enquête publique afin que soient préservés les droits de participation des personnes concernées. Les autorités de planification n'ont aucune influence sur le temps requis pour trancher les éventuelles oppositions et franchir toutes les étapes des voies de recours. Pour pouvoir respecter les délais fixés dans l'initiative, il faudrait le cas échéant restreindre les droits de participation des parties dans le cadre des procédures d'autorisation ainsi que la protection juridique. Cela serait difficilement justifiable du point de vue d'un Etat de droit.

En résumé, il convient de relever que si certaines des revendications de l'initiative sont justifiées, d'autres sont contraires à la politique menée par le Conseil fédéral en matière de transports. Les trois projets d'aménagement apporteraient certes des avantages à l'économie publique, essentiellement au niveau des temps de déplacement. Mais ils ne réduiraient quasiment pas les entraves au trafic dans les agglomé-

rations, où se produisent les deux tiers des embouteillages. Les énormes ressources financières que requerrait l'aménagement des tronçons mentionnés doivent donc être utilisées là où elles seront le plus profitables. Sur le plan de l'environnement, ces aménagements auraient des effets défavorables, notamment du fait de l'accroissement de l'émission de polluants atmosphériques et de gaz ayant un effet sur le climat.

L'initiative populaire met unilatéralement l'accent sur l'augmentation des capacités des routes nationales. Pour sa part, la politique des transports du Conseil fédéral vise à présenter globalement les problèmes de transport et à les résoudre dans une optique d'ensemble. Dans le domaine des routes nationales, il s'agit de veiller à la conservation des ouvrages et d'accroître la capacité existante à l'aide de la télématique. Cette dernière permet des améliorations de l'ordre de 5 à 10 %. Les aménagements n'ont leur raison d'être que là où l'existence de goulots d'étranglement est établie. L'initiative contrevient par ailleurs à la politique ferroviaire, qui améliore l'offre et adapte les infrastructures en engageant des moyens considérables. C'est pourquoi il n'est pas judicieux, sur le plan financier, de concurrencer le rail par la route. Pour résoudre les problèmes de circulation dans les agglomérations, les objectifs poursuivis par l'initiative ne suffisent pas, tant s'en faut. A cet égard, il n'est possible d'assurer la mobilité recherchée qu'en améliorant les transports publics sur de courtes distances et sur le reste du réseau routier ainsi qu'en épuisant le potentiel des déplacements non motorisés. Dans ce sens, il faut étendre les offres visant une mobilité combinée, notamment dans le domaine des informations, et développer les prestations supplémentaires. Enfin, l'initiative revient à abolir l'article sur la protection des Alpes, ce qui va à l'encontre de la volonté exprimée par le peuple et par les cantons en 1994.

5 Contre-projet

5.1 But

L'initiative populaire vise un objectif légitime dans la mesure où il est avéré que les limites de capacités sont déjà atteintes, voire dépassées sur certains tronçons du réseau des routes nationales. Mais ses revendications sont trop peu différenciées. Le contre-projet a pour but d'éliminer les goulots d'étranglement sur ledit réseau, mais de manière coordonnée avec les autres modes de transport, notamment RAIL 2000, en tenant compte de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement ainsi que dans le respect des procédures légales. Enfin, il s'intéresse à ce qui constitue actuellement le plus grand problème de circulation, à savoir le trafic dans les agglomérations, auquel l'initiative n'apporte pas de réponse satisfaisante.

5.2 Contenu

Le contre-projet contient trois éléments:

- Il reprend la partie programmatique de l'initiative concernant les infrastructures routières et ferroviaires (cf. ch. 5.2.1);

- Il jette les bases d'un engagement accru de la Confédération en matière de trafic d'agglomération (cf. ch. 5.2.2);
- Il vise la réalisation d'un programme intégré propre à éliminer les goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales et dans les agglomérations (cf. ch. 5.2.3).

5.2.1 Principes de politique des transports

L'art. 81, al. 2, Cst. proposé correspond entièrement au texte de l'initiative. Il prévoit que la Confédération doit s'employer de manière générale à assurer des infrastructures performantes. Concrètement, elle doit encourager l'aménagement et l'entretien du trafic routier et ferroviaire et éliminer les goulets d'étranglement. Cette prescription n'apporte rien de nouveau par rapport à la Constitution en vigueur, du moins en ce qui concerne les routes nationales, et elle s'inscrit dans le droit fil de la politique menée jusque-là par le Conseil fédéral. Quant au fond, elle s'inspire de l'actuel art. 83, al. 1 et 2, Cst. Elle présente cependant l'avantage de résumer dans une seule disposition les principales thèses en matière de politique des transports.

5.2.2 Engagement de la Confédération en faveur du trafic d'agglomération

Les principaux problèmes de circulation de la Suisse tiennent non seulement aux goulets d'étranglement des routes nationales, mais aussi et surtout au trafic d'agglomération. C'est là que la législation et les moyens financiers disponibles présentent des lacunes. L'urgence concerne les projets touchant la route et le rail ainsi que – dans la mesure où ils améliorent l'efficacité du transport en général – les déplacements non motorisés (piétons et cyclistes). Si aucun investissement adéquat n'est effectué, il faut s'attendre, dans les prochaines années, à des surcharges massives de trafic dans de nombreuses villes et agglomérations, avec toutes les incidences négatives que cela entraîne en termes de bouchons, de pertes de temps, de surcoûts pour l'économie, de bruit et de pollution atmosphérique. Le financement de projets de circulation dans les agglomérations incombe en premier lieu aux cantons et aux communes concernés. Ce principe doit être maintenu. Néanmoins, au vu de l'ampleur des fonds requis et du fait que les villes et les agglomérations assument à bien des égards des fonctions essentielles également dans l'intérêt de tout le pays, le Conseil fédéral est disposé à renforcer sensiblement l'engagement financier consenti jusqu'ici par la Confédération. La base constitutionnelle nécessaire est prévue dans la NPF. Mais ce soutien fédéral doit rester subsidiaire.

A l'avenir, l'engagement accru de la Confédération dans le domaine du trafic d'agglomération devra se faire non pas par des contributions à des projets ponctuels, mais par des montants alloués à des programmes visant à améliorer le trafic d'agglomération. Le but de cette forme de financement est de mieux coordonner la planification des divers modes de transport et de l'adapter, sur le plan de l'aménagement du territoire, au développement urbain. A cette fin, les agglomérations devront, avant de pouvoir bénéficier des contributions financières de la Confé-

dération, se constituer en associations d'intérêts qui regrouperont souvent plusieurs cantons, d'où la nécessité d'une coopération intercantonale telle que la prévoit le message sur la NPF. Ces organismes pourront déterminer eux-mêmes leur forme d'organisation et les conditions d'affiliation de leurs membres pour trouver des solutions sur mesure.

Par le biais des cotisations de leurs membres et des cantons, par la perception de taxes de stationnement, etc., les associations d'intérêts s'autofinanceront en grande partie. Il s'agit toutefois de chercher d'autres sources de financement, par exemple le «road pricing». Le message sur la NPF propose une base constitutionnelle à cet effet. Lesdites associations sont tenues d'élaborer des programmes comportant au moins une planification coordonnée du développement urbain et de l'ensemble du trafic d'agglomération, en s'efforçant non seulement d'optimiser l'offre, mais aussi de veiller à ce que les structures du tissu bâti permettent un développement durable du trafic. En leur qualité d'organismes responsables des programmes, elles peuvent bénéficier d'une aide financière fédérale à titre subsidiaire, à condition de pratiquer une forme adéquate de collaboration intercantonale ou intercommunale.

Les bases et les exigences imposées aux programmes précités doivent être préparées en étroite collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes. Dans ce contexte, les points suivants vont notamment devoir être éclaircis: fondements et critères pour les contributions aux programmes, agencement et ancrage juridique de ces derniers, codécision ou contrôle de la part de la Confédération, rôle des organismes responsables et délimitation du financement de programmes par rapport à de grands projets tels que RAIL 2000, 2^e étape. En guise de mesure immédiate, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter le crédit destiné aux projets d'agglomération les plus urgents.

Les ressources que nécessiteront les extensions requises pour le trafic d'agglomération ne peuvent être évaluées que de manière très approximative à l'heure actuelle. D'ici à 2020, elles devraient dépasser 10 milliards de francs. Une plus grande précision ne sera possible que lorsque l'on disposera des programmes visant à améliorer le trafic d'agglomération. Les premières estimations sommaires relatives aux contributions fédérales qui seront nécessaires pour construire les projets d'infrastructure dans les agglomérations partent d'un surcoût annuel de 300 à 350 millions de francs environ. Les prestations effectives de la Confédération devront cependant se situer dans le cadre de la marge financière du budget fédéral. Il sera alors possible de décider de l'étendue de l'engagement financier supplémentaire de la Confédération. Si les subventions nécessaires devaient dépasser le cadre du financement spécial des dépenses routières ou les capacités financières générales de la Confédération, le Conseil fédéral demanderait au Parlement de relever la surtaxe sur les huiles minérales. Un tel relèvement pourrait, pour les mêmes raisons, s'avérer nécessaire en cas d'acceptation de l'initiative.

5.2.3 Programme intégré

5.2.3.1 Orientation

Comme nous l'avons exposé, certains tronçons du réseau des routes nationales sont d'ores et déjà surchargés. L'accroissement du trafic aggravera encore cette situation. En outre, la circulation pose de gros problèmes dans les agglomérations. Certes, ces dernières années, d'importants investissements ont été consentis pour les transports publics, et de nombreux efforts ont été entrepris pour résorber les goulets d'étranglement sur les routes nationales. Mais ces mesures ne suffisent pas à satisfaire les besoins de mobilité futurs sur ces artères, et l'extension de celles-ci ne permet pas, à elle seule, de résoudre les problèmes de circulation dans les agglomérations. Pour cela, des aménagements seront nécessaires en matière de transports publics, de déplacements non motorisés et de circulation privée sur le réseau des routes secondaires. A cet effet, il est prévu de porter l'accent principal sur les projets concernant le premier de ces trois volets.

L'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales, un objectif fondamental de l'initiative, doit être engagée rapidement. Il faut un programme classant les projets d'extension les plus urgents par ordre de priorité. En tête de liste figurera l'aménagement des parties du réseau des routes nationales et des agglomérations qui sont reconnues comme étant les plus chargées. Dans la mesure où la NPF n'est pas encore en vigueur, le programme doit en outre être adapté aux possibilités financières de la Confédération et des cantons.

Le mandat constitutionnel de ce programme figurera à l'art. 197, ch. 1, des dispositions transitoires. Selon cet article, la Confédération soumet, un an après l'acceptation de l'art. 81, al. 2, un programme destiné à accroître les capacités du réseau des routes nationales et à améliorer la fluidité du trafic dans les zones urbaines. Le contre-projet prévoit lui aussi un délai pour sa mise en œuvre. Cependant, à la différence de l'initiative, il ramène cette échéance de dix à huit ans, calculés non pas à compter du début des travaux, mais à partir de la mise à l'enquête publique. Par ce biais, les procédures légales relatives à l'approbation des projets peuvent être respectées.

5.2.3.2 Contenu du programme

Le programme intégré désigne les tronçons précis de routes nationales qu'il s'agit d'aménager dans le cadre de la mise en œuvre du contre-projet. La modélisation de l'ODT donne toutefois les premières indications sur les priorités et sur les zones et les tronçons concrets (voir tableau ci-après).

Goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales 2020

Scénario BAS TIM +24% sur autoroutes ¹			Scénario HAUT TIM +40% sur autoroutes ¹		Région
1 ^{ère} priorité	2 ^e priorité	3 ^e priorité			
Utilisation >105% de la limite de capacité, sans surcharges saisonnières	Utilisation autour de la limite de capacité (>100%), sans surcharges saisonnières	Utilisation >100% de la limite de capacité ou surcharges saisonnières			
A1/A2: Härkingen – Wiggetal A1: Luterbach – Oensingen A4: Andelfingen – Schaffhouse Nord (8) (7) (14a)	A4: Schaffhouse Nord - Bârgen (14b)	A1: Nyon – Rolle A2: Göschenen – Airolo A3: Landquart – Sargans A5: Biemme Ouest – Ligerz A8: Faulensee – Interlaken Ouest A8: Interlaken Est – Iseltwald A8: Sarnen Sud – Sachseln Sud (1b) (17) (21) (20) (19a) (19b) (16e)			A l'ext. des agglomérations
A1: Dietikon – Limmattal – Zurich Nord A1: Effretikon – Winterthur Est A3: Wallisellen – Brunau A4: Brunau – Fildern A2: Basel Sud/Ost – Augst (10a) (11a) (12a) (12b)	A3: Brunau – Thalwil (12c)	A1: Neuenhof – Dietikon A1: Wallisellen – Effretikon (10b) (11b)			Zurich/Winterthur
A1: Morges Ouest – Cossonay A9: Villars-St-Croix – La Croix/Belmont A1: Meyrin – Le Vengeron – Nyon (2a) (3a) (1a)	A1: Cossonay – La Sarraz A1: Rolle – Morges Ouest (2b) (2c)	A1: La Sarraz – Chavornay (2b)			Bâle
A1: Neufeld – Wankdorf A6: Muri – Wankdorf A2: Emmen Nord – Lucerne Sud A2: Horw – Lopper A2: Lugano Sud – Melide A1: St-Gall Kreuzbleiche – St-Gall-St.Fiden (4) (5a) (16a) (16b) (18a) (13a)	A1: Wankdorf – Schönbühl A2: Lucerne Sud – Horw A8: Sarnen – Lopper A2: Melide – Mendrisio (6a) (16c) (16d) (18b)	A1: Schönbühl – Kirchberg A6: Rubigen – Muri (6b) (5b)			Genève
A4: Rüthof (Rotkreuz) – Blegi A9: Montreux – Villeneuve (15a) (3b)	A9: La Croix/Belmont – Montreux (3c)	A1: Neudorf – Meggenhuus (13b) (12d)			Berne Lucerne Lugano St-Gall
		A4: Fildern – Alftolen a. A.			autres agglomérations et villes isolées

¹ Capacité dépassée durant plus de 50 heures par an

Les tronçons figurant dans la liste de la première priorité doivent être traités en tout premier lieu. Vu sous l'angle actuel, ceux qui sont situés en dehors des agglomérations doivent impérativement être aménagés. Ce sont les suivants:

- A1: Härkingen–Wiggertal
- A1: Luterbach–Oensingen
- A4: Andelfingen–Schaffhouse Nord.

Le revêtement de la route nationale entre Härkingen et Wiggertal a besoin d'être complètement refait dans les plus brefs délais. L'aménagement de ce tronçon sera avancé et réalisé ces prochaines années, en même temps que cette réfection. La planification de ces travaux a déjà commencé.

Plusieurs tronçons de première priorité situés à l'intérieur des agglomérations nécessitent également une intervention rapide. Ils concernent les zones suivantes:

- Les cinq grandes agglomérations de Suisse: Zurich, Bâle, Lausanne, Genève et Berne.
- En outre, les agglomérations de Lucerne et de Lugano d'une part, de Winterthur et de St-Gall d'autre part, touchées respectivement par la circulation sur l'axe nord-sud et sur l'axe est-ouest.

Les tronçons stratégiques de ces zones doivent être examinés avec le concours des cantons et des villes dans une approche englobant les transports et l'aménagement du territoire. Sur la base de cette analyse, il faudra décider quels sont les investissements nécessaires dans le rail ou dans la route. Le résultat sera repris dans le programme intégré, dont les échéances doivent être fixées de manière à ce que les projets urgents puissent être mis à l'enquête publique au plus tard huit ans après l'acceptation du contre-projet.

Les tronçons de deuxième et de troisième priorité seront examinés dans le cadre du plan sectoriel des routes. A cet égard, il s'agira de prévoir une étroite coordination avec le plan sectoriel du rail et une harmonisation avec les extensions prévues de l'offre pour les transports publics dans le cadre de RAIL 2000, 2^e étape.

5.2.3.3 Avis de la DTAP

La Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) a eu l'occasion de se prononcer sur le contre-projet mis en consultation.

La DTAP appuie l'approche globale par laquelle le contre-projet cherche à lier et à coordonner au mieux la politique des transports, celle de l'organisation du territoire et celle de l'environnement. Elle salue expressément l'engagement accru dont la Confédération entend faire preuve en faveur du trafic d'agglomération. A son avis, c'est bel et bien à ce niveau que les transports posent les problèmes les plus aigus, qu'il s'agit de résoudre en aménageant les infrastructures en conséquence. La conception du contre-projet bénéficie d'un soutien majoritaire explicite assorti de certaines réserves. C'est ainsi que l'accent mis sur les cinq grandes agglomérations ne doit ni empêcher les plus petites d'en tirer également profit, ni négliger les zones rurales et les régions de montagne. En outre, il ne faut pas lier les agglomérations et

les routes nationales de manière à créer une interdépendance. Il convient au contraire d'achever sans tarder le réseau desdites routes et de poursuivre son entretien. En tout état de cause, les cantons souhaitent être intégrés à la mise en forme des programmes d'agglomération.

La conférence est également unanime à estimer que le percement d'un second tube au Gothard n'est pas urgent. Seul le canton du Tessin approuve le contre-projet uniquement si cet ouvrage se réalise.

5.2.4 Conséquences

5.2.4.1 Pour l'économie

Par comparaison avec l'initiative, le contre-projet présente des avantages plus importants sur le plan économique. Une extension des routes nationales limitée aux tronçons nécessaires permettrait de réduire de manière ciblée les embouteillages et les coûts qu'ils entraînent. Des ressources limitées seraient utilisées de manière efficace. Dans le même temps, la plus forte priorité accordée aux agglomérations et aux problèmes de circulation qui y sont rencontrés entraînerait dans l'ensemble une réduction sensiblement plus importante du coût des encombrements, puisqu'une partie considérable des embouteillages actuels se produit dans les agglomérations. Une bonne infrastructure des transports dans les villes et les agglomérations accroîtrait l'attrait des zones centrales du fait de leur emplacement et améliorerait la position économique de la Suisse par rapport à l'étranger.

5.2.4.2 Pour la société

Une amélioration de la situation du trafic dans les villes et les agglomérations profiterait à environ 70 % de la population. Par rapport à l'initiative, le contre-projet permettrait de renforcer sensiblement l'attrait de ces régions, et donc de l'ensemble de la Suisse, grâce à leur emplacement et à la qualité de vie qu'elles offrent.

L'accès général à la mobilité pour toutes les couches de la population et toutes les régions du pays demeure également garanti avec le contre-projet de la Confédération.

5.2.4.3 Pour l'environnement

Le contre-projet aurait vraisemblablement moins d'incidences négatives sur l'environnement que l'initiative. Partant de l'hypothèse qu'une circulation plus fluide sur les autoroutes engendre un surcroît de trafic motorisé, les avantages de la suppression des bouchons seraient partiellement annihilés. Cependant, les programmes d'agglomération envisagés réduiraient probablement ces effets néfastes. Cette stratégie pourrait contribuer à compenser, du moins partiellement, l'augmentation des émissions de polluants atmosphériques, de CO₂ et de bruit sur les autoroutes.

5.2.4.4

Pour le développement territorial

En aspirant à supprimer les goulets d'étranglement dans les zones d'agglomération par le biais de solutions globales qui intègrent les possibilités d'une extension des transports publics et les mesures d'aménagement du territoire, le contre-projet répond aux impératifs de la politique menée en matière de développement territorial.

5.2.4.5

Pour les transports publics

Le contre-projet propose d'aménager le réseau des routes nationales en fonction des besoins et en harmonie avec les améliorations prévues de l'offre de transports publics. L'abandon de l'aménagement intégral des routes nationales entre Berne et Zurich ainsi qu'entre Genève et Lausanne tient compte de la position de force occupée par les transports publics sur le marché pour ce qui est du déplacement des personnes entre ces villes, tout en garantissant que les ressources routières seront investies là où elles sont requises avec la plus grande urgence, dans l'intérêt du fonctionnement optimal d'un système de transport global. En effet, l'accroissement ciblé des capacités de la route dans les agglomérations profite aussi aux transports publics routiers dans les villes.

L'abandon de l'aménagement de la route nationale entre Erstfeld et Airolo prend en considération le transfert du transport de marchandises à travers les Alpes de la route au rail, confirme la volonté affichée par la Suisse face à l'UE de s'en tenir à sa politique de transfert et évite les investissements en parallèle dans la route et le rail.

6

Conséquences en matière de finances, d'économie et de personnel

Ni l'initiative, ni le contre-projet n'auraient des répercussions notables directes sur le personnel de la Confédération et des cantons. Les aménagements décidés seraient tout d'abord intégrés au programme pluriannuel, puis planifiés, projetés et construits en fonction des échéanciers. Les charges administratives internes pourraient être assumées par les effectifs actuels, d'autant que les travaux proprement dits – comme aujourd'hui déjà – seraient de toute façon assurés par le secteur privé. Il en irait différemment de l'exploitation ultérieure des tronçons aménagés, surtout si l'on percevait un deuxième tunnel au Gothard. A cet égard, une augmentation de personnel serait probable, mais d'une ampleur impossible à chiffrer.

Les conséquences économiques de ces deux projets sont décrites aux ch. 4.2.1 et 5.2.4.1.

Tant l'initiative que le contre-projet ont des conséquences financières importantes, en particulier pour la Confédération. Le Conseil fédéral s'efforcera, en ce qui concerne celles qui découlent des mesures exposées aux ch. 5.2.2 et 5.2.3, d'atteindre un seuil acceptable, qu'il s'agisse du financement spécial des dépenses routières ou des finances générales de la Confédération. Si les mesures requises devaient dépasser le cadre du financement spécial de la circulation routière ou les capacités financières générales de la Confédération, le Conseil fédéral demanderait au Parlement de relever la surtaxe sur les huiles minérales. Un tel relèvement pourrait, pour les mê-

mes raisons, s'avérer nécessaire en cas d'acceptation de l'initiative. Considérées actuellement, les dépenses générées par l'initiative et le contre-projet seraient supportables pour le financement spécial des dépenses routières. Elles ne le seraient en revanche pas, à la lumière des dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement, pour les finances générales de la Confédération, aux prises avec une surcharge structurelle.

7

Conclusions

Manquant de vision globale, les aménagements proposés par l'initiative ne sont pas suffisamment nuancés. Le Conseil fédéral, quant à lui, poursuit une politique globale qui tient compte de tous les modes de transport. La plupart des bases et des instruments permettant de maîtriser durablement la mobilité future existent déjà. Il convient désormais de les mettre en œuvre progressivement.

Dans son contre-projet, le Conseil fédéral reprend les points non controversés de l'initiative, en élimine les insuffisances et crée de nouvelles bases pour résoudre les difficiles problèmes de circulation dans les agglomérations. L'instrument percutant que le Conseil fédéral soumettra à cet effet un an après l'approbation du contre-projet est un programme intégré couvrant le transport dans son ensemble et énumérant les tronçons de routes nationales méritant d'être aménagés d'urgence ainsi que les projets de circulation nécessaires dans les agglomérations.

Message sur l'initiative populaire «Avanti - pour des autoroutes sûres et performantes»

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2002
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	02.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.07.2002
Date	
Data	
Seite	4187-4230
Page	
Pagina	
Ref. No	10 126 441

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.