

**Message
relatif à l'initiative populaire «visant à réduire de moitié
le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer
des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)»**

du 29 octobre 1997

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

Nous vous présentons le message relatif à l'initiative populaire «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)» et vous proposons de la soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Le message est accompagné d'un projet d'arrêté fédéral.

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

29 octobre 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative populaire «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux», ou «initiative pour la réduction du trafic» dans son intitulé bref, a été déposée le 20 mars 1996 auprès de la Chancellerie fédérale, munie de 108 841 signatures valables et présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle constitue la dernière en date d'une longue série d'initiatives ayant pour objet la diminution du trafic motorisé individuel ou, tout au moins, la limitation des effets négatifs de ce trafic. Ce qui est nouveau dans cette initiative, c'est la démarche qu'elle prescrit et qui consiste à réduire de moitié les prestations kilométriques du trafic motorisé individuel en Suisse.

Il est vrai qu'il reste encore des efforts à faire dans la lutte contre les effets négatifs du trafic routier motorisé, qu'il s'agisse du bruit, de la pollution atmosphérique, du risque d'accident, du bétonnage croissant du paysage, etc. Mais l'initiative pour la réduction du trafic ne tient pas compte des mesures engagées entre-temps, ni des répercussions politiques, économiques et sociales que son acceptation entraînerait. L'objectif même de cette initiative, à savoir la diminution de moitié des prestations kilométriques en l'espace de dix ans seulement, est des plus problématiques et excessifs.

Une acceptation de cette initiative aurait un impact négatif sur la croissance économique et – eu égard à la brièveté du délai fixé pour sa mise en œuvre – sur l'emploi, avec comme conséquence inévitable une aggravation du chômage. Le système de financement des transports actuellement en vigueur (et, partant, le financement des grands projets relevant des transports publics) serait fondamentalement remis en question. Les transports publics présenteraient des insuffisances de capacité considérables, que seuls de très gros investissements permettraient de pallier. De plus, cette initiative, en ce qu'elle s'applique uniquement au trafic routier, favoriserait (indirectement) le transport aérien, qui, pourtant, pose lui aussi des problèmes écologiques. Et puis, elle serait une nouvelle source de difficultés dans les relations entre la Suisse et l'étranger. Des accords bilatéraux tels que ceux qui sont négociés aujourd'hui avec l'UE dans le domaine des transports terrestres ne seraient plus guère envisageables en pratique. Pour mettre en œuvre cette initiative, la Suisse serait contrainte de dénoncer des accords internationaux qu'elle a signés, ou alors de créer des réglementations spéciales et complexes qui discriminent ses propres citoyennes et citoyens.

En raison de ces inconvénients, l'initiative pour la réduction du trafic ne constitue pas une alternative valable à la politique menée par le Conseil fédéral. Cette politique tend à produire, au moyen de mesures ciblées, le plus grand bénéfice possible pour la population sans que cela ne compromette ni ne remette en cause fondamentalement les effets positifs de la motorisation. Un changement d'orientation s'impose d'autant moins que les réussites de cette politique sont tout à fait palpables, tout particulièrement en ce qui concerne l'amélioration de la qualité de l'air et de la sécurité routière. De nouvelles améliorations résultant de cette politique sont en outre possibles et attendues. Citons à cet égard les mesures destinées à transférer le trafic marchandises sur le rail (redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, article constitutionnel sur la protection de la zone alpine), l'abaissement prévu de la consommation spécifique de carburant des voitures de

tourisme, de nouvelles prescriptions en matière de qualité de l'air (EURO III), ou encore le programme d'assainissement phonique et ses interventions spécifiques dans les zones soumises à des niveaux de bruit excessifs.

Le Conseil fédéral entend donc s'en tenir scrupuleusement à la politique qu'il poursuit dans le domaine des transports et recommande le rejet de l'initiative pour la réduction du trafic, sans lui opposer de contreprojet.

Message

- 1** **Partie générale**
- 11** **Considérations de forme**
- 111** **Libellé**

L'initiative populaire fédérale «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)» été déposée le 20 mars 1996 auprès de la Chancellerie fédérale, munie de 108 841 signatures valables et présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle a la teneur suivante:

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 37^{bis}, al. 1^{bis} (nouveau), 2^e al., deuxième, troisième et quatrième phrases (nouvelle) et 3^e al. (nouveau)

^{1bis} La Confédération, les cantons et les communes réduisent de moitié le trafic routier motorisé dans les dix ans à compter de la date à laquelle l'initiative pour la réduction du trafic a été acceptée par le peuple et les cantons. Le volume de trafic ainsi atteint ne peut être dépassé. Le volume total du trafic routier en Suisse est déterminant. Les transports publics ne sont pas soumis à la présente disposition et ne sont pas pris en compte.

² ... Les communes peuvent ordonner des restrictions du trafic sur toutes les routes de leur territoire, à l'exception des routes nationales, pour autant que ces restrictions répondent aux exigences de l'alinéa 1^{bis} ou qu'elles visent à maintenir ou à améliorer des espaces vitaux. La fermeture complète des routes désignées comme routes de transit par la Confédération n'est admissible qu'en accord avec celle-ci. L'usage des routes par les véhicules au service des collectivités publiques est réservé.

³ Les moyens utilisés pour réduire de moitié le trafic routier motorisé sont déterminés par la loi.

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 23 (nouveau)

Si la législation d'exécution visée à l'article 37^{bis}, 3^e alinéa, n'est pas entrée en vigueur trois ans après l'acceptation de l'initiative pour la réduction du trafic, le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance.

112 **Aboutissement**

Par sa décision du 2 mai 1996, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire fédérale «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)» a abouti sur le plan formel (FF 1996 II 879).

113 **Délai fixé pour le traitement de l'initiative**

En vertu de l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), le délai dont dispose le Conseil fédéral pour présenter aux Chambres fédérales le message relatif à cette initiative populaire échoit le 19 mars 1998. Les Chambres fédérales ont jusqu'au 19 mars 2000 pour se prononcer (art. 27 LREC).

12 Validité

121 Unité de la forme

En vertu de l'article 121, 4^e alinéa, *est.*, une initiative portant sur une révision partielle de la constitution fédérale n'est recevable que si elle est présentée sous la forme d'une proposition conçue en terme généraux ou sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale du 17 déc. 1971 sur les droits politiques [LDP] ; RS 161.1). La présente initiative revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée.

Le texte des initiatives rédigées de toutes pièces doit exprimer de manière claire et précise l'objectif visé, de sorte que le corps électoral puisse voter en toute connaissance de cause. La question de savoir si la présente initiative satisfait à ces exigences de clarté et de précision pourrait prêter à discussion dans la mesure où le texte de l'initiative prescrit un objectif mais ne dit rien sur la manière de l'atteindre. L'examen sous l'angle de l'unité de la forme ne permet toutefois pas de contester cette option qui laisse au législateur le choix des moyens à mettre en œuvre pour appliquer l'initiative.

122 Unité de la matière

L'unité de la matière contribue également à garantir l'expression libre et authentique de la volonté populaire, comme le stipule l'article 121, 3^e alinéa, *est.*, aux termes duquel une initiative ne peut porter que sur un seul objet. En vertu de l'article 75, 2^e linéa, LDP, cette exigence est satisfaite lorsque les différents éléments d'une initiative sont liés entre eux sur le plan matériel.

Si, pour évaluer l'unité de la matière, on applique les critères issus de la doctrine, on ne peut contester la recevabilité de l'initiative pour la réduction du trafic: quand bien même cette initiative traduit une motivation écologique, son objectif déclaré est la réduction de moitié des prestations kilométriques du trafic motorisé individuel en l'espace de dix ans. De ce point de vue, l'initiative se rapporte bien à un seul objet. Le maintien et l'amélioration d'espaces vitaux ne seraient rien d'autre que des conséquences issues de la mise en œuvre de l'initiative. Tout au plus pourrait-on voir dans les préoccupations écologiques qui sous-tendent l'initiative un objectif secondaire ne remettant toutefois pas en cause l'unité de la matière, étant donné qu'il existe un lien direct entre le volume de trafic et les charges sur l'environnement.

123 Conformité avec le droit international

Outre les exigences posées par la constitution fédérale elle-même en ce qui concerne l'unité de la forme et de la matière, il est universellement reconnu que certaines obligations découlant du droit international peuvent constituer des obstacles à une révision constitutionnelle. La primauté des dispositions impératives du droit interna-

tional sur le droit national est aujourd'hui un principe fondamental du droit fédéral¹. Selon la doctrine suisse, le droit international et le droit national forment un ordre juridique uniforme. Par conséquent, un conflit entre une norme de droit international et une norme de droit national peut en général être évité en conciliant le droit national et le droit international par la voie de l'interprétation². Si cela n'est pas possible, les autorités chargées de l'application du droit n'ont cependant pas d'autre choix que de reconnaître la primauté des règles de droit international et de refuser l'applicabilité des normes de droit national qui ne sont pas conformes à celles-ci. C'est le cas lorsque des dispositions impératives du droit international (*ius cogens*) ou du droit des traités sont en cause et que la Suisse ne peut, de sa propre initiative, se soustraire aux obligations qui en découlent. La présente initiative ne touche à aucune disposition impérative du droit international. Elle entre néanmoins dans le champ de plusieurs accords internationaux par lesquels la Suisse s'est notamment engagée à autoriser la libre circulation de véhicules étrangers sur son territoire ou à ne pas entraver le transport de marchandises d'une façon qui nuirait à la libre concurrence. Ces accords ne peuvent cependant être invoqués pour invalider l'initiative sous l'angle du droit international. D'une part parce que, dans la pratique, les organes fédéraux n'ont jusqu'à présent pas tenu compte des obstacles que le droit des traités oppose à la révision constitutionnelle³. D'autre part parce que l'ensemble des accords bilatéraux ou multilatéraux dans le champ desquels entre la présente initiative sont dénonçables ou ont été conclus pour une durée limitée et que les dénonciations éventuellement nécessaires pourraient intervenir dans le délai de dix ans fixé pour la mise en œuvre de l'initiative, et que, de surcroît, le droit découlant des traités conclus pour une durée limitée devra de toute façon être renégocié d'ici là. A la lumière du droit international également, la présente initiative doit donc être déclarée recevable.

124 **Praticabilité**

En 1955, l'Assemblée fédérale invalidait l'initiative Chevallier⁴, qui demandait une réduction des dépenses pour des exercices qui auraient déjà été clos lors de l'entrée en vigueur de la disposition. Depuis lors, les initiatives problématiques sont également examinées sous l'angle de leur praticabilité de fait.

Les obstacles à une invalidation pour cause d'impraticabilité sont élevés. Si l'on s'en réfère tant à la jurisprudence qu'à la pratique du Conseil fédéral (message du Conseil fédéral relatif à l'initiative «Halte au bétonnage» (FF 1988 III 708), la décision relative à une initiative ne peut être soustraite au vote du peuple lorsque l'on peut, sur la base des règles reconnues de l'interprétation, attribuer au texte de l'initiative en question une signification qui ne permet pas de la considérer de toute évidence et sans aucun doute possible comme impraticable. Dans le cas de la présente initiative, la possibilité de réduire de moitié les véhicules-kilomètres (prestations kilométri-

¹ Cf. message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 136 et 447, de même que le message relatif à l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable», qui est à ce jour la seule initiative ayant été invalidée pour cause de non-conformité avec le droit international, FF 1994 III 1471 ss.

² «Rapports entre le droit international et le droit interne au sein de l'ordre juridique suisse», in *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération*, vol. 53, fasc. IV, N° 54.

³ Cf. notamment initiative populaire pour la protection des sites depuis les chutes du Rhin jusqu'à Rheinau (initiative de Rheinau), FF 1954 I 726.

⁴ Initiative populaire pour une trêve de l'armement, FF 1955 II 348 ss.

ques) effectués par le trafic motorisé individuel sur le territoire suisse, les problèmes de délimitation des compétences en ce qui concerne la mise en œuvre de l'initiative, la problématique de la discrimination, les capacités insuffisantes des transports publics pour faire face à un éventuel transfert du trafic routier, tout comme les graves répercussions économiques et sociales que l'initiative entraînerait, ne changent rien à sa praticabilité de fond. La question de savoir si la Suisse est prête à assumer ces difficultés et ces répercussions doit être réglée dans le cadre du débat politique. Dès lors, cette initiative doit également être déclarée recevable au terme de son examen sous l'angle de la praticabilité.

2 Partie spéciale

21 Importance du trafic routier motorisé

Le trafic motorisé individuel fait partie intégrante de notre vie. Il permet la desserte et l'approvisionnement des régions rurales et favorise le tourisme, qui est aujourd'hui une activité économique importante et très répandue, particulièrement dans les régions de montagne. Dans des secteurs comme l'agriculture, le trafic des véhicules à moteur est devenu irremplaçable en raison des changements structurels intervenus. La voiture améliore l'accessibilité de zones jusqu'alors périphériques dans les bassins urbains. Les régions rurales sont mieux reliées aux centres. Les services, d'avantages regroupés que l'industrie sur le plan spatial, tirent avantage de la mobilité élevée des voyageurs d'affaires et des pendulaires.

La simple énumération des différents avantages concrets que procure le trafic routier motorisé à notre société ne rend toutefois pas suffisamment compte de l'importance prépondérante que celui-ci revêt. Cette importance est surtout déterminée par le degré élevé de mobilité individuelle que le trafic routier motorisé a permis d'atteindre, et elle trouve par exemple son reflet dans la forte expansion du trafic lié aux loisirs.

A côté de ces effets positifs, le trafic routier motorisé exerce indéniablement des effets négatifs qui induisent des coûts élevés. Citons en particulier les charges sur l'environnement dues aux polluants et au bruit, le nombre encore et toujours trop élevé d'accidents, ou les encombrements et leurs répercussions socio-économiques négatives. En outre, les entreprises publiques de transport connaissent des difficultés financières de plus en plus sérieuses, auxquelles la concurrence de la voiture n'est évidemment pas étrangère.

Par ailleurs, il apparaît que les systèmes de transport n'ont pas pu être développés au même rythme que la croissance du trafic: que ce soit sur la route, sur le rail ou dans les airs, l'écart se creuse entre les capacités de transport disponibles et la demande. En plus d'occasionner des pertes de temps, ces insuffisances dans les capacités de transport engendrent des problèmes d'exploitation et de sécurité, entraînant à leur tour une augmentation des inconvénients socio-économiques.

Etant donné ces tendances contraires, il convient de mener une politique des transports qui tende à diminuer les inconvénients cités sans compromettre les progrès qu'a autorisés le trafic motorisé individuel. La panoplie d'instruments à la disposition de la Confédération est présentée au chiffre 5.

Comme son libellé l'indique clairement, l'initiative a pour but la réduction de moitié des prestations kilométriques du trafic motorisé individuel dans les dix ans à compter de la date de son acceptation. Les véhicules-kilomètres effectués par les transports publics ne sont pas pris en compte. Cette précision, de même que la référence à la protection des espaces vitaux qui figure aussi bien dans le titre qu'au deuxième alinéa du texte de l'initiative, traduit la motivation écologique de ses auteurs. Cet aspect ressort également des explications que les auteurs ont données tant par écrit que de vive voix (une audition a eu lieu le 18 mars 1997), de sorte qu'il convient de le prendre dûment en considération dans le cadre de ce message.

Le texte de l'initiative ne dit rien ou presque sur les moyens à utiliser pour parvenir à cette réduction de moitié du trafic routier motorisé. La compétence donnée aux communes (cf. 2^e alinéa) d'ordonner des mesures de restriction du trafic indique certes un domaine d'intervention possible, mais ce type d'intervention ne peut avoir une influence directe sur les prestations kilométriques.

Le choix des mesures à adopter est donc largement délégué au législateur (art. 37^{bis}, 3^e al., nouveau). Le texte de l'initiative (cf. complément aux dispositions transitoires de la constitution fédérale) stipule que le Conseil fédéral est chargé de décréter les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance – donc sans possibilité de référendum – si aucune législation d'exécution ordinaire n'entre en vigueur dans les trois ans suivant l'acceptation de l'initiative (par le peuple et les cantons).

23 Situation du trafic et de l'environnement

231 Situation actuelle

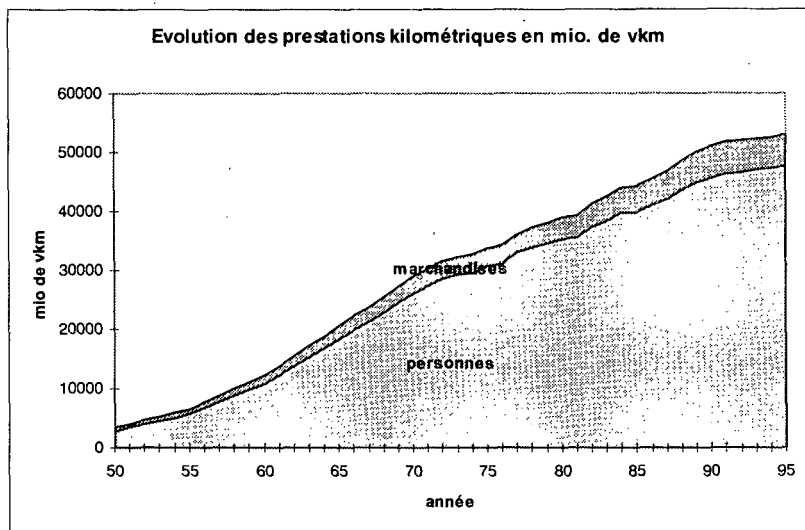
231.1 Prestations kilométriques

Le développement de la motorisation depuis la fin de la seconde guerre mondiale a entraîné une croissance fulgurante du trafic routier privé (voitures de tourisme, autocars, camions, voitures de livraison, motocycles, cyclomoteurs). Par rapport à l'année 1950, les prestations kilométriques de ce trafic ont été multipliées par 15; aux alentours de 1965/70, elles représentaient la moitié de ce qu'elles sont aujourd'hui. Durant l'année 1993, ce trafic a effectué au total quelque 52 milliards de véhicules-kilomètres (vkm) en Suisse, ce qui équivaut à 130'000 fois la distance de la Terre à la lune. La majeure partie de ces véhicules-kilomètres (84%) est le fait des voitures de tourisme.

Evolution des prestations kilométriques entre 1950 et 1995

(Source: Service d'étude des transports, SET, 1995)

Figure 1



Contrairement aux prestations kilométriques, le coefficient moyen d'occupation (personnes transportées) ou de chargement (tonnes transportées) des véhicules a baissé continuellement. Il se situe aujourd'hui à 1,6 personne pour les voitures de tourisme, à 3,85 t pour les camions et à 0,3 t pour les voitures de livraison. Il est intéressant de noter que le coefficient d'occupation varie fortement en fonction du motif de déplacement: alors que ce coefficient n'est que de 1,1 personne pour les trajets pendulaires en voiture durant la semaine, il se situe entre 2,1 et 2,4 personnes pour les trajets liés aux loisirs durant les week-ends.

Une forte part des prestations kilométriques correspond à du trafic interne, c'est-à-dire à du trafic qui se déroule à l'intérieur du territoire suisse. Pour les voitures de tourisme, la part du trafic interne se monte à 90 pour cent. Les proportions sont semblables en ce qui concerne les voitures de livraison. Pour ce qui est des camions, la part du trafic transfrontière n'est qu'un tout petit peu plus élevée (à peine 13%). La part des véhicules étrangers aux prestations kilométriques en Suisse s'élève à 14 pour cent pour les voitures de tourisme et à 13 pour cent pour les camions.

Les prestations kilométriques des voitures de tourisme sont réparties à peu près à part égale (à raison d'un tiers environ) entre l'intérieur des localités, l'extérieur des localités et les autoroutes et semi-autoroutes. S'agissant des camions, la part du trafic à l'intérieur des localités représente 21 pour cent, alors que celle du trafic sur les autoroutes et semi-autoroutes approche les 50 pour cent.

La ventilation des prestations kilométriques en fonction du motif de déplacement met en évidence l'importance considérable du trafic lié aux loisirs. Près de la moitié (49%) des kilomètres parcourus dans le trafic des personnes le sont dans le cadre d'activités de loisirs. Le reste se répartit entre le travail/la formation (23%), les achats (15%) et le trafic utilitaire (13%).

231.2 Situation de l'environnement et accidents

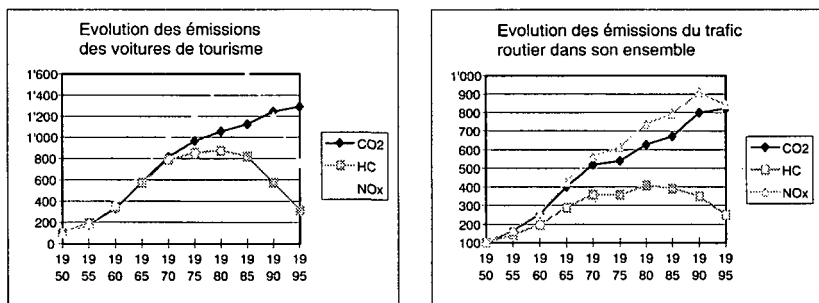
L'impact du trafic routier motorisé sur l'environnement s'est considérablement renforcé ces dernières décennies, en raison de l'énorme accroissement des prestations kilométriques. Les problèmes les plus aigus sont ceux causés par les émissions de polluants atmosphériques (notamment le CO₂), par le bruit et par la consommation de surfaces.

Durant l'année 1993, le trafic routier privé a consommé 3,13 millions de tonnes d'essence et 0,95 million de tonnes de diesel. Au total, cela représente approximativement 5 milliards de litres de carburant, ou encore 25 pour cent de la consommation globale d'énergie en Suisse. La part du trafic routier à la pollution de l'air et, consécutivement, aux atteintes climatiques est donc particulièrement élevée: 33 pour cent du CO₂, 61 pour cent des oxydes d'azote (NO_x), 24 pour cent des hydrocarbures (HC) et 15 pour cent des émissions de particules sont issus des gaz d'échappement des véhicules à moteur. Grâce aux prescriptions sur les gaz d'échappement introduites dans les années 80 et renforcées depuis lors, les émissions de polluants atmosphériques (à l'exception toutefois de celles de CO₂) tendent à baisser (cf. graphiques ci-après).

Evolution des émissions dues au trafic des personnes et au trafic des marchandises entre 1950 et 1995 (chiffres indexés, 1950 = 100)

Source: Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [OFEFP] 1995, Office fédéral de la statistique [OFS] 1996

Figure 2



La contribution du trafic aux émissions phoniques est considérable. Durant l'année 1993, 871'000 logements (soit un tiers du nombre total de logements en Suisse) étaient exposés à des niveaux de bruit excessifs (c'est-à-dire supérieurs aux valeurs limites, voire aux valeurs d'alarme).

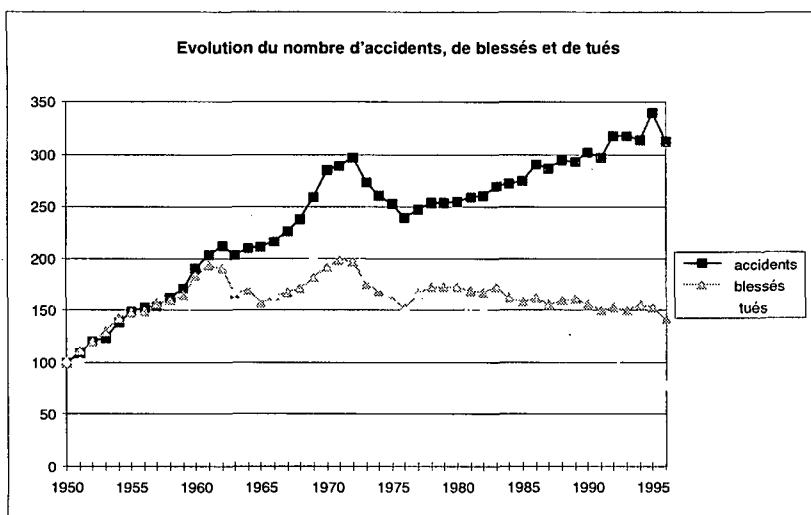
Environ un quart de la consommation globale de surfaces est dévolu aux transports. Divers facteurs ont conduit à un recul de cette consommation dans un passé récent: achèvement du réseau des routes nationales, diminution de l'activité de desserte et absorption croissante des moyens disponibles pour l'entretien des routes.

La situation dans le domaine des accidents se présente comme suit: en 1996, 81 900 accidents de la route (recensés) se sont produits, faisant 26'500 blessés et 616 tués. Ce bilan est encore trop lourd. A cet égard, il convient de ne pas oublier qu'au cours de ces 25 dernières années, la sécurité du trafic a beaucoup augmenté face à la forte croissance des prestations kilométriques. Alors qu'en 1971 le nombre de personnes tuées s'établissait encore à 1773, le chiffre actuel a été pratiquement divisé par 3. Durant ce laps de temps, le nombre des personnes tuées pour un milliard de personnes-kilomètres a été ramené de 35 à 7. Pour les blessés également, on constate une amélioration en termes relatifs.

Evolution du nombre d'accidents, de blessés et de tués entre 1950 et 1996 (chiffres indexés, 1950 = 100)

(Source: OFS 1996b)

Figure 3



Les études prospectives actuelles donnent à penser que le trafic va poursuivre sa croissance. Dans l'optique de l'initiative pour la réduction du trafic, la période qui s'étend jusqu'à 2010 est d'un intérêt tout particulier, puisque si cette initiative est acceptée en l'an 2000, il s'agira de réduire de moitié les prestations kilométriques du trafic motorisé individuel jusqu'à cette échéance 2010. Comme le montre le tableau ci-après tiré d'une étude du Service d'étude des transports (SET), le trafic des personnes devrait progresser d'environ 11 pour cent et celui des marchandises de plus de 35 pour cent durant ce laps de temps. Ces calculs sont fondés non seulement sur un scénario d'évolution correspondant à un statu quo (en particulier, maintien de la limite des 28 t), mais également sur une continuité dans la croissance économique. Vu la récession persistante, on peut supposer que la croissance sera quelque peu atténuée, en particulier dans le trafic des marchandises.

Evolution des prestations kilométriques du trafic routier privé entre 1993 et 2010 dans le scénario d'évolution envisagé (en mio. vkm)

(Source: SET 1995, plus les adaptations dans le trafic des marchandises selon OFS 1997b et Ecoplan 1997)

Tableau 1

Millions de véhicules-kilomètres	1993	2000	2010	Modification 2000/2010
Trafic des personnes				
Voitures de tourisme	44 116	47 827	53 274	+11,4%
Motocycles	1 384	1 662	1 823	+ 9,7%
Cyclomoteurs	1 302	950	828	-12,8%
Autocars	109	134	185	+38,1%
Trafic des marchandises				
Camions	2 136	2 597	3 664	+ 41,1%
Voitures de livraison	2 670	3 509	4 770	+ 35,9%
Total	51 717	56 679	64 544	+ 13,9%

En raison de la baisse de la consommation de carburant des véhicules à moteur et du renforcement des normes sur les gaz d'échappement, la situation de l'environnement continuera d'évoluer d'une manière non parallèle aux prestations kilométriques. S'il est prévisible que le trafic des marchandises poursuivra une forte croissance, on peut s'attendre, dans le trafic des personnes, tout au plus à un léger accroissement de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂, et même à un recul des émissions de dioxyde d'azote et d'hydrocarbures. Pour ce qui est de la lutte contre les nuisances phoniques, vu que celle-ci consiste principalement en l'adoption de mesures anti-bruit passives (et locales), aucune tendance significative à la baisse n'est perceptible pour l'instant.

S'agissant des prestations kilométriques, le Conseil fédéral a défini un objectif quantitatif uniquement pour le trafic des marchandises franchissant les Alpes, cela dans le cadre de la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la protection de la zone alpine. En vertu de cet objectif, le trafic des poids lourds empruntant les passages alpins devra avoir été transféré sur le rail d'ici à 2005 dans une mesure correspondant au volume du trafic de transit de frontière à frontière. Par rapport à l'objectif ambitieux visé par les auteurs de l'initiative (réduction de moitié du trafic), il s'agit d'une quantité de trafic négligeable puisqu'elle représente moins de 1 pour cent du volume de trafic que l'initiative entend supprimer.

L'engagement dans le domaine du trafic motorisé individuel est également déterminé par différents objectifs relevant de la politique de l'environnement. Des déficits d'application existent notamment dans la stratégie de lutte contre la pollution de l'air; en particulier, l'objectif visé en matière de réduction des émissions d'oxydes d'azote ne pourra de loin pas être atteint sans des mesures complémentaires (le déficit atteindra les 53 000 t en l'an 2000, soit 45% des émissions attendues cette année-là). Cet écart est encore plus important si on le compare aux objectifs définis par les ministres de l'environnement de plusieurs pays (dont la Suisse) en vue de protéger la couche d'ozone.

Au chapitre du bruit également, on doit supposer qu'en dépit des mesures engagées, les objectifs fixés (respect des valeurs limites) ne pourront pas être tenus sur l'ensemble du territoire, tout au moins pas dans le délai imparti (c'est-à-dire jusqu'en 2002).

Conformément aux objectifs du programme d'action Energie 2000, le projet de loi sur le CO₂ (FF 1997 III 395 ss) demande une réduction de 10 pour cent des émissions de gaz carbonique d'ici à l'an 2010 par rapport à leur niveau de 1990. Cet objectif doit être atteint prioritairement par des mesures librement consenties et, si nécessaire, par une taxe sur le CO₂ qui induirait à tout le moins un ralentissement de la progression des prestations kilométriques.

En résumé, on peut affirmer qu'en vertu de certains objectifs relevant essentiellement de la politique de l'environnement (respect des valeurs limites en vigueur pour les NO_x et l'ozone), une nécessité d'agir supplémentaire existe aussi dans le domaine du trafic motorisé individuel.

24 Répartition des compétences dans la législation sur la circulation routière

241 Historique

La constitution fédérale de 1848 plaçait les routes sous la souveraineté des cantons et confiait à la Confédération un droit de haute surveillance en matière de ponts et chaussées. La croissance fulgurante de la motorisation amorcée au début du siècle mit en évidence les inconvénients résultant des très grandes disparités qui existaient parfois entre les règlements de police des différents cantons et fit naître l'idée d'une harmonisation de la législation sur la circulation routière. Une réglementation uniforme devait permettre de remédier à certains désagréments causés par l'automobile, entre autres: les dangers auxquels elle exposait le public, la poussière qu'elle soulevait, les vitesses excessives pratiquées par de nombreux conducteurs, ainsi que le

manque de lisibilité de la réglementation pour les automobilistes étrangers et les inconvénients qui en résultaient pour l'industrie et le commerce suisses. Pour parvenir à cette uniformisation, on eut tout d'abord recours à la voie du concordat. Mais comme tous les cantons n'adhérèrent pas à ce concordat et que, pour d'autres raisons (notamment à cause de l'insuffisance des dispositions pénales), celui-ci n'apportait pas l'harmonisation souhaitée, le Conseil fédéral demanda aux Chambres, via une motion parlementaire, de compléter la constitution fédérale par un article 37^{bis}. Cette proposition prévoyait, d'une part, que la Confédération était habilitée à «édicter des prescriptions de police pour les automobiles et les cycles» et, d'autre part, que les cantons avaient le droit de limiter, voire d'interdire sur leur territoire la circulation de ces véhicules. Ainsi, on parvint à concrétiser cette idée d'uniformisation tout en tenant compte des conditions propres aux différentes régions du pays. La teneur actuelle de l'article 37^{bis} a été finalement adoptée par le peuple et les cantons le 22 mai 1921. Le développement et l'augmentation du trafic motorisé après la seconde guerre mondiale donna lieu à une nouvelle adaptation du droit routier. La construction routière helvétique fut soumise à un réexamen approfondi et, avec les nouveaux articles 36^{bis} (construction, exploitation et entretien des routes nationales), 36^{ter} (financement des routes nationales et principales) et 37 (haute surveillance de la Confédération sur les routes et les ponts), acceptés en 1958, on posa dans la constitution fédérale les bases nécessaires à réalisation d'un réseau de routes nationales. Ce réseau fut défini en détail par décision de l'Assemblée fédérale du 21 juin 1960 et n'a subi depuis que peu de modifications.

242 **Droit en vigueur**

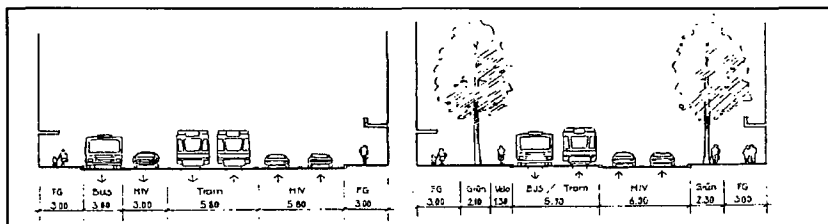
L'évolution évoquée ci-dessus a déterminé le dispositif constitutionnel actuel en matière de circulation routière: la compétence d'édicter des prescriptions au sujet des automobiles et des cycles est transférée à la Confédération (art. 37^{bis} cst.). La Confédération détient par ailleurs des attributions particulières en ce qui concerne la construction des routes nationales (art. 36^{bis} cst.). En outre, elle exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts (art. 37 cst.) et peut légiférer en matière de chemins et sentiers pédestres (art. 37^{quater} cst.). Pour l'essentiel toutefois, la souveraineté en matière routière est restée entre les mains des cantons⁵. Les cantons sont compétents pour la construction, l'entretien et le financement des routes, pour régir l'utilisation collective croissante des routes et pour définir l'affectation des routes. En particulier, les cantons conservent – sous certaines conditions – le droit de limiter ou d'interdire la circulation des automobiles et des cycles (art. 37^{bis} cst.). La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la circulation routière, telle qu'elle est inscrite dans la constitution, trouve sa concrétisation dans les articles 2 et 3 de la loi sur la circulation routière (LCR; RS 741.01). Aux termes de l'article 3, 3^e alinéa LCR, les cantons et les communes peuvent ordonner, sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit⁶, c'est-à-dire sur toutes les routes qui ne sont pas signalées au moyen des panneaux 4.01 (autoroutes), 4.03 (semi-autoroutes) ou 3.03 (routes principales), des interdictions complètes de circulation ou des restrictions temporaires de circulation (interdictions de circuler de nuit dûment signalées ou interdictions de circuler le week-end, par exemple). Dans

⁵ Il en va autrement du financement, puisqu'une grande partie des recettes provenant du trafic routier vont à la Confédération. A l'inverse, les communes ne reçoivent quasiment rien (cf. ch. 431).

⁶ Une liste des routes ouvertes au grand transit figure dans l'ordonnance du 18 décembre 1991 sur les routes de transit; RS 741.272.

un cas comme dans l'autre, il s'agit d'interdictions complètes de circulation; dans le premier cas, elles sont limitées dans le temps, dans le second cas, elles ne concernent que certaines heures du jour ou de la nuit. Les autorités sont en principe libres d'ordonner des interdictions complètes de circulation, dans le cadre des limites fixées par le droit constitutionnel.

En vertu de l'article 3, 4^e alinéa LCR, les cantons sont en outre habilités à édicter d'autres limitations ou prescriptions. Il s'agit de ce que l'on appelle des mesures fonctionnelles, qui n'interdisent pas la circulation mais la limitent d'une manière ou d'une autre (circulation à sens unique, limitation de la vitesse ou du poids autorisés, interdiction de dépasser, prescriptions sur le stationnement, règles de priorité, etc.). La loi soumet l'admissibilité de telles mesures à certaines conditions; ainsi, *«d'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales»*. Par conséquent, des restrictions de circulation sont aussi possibles pour des motifs liés à la protection du patrimoine bâti, à l'aménagement local du territoire ou au développement touristique. Les autorités cantonales et locales disposent donc, aujourd'hui déjà, d'un large éventail de possibilités d'intervention. L'exemple de la Löwenstrasse, à Zurich (cf. croquis ci-dessous), montre que les bases légales en vigueur permettent déjà le réaménagement de l'espace routier.



Profil transversal de la Löwenstrasse de Zurich. A gauche la situation avant, à droite la situation après les travaux de transformation.

(Source: rapport 59 du PNR Ville et Transport, p. 151)

Il convient de prêter une attention particulière à l'article 37, 2^e alinéa cst., qui stipule qu'aucune taxe ne peut être perçue pour l'usage des routes ouvertes au trafic public dans les limites de leur destination. Dans des cas spéciaux, l'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions. Sur un plan historique, cette clause fut introduite par le Conseil fédéral et le Parlement principalement dans le but de permettre le prélèvement de taxes pour la traversée de tunnels et pour l'utilisation d'ouvrages coûteux tels que ponts et galeries⁷.

Le texte de l'initiative énonce un but précis, à savoir la réduction de moitié du trafic routier motorisé, mais dit très peu de choses sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Au lieu de cela, il renvoie à une législation d'exécution qui reste à promulguer (cf. 3^e al.). Si une telle législation d'exécution devait ne pas entrer en vigueur dans les trois ans, le Conseil fédéral serait contraint d'édicter les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance (art. 23, disp.trans. cst.⁸). Pour ce faire, il pourrait recourir aux mêmes instruments que ceux dont dispose le législateur ordinaire. Mais il pourrait également utiliser des moyens nécessitant l'élaboration d'une base légale au sens formel, pour autant que ces moyens soient indispensables pour atteindre le but visé.

Le 2^e alinéa précise en outre que les communes peuvent ordonner des restrictions du trafic sur toutes les routes de leur territoire, à l'exception des routes nationales, pour autant que ces restrictions répondent aux exigences de l'alinéa 1^{er} ou qu'elles visent à maintenir ou à améliorer des espaces vitaux. Etant donné toutefois le contenu très extensif de l'article 3, 4^e alinéa LCR, lequel autorise déjà de telles restrictions de circulation de nature fonctionnelle, la portée pratique de cette attribution de compétences est faible. C'est surtout l'orientation donnée qui est nouvelle (contribution à la réduction du trafic).

Les moyens dont dispose d'ores et déjà la Confédération en matière de législation sur la circulation routière lui demeurerait acquis (art. 37^{bis}, 1^{er} al.; cst.). En outre, la Confédération a la possibilité de percevoir des impôts sur les huiles minérales et, le cas échéant, de prélever des péages pour l'utilisation de certains tunnels et ponts. Des taxes incitatives (voir FF 1993 II 1433 et 1435) sous la forme d'une surtaxe sur les huiles minérales seraient également admises. De telles taxes incitatives pourraient entrer en ligne de compte pour autant que leur produit soit redistribué à la population, comme le préconise le système de l'écobonus.

Il est moins aisé de déterminer si le législateur serait habilité à prévoir des péages routiers à grande échelle en vue de diminuer le trafic dans les agglomérations importantes (road pricing). Comme indiqué plus haut, l'utilisation des routes ouvertes au trafic public ne peut être soumise à des taxes. Etant donné la nature particulière des taxes incitatives, on peut se poser la question de leur admissibilité. Il n'est guère possible pour l'instant de donner une réponse tranchée à cette question. A vrai dire, la législation en vigueur manque de cohérence, puisqu'elle admet sans réserve des mesures sévères (interdiction générale de circuler) tout en n'autorisant que de manière limitée des mesures plus douces (orientation du trafic au moyen de redevances). Si l'initiative était acceptée, il y aurait lieu d'examiner de manière plus approfondie la conformité des taxes incitatives avec le principe de la non-taxation.

25

Mise en œuvre pratique

Comme nous l'avons relevé, les auteurs de l'initiative s'en remettent expressément au législateur en ce qui concerne le choix des moyens à utiliser pour mettre en œuvre l'initiative. Les répercussions de celle-ci seront très variables en fonction du paquet de mesures choisi. Dans le cadre des travaux préparatoires au présent message, une étude⁹ a été commandée en vue de l'élaboration d'un scénario de mise en œuvre et

⁸ Le Conseil fédéral procéderait à un éventuel changement de numérotation après l'acceptation de l'initiative, v. RO 1994 1101.

⁹ Trafic individuel motorisé: mesures de réduction, Infras, Zurich juillet 1997.

en vue aussi de mieux cerner les répercussions prévisibles de l'initiative sur le trafic, l'environnement et l'économie¹⁰. Pour le Conseil fédéral, les résultats de cette étude, exposés ci-après dans les grandes lignes, ne représentent qu'une base de décision parmi d'autres, car le scénario envisagé n'est pas le seul qui soit imaginable. En se fondant sur les propositions du comité d'initiative et en admettant que les mesures prévues par la Confédération – lesquelles devraient pratiquement stabiliser les prestations kilométriques dans le délai prescrit – soient également mises en place, les auteurs de l'étude en question ont proposé un paquet de mesures que l'on peut résumer comme suit:

- Introduction d'un écobonus dans le secteur du transport des personnes. Comme pour la redevance sur les poids lourds liée aux prestations, cet écobonus serait calculé de manière à assurer l'internalisation des coûts externes de cette catégorie de trafic tels qu'ils sont aujourd'hui connus et calculés. Une perception via le prix de l'essence renchérirait le litre de carburant dans un ordre de grandeur de 1 franc à 1,70 franc. En outre, pour faire payer de manière sélective l'utilisation des tronçons névralgiques particulièrement coûteux, des péages différenciés (road pricing) seraient introduits.
- Augmentation de l'efficacité du trafic motorisé individuel, en particulier par l'encouragement du covoiturage (car pooling) et de l'auto-partage (car sharing). Il s'agit, d'une part, d'accroître le taux d'occupation des véhicules et, d'autre part, de diminuer l'attrait que revêt la propriété et l'usage des véhicules à moteur. Hypothèses envisagées: le car-pooling absorberait 25 pour cent du trafic pendulaire et 5 pour cent du trafic lié aux achats; jusqu'en 2010, 700 000 personnes (scénario 1), respectivement 2 millions de personnes (scénario 2) seraient membres d'une organisation d'auto-partage.
- Augmentation de l'efficacité et de l'attractivité des transports publics, en particulier par une offensive en matière d'investissements destinée à accroître la productivité, ainsi que par des baisses de tarifs différenciées (diminution du prix des abonnements généraux et demi-prix, par exemple). En elles-mêmes, ces mesures ne comportent pas de potentiel de réduction du trafic, mais elles conditionnent l'efficacité d'autres mesures.
- Création de villes à faible trafic. Il s'agit de réduire encore davantage l'usage de la voiture en combinant de manière souple certaines mesures (régime restrictif en matière de stationnement, aménagement de périmètres sans voitures, road pricing, amélioration de l'offre des transports publics). Mesures envisagées:
 - Redistribution de l'espace au profit des transports publics et du trafic individuel non motorisé, dans un ordre de grandeur de 20 pour cent.
 - Interdiction de circuler dans le centre des villes et aménagement de périmètres sans voitures dans le cadre de la réaffectation de zones industrielles.
 - Perception d'une taxe de stationnement sur les places de parc publiques et privées, de l'ordre de 2 à 4 francs par place utilisée (avec des exceptions), et réduction simultanée de 20 pour cent du nombre des places de parc publiques.
 - Baisse de 30 pour cent des tarifs dans les transports urbains de personnes.

¹⁰ Pour le Conseil fédéral, les résultats de cette étude, exposés ci-après dans les grandes lignes, ne représentent qu'une base de décision parmi d'autres, car le scénario envisagé n'est pas le seul qui soit imaginable

- Aménagement de lieux touristiques à faible trafic. Il s'agit ici de parvenir à la réduction visée des prestations kilométriques en portant à une trentaine le nombre de lieux touristiques sans voitures, d'une part, et en édictant des restrictions de stationnement et d'accès dans les lieux touristiques où la voiture est admise, d'autre part.
- Introduction de quatre dimanches sans voitures. Se fondant sur les expériences réalisées lors des dimanches sans voitures décrétés dans les années 70, les auteurs de l'étude préconisent une interdiction générale de circuler quatre dimanches par année dans tout le pays. Cette mesure comporte toutefois un potentiel de réduction de trafic passablement restreint.

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'efficacité prévisible de ces différentes mesures et de leur conjugaison.

Evaluation approximative de l'efficacité des différentes mesures proposées par le comité d'initiative en vue de réduire les prestations kilométriques

Tableau 2

Mesures	Potentiel de réduction sur un laps de temps de 10 ans, en chiffres absolus (mio. vkm/an) et en chiffres relatifs (% des prestations kilométriques en l'an 2000)			Interactions avec d'autres mesures
Stratégie nationale en matière de politique des prix: écobonus fondé sur les prestations kilométriques, hausse de la redevance sur les poids lourds, road pricing	Motos/cyclomoteurs	0,3–0,9	(13–35%)	Mesures principales
	Voitures de tourisme	6–17	(13–35%)	
	Autocars max.	0,02	(10%)	
	Camions	0,2–0,3	(8–12%)	
	Voitures de livraison max.	0,5	(15%)	
	Total	7–18,7	(12–33%)	
Amélioration de l'efficacité des transports motorisés individuels	Voitures de tourisme	2,3–7,2	(5–15%)	Efficacité liée aux mesures principales relevant de la politique des prix dans les transports motorisés individuels et les transports publics, efficacité directe faible
	Camions	0,125	(1%)	
	Voitures de livraison	0,125	(1%)	
	Total	2,5–7,5	(4–13%)	
Amélioration de l'efficacité des transports publics	Aucun potentiel de réduction direct (mesures tarifaires): transport des personnes 0,2–0,3 (0,5%)			Conditionne l'efficacité des autres mesures

Mesures	Potentiel de réduction sur un laps de temps de 10 ans, en chiffres absolus (mio. vkm/an) et en chiffres relatifs (% des prestations kilométriques en l'an 2000)			Interactions avec d'autres mesures
Villes à faible trafic	Motos/cyclomoteurs	< 0,1	(1%)	Renforcement de l'efficacité des mesures ci-dessus dans les régions concernées
	Voitures de tourisme	2,8–3,8	(6–8%)	
	Camions	< 0,1	(< 1%)	
	Voitures de livraison	< 0,1	(< 1%)	
	Total	3–4	(5–7%)	
Lieux touristiques à faible trafic	Transport des personnes env.	0,7	(1,4%)	Renforcement de l'efficacité des mesures ci-dessus dans les régions concernées
Dimanches sans voitures	Transport des personnes env.	0,3	(0,6%)	En conjugaison avec les mesures ci-dessus

En évaluant l'efficacité globale en fonction des effets prévisibles des différentes mesures, on obtient un potentiel de réduction compris entre 16 et 40 pour cent (cf. tableau 3). En d'autres termes, le dispositif proposé ici est susceptible de satisfaire à hauteur de moitié environ, et tout au plus à hauteur de 80 pour cent, à l'objectif de réduction de trafic prescrit par l'initiative.

Efficacité du paquet de mesures proposé par les auteurs de l'initiative par rapport à l'objectif (réduction de moitié du trafic)

Tableau 3

Mia. de vkm jusqu'en 2010		En % du volume de prestations kilométriques servant de référence (an 2000)	
Objectif prescrit par l'initiative pour la réduction du trafic	28,3	50%	
Efficacité conjuguée de toutes les mesures	Motos/cyclomoteurs	0,4–1	15–38%
	Voitures de tourisme	8–20,5	17–43%
	Autocars max.	0,02	15%
	Camions	0,3–0,4	11–15%
	Voitures de livraison	0,5–0,7	14–20%
	Total	9,2–22,6	16–40%
Ecart par rapport à l'objectif	Total	5,8–19,2	10–34%

Pour obtenir une réduction effective de moitié du trafic, il serait donc indispensable d'envisager des mesures additionnelles. Les mesures additionnelles qu'il faudrait adopter en priorité consistent en des hausses de redevances (augmentation de l'écobonus et de redevance poids lourds liée aux prestations, RPLP) et en l'introduction de nouvelles interdictions de circuler, étant donné que, dans les autres domaines d'intervention, il ne serait guère possible d'accroître notablement le potentiel de réduction de trafic dans le délai prescrit par l'initiative sans prendre des mesures plus draconiennes (interdictions). Parmi ces mesures plus draconiennes figurent la limitation de l'âge légal pour la conduite d'un véhicule, le contingentement du kilométrage, des interdictions de circulation à plus grande échelle et des prescriptions relatives au taux d'occupation des véhicules.

3 Répercussions d'une réduction de moitié du trafic routier motorisé

31 Répercussions sur le trafic lui-même

Concernant l'impact qu'aurait sur le trafic une réduction de moitié des prestations kilométriques, l'étude dont il est fait référence précédemment conclut que la baisse de trafic se répartirait à peu près à part égale (c'est-à-dire à raison d'un tiers environ) sur les segments suivants:

- Réduction réelle de la mobilité (motorisée): les déplacements seraient raccourcis ou effectués à pied ou à vélo, quand on n'y renoncerait pas carrément.
- Augmentation de l'ordre de 30 à 40 pour cent du taux d'occupation des véhicules.
- Transfert de trafic en direction des transports publics.

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'impact prévisible de cette réduction de trafic sur les différentes catégories de véhicules et les différentes catégories de déplacements.

Répartition de la réduction des vkm entre les différentes catégories de véhicules et les différentes catégories de déplacements (ordres de grandeur se rapportant à l'an 2000)

Tableau 4

Catégories de véhicules			Catégories de déplacements		
	Part à la Réduction du trafic	Recul de prestations kilométriques		Part à la Réduction du trafic	Recul de prestations kilométriques
Voiture de tourisme ¹	89%	-55%	Pendulaire	20%	-45%
Moto/cyclo-moteur	3%	-45%	Achats	10%	-35%
Autocar ²	~ 0	~ 0	Utilitaire	10%	-35%
Camion	3%	-20%			
Voiture de livraison	5%	-30%	Loisirs/tourisme	60%	-60%
Total	100%			100%	
= 28,3 mia. Vkm			= 28,3 mia. vkm		

¹ Les mesures prévues ne devraient pas modifier la composition du parc automobile entre voitures diesel et voitures à essence, pour autant évidemment que l'écobonus sur le carburant, s'il venait à être introduit, entraîne également une augmentation du prix du diesel. Dans ce cas, il serait nécessaire de mettre en place des systèmes de remboursement pour les poids lourds (dans le cadre de la RPLP).

² Les prestations kilométriques effectuées par les autocars resteront probablement stables, car on peut supposer qu'en raison du transfert de trafic de la voiture individuelle vers les transports collectifs, les voyages de vacances en autocar connaîtront une croissance qui, grosso modo, annulera l'effet des mesures de réduction de trafic pour cette catégorie de véhicules.

La baisse du trafic serait la plus importante dans les villes (moins 65%) et la plus faible dans les régions de montagne (moins 20%). C'est dans les agglomérations que la baisse la plus forte en kilomètres parcourus devrait intervenir (60% de la réduction totale).

Les répercussions qu'entraînerait l'acceptation de l'initiative sur les transports publics sont incertaines. Si le transfert de trafic reste dans les limites définies par l'étude, il induira en l'espace de dix ans un accroissement d'au moins 85 pour cent dans le transport des personnes et d'environ 15 pour cent dans le transport des marchandises. Comme cette nouvelle demande ne se répartira pas uniformément tout au long de la journée, il faut s'attendre à ce qu'elle se concentre sur les heures de pointe. Pour y répondre, il faudra consentir des investissements supplémentaires, notamment sur les lignes principales et dans les agglomérations, afin d'augmenter le matériel roulant (trains plus longs ou à deux étages), d'améliorer les techniques de régulation du trafic ferroviaire et de construire des infrastructures ad hoc, passablement coûteuses. Compte tenu des investissements en faveur de RAIL 2000 et des NLFA, les CFF évaluent à quelque 50 milliards de francs la dépense nécessaire pour l'ensemble des transports publics, sans prendre en considération les modifications

spécifiques de comportement qui pourraient intervenir, ni les interventions ciblées sur le marché. Si, pour faire face au transfert de trafic, les transports publics devaient non seulement doubler, mais tripler leurs prestations, il faudrait investir 50 milliards supplémentaires. Il s'agit là de chiffres maximum, qui s'imposent toutefois si les transports publics veulent conserver leur niveau de service. L'acceptation de l'initiative devrait avoir une incidence positive sur l'offre des transports publics sur l'ensemble du territoire, en contribuant au maintien de celle-ci.

Indépendamment de l'ampleur de l'augmentation du trafic, il est d'ores et déjà certain qu'une mise en œuvre de l'initiative dans le délai prescrit conduira d'une manière ou d'une autre à des problèmes de capacité, en particulier sur les lignes principales et dans les agglomérations, étant donné que tous les investissements requis ne pourront pas être réalisés dans un laps de temps aussi court.

Le fait que l'initiative ne vise que le trafic routier motorisé devrait conduire au transfert d'une partie du trafic touristique et de loisirs vers l'avion, car le niveau des prix dans le transport aérien ne sera pas modifié. Cela aura comme corollaires, d'une part, une aggravation des atteintes à l'environnement et, d'autre part, un affaiblissement de la motivation de la population à passer les vacances à l'intérieur du pays, en raison des restrictions de stationnement dans et aux alentours des lieux touristiques.

Les répercussions d'une réduction de moitié du trafic motorisé individuel sur le financement du système de transport seraient considérables. Tout d'abord, le volume des recettes de la Confédération et des cantons au titre des droits de douane sur les carburants et des impôts sur les véhicules à moteur serait diminué de moitié environ. Même en admettant que la mise en œuvre de l'initiative ne rendra plus nécessaire la réalisation de nouvelles routes, on peut se demander si les fonds restants suffiront à financer l'entretien du réseau routier existant, étant donné le coût croissant de cet entretien. Cela devrait dépendre largement de l'affectation des recettes supplémentaires, notamment celles issues de l'écobonus (seront-elles redistribuées à la population ou réinvesties dans le secteur des transports?).

32 Répercussions sur l'environnement et la sécurité routière

Dans le domaine de l'environnement, on peut escompter des effets positifs d'une réduction de moitié des prestations kilométriques. Néanmoins, l'importance de ces effets devrait être atténuée par l'impact contraire dû au développement des transports publics. Le tableau ci-après donne un aperçu des répercussions prévisibles sur différents secteurs de l'environnement.

Vue d'ensemble des répercussions d'une réduction de moitié du trafic routier privé sur différents secteurs de l'environnement

Tableau 5

Secteurs de l'environnement	Effets positifs	Effets secondaires négatifs possibles	Effet global
Polluants atmosphériques	Réduction des émissions de polluants atmosphériques du trafic routier dans une proportion à peu près égale à la réduction des prestations kilométriques. Amélioration de la situation sur le front des immissions (NO ₂ , ozone) dans une proportion inférieure à la réduction des prestations kilométriques.	Besoin accru de courant pour les transports publics, selon la structure de l'alimentation électrique (effet relativement faible)	Réduction des émissions polluantes ¹ : NOx: 40–45 % COV: 45–50% Particules: 20–30%
Climat	Réduction des émissions de CO ₂ dans une proportion à peu près égale à la réduction des prestations kilométriques. Baisse des émissions de N ₂ O.	Besoin accru de courant pour les transports publics, selon la structure de l'alimentation électrique	Réduction de 45–50% des émissions de CO ₂
Bruit	Réduction du bruit dans une proportion inférieure à la réduction des prestations kilométriques, perceptible surtout dans les zones urbaines.	Augmentation du bruit des chemins de fer (surtout dans les corridors sensibles)	Bilan positif
Consommation de surfaces	Ralentissement du compactage des sols (emprise moins forte des transports motorisés individuels sur le territoire)	Consommation accrue de surfaces en faveur des nouvelles infrastructures des transports publics	Bilan positif, non pas en ce qui concerne les surfaces compactées, mais en raison de l'emprise moins forte des transports motorisés individuels sur le territoire

Secteurs de l'environnement	Effets positif	Effets secondaires négatifs possibles	Effet global
Autres effets	Abaissement des charges sur l'environnement dues aux processus en amont	Accroissement des charges dues aux processus en amont dans les chemins de fer	Bilan globalement positif

¹ Il faut tenir compte du fait que la part à ces émissions n'est pas la même pour toutes les catégories de véhicules.

Dans l'ensemble, les objectifs fixés dans le domaine de l'environnement (ch. 233) devraient être largement atteints avec une réduction de moitié du trafic routier motorisé. Une perspective analogue se dessinerait en ce qui concerne la consommation d'énergie, qui devrait reculer de moitié environ, et cela malgré un accroissement de la consommation dans le secteur des transports publics. Ce sera le cas surtout si la quantité d'énergie utilisée pour fabriquer les véhicules (énergie grise) recule elle aussi largement, à la suite de la réduction du nombre de véhicules en circulation. Des dépassements des valeurs limites ne devraient plus intervenir que pour le bruit et l'ozone, de manière ponctuelle.

Le fait que le nombre des accidents et des victimes de la route a tendance à diminuer ou, tout au moins, à stagner en dépit de l'accroissement constant du trafic montre que la sécurité routière n'est que partiellement fonction du volume des prestations kilométriques. Ainsi, l'impact en soi positif d'un recul du trafic sur la sécurité routière serait en partie compensé par l'élévation du taux d'occupation des véhicules (gravité potentiellement plus élevée des accidents) et par l'élévation probable des vitesses moyennes de circulation (les routes étant plus dégagées). Les auteurs de l'étude «Trafic individuel motorisé: mesures de réduction» estiment donc que la diminution du nombre des accidents et des victimes de la route ne serait que de l'ordre de 20 à 30 pour cent.

33 Conséquences économiques

Une mise en œuvre de l'initiative dans le délai prescrit entraînerait des conséquences dont l'ampleur dépasse le cadre ordinaire des analyses effectuées à ce jour. Dès lors, il n'a pas été possible de se référer à des modèles empiriques pour analyser les conséquences économiques d'une réduction de moitié du trafic routier motorisé. La marge d'incertitude des considérations ci-après est donc passablement importante.

Les effets sur l'économie ne seraient pas tous négatifs. Ainsi, la redistribution des ressources libérées dans des secteurs économiques à forte intensité de main-d'œuvre pourrait, sous certaines conditions, avoir un impact économique positif. C'est ce que confirment les résultats de calculs fondés sur certains scénarios de fiscalité écologique (cf. p. ex. INFRAS/Ecoplan 1996, Ecoplan/Université de Berne 1996).

S'agissant des différents segments de trafic, les conséquences prévisibles sont les suivantes:

- La réduction du trafic routier individuel privera ce secteur d'environ 20 milliards de francs par année.

- Une partie de ces ressources sera redistribuée, au profit notamment des transports publics et des activités innovatrices dans le domaine du trafic privé.
- Le secteur du transport routier connaîtra un recul qui ne sera que partiellement compensé par l'augmentation de la demande dans le transport ferroviaire.
- Des changements structurels interviendront dans le trafic pendulaire et dans le trafic lié aux achats et aux loisirs, dont l'effet sur l'emploi, quoique difficile à évaluer, devrait être négligeable.
- Les activités de sous-traitance pour l'industrie automobile (étrangère) seront touchées, mais les données détaillées manquent pour chiffrer la création de valeur ajoutée de ce secteur.

Pour mettre en place les mesures prévues d'une manière qui ne soit pas trop brutale pour l'économie, il faut du temps. Or, dans le cas de l'initiative pour la réduction du trafic, le temps manque, justement, puisque le délai prescrit pour sa mise en œuvre n'est que de dix ans. Quand bien même le comité d'initiative estime que le processus de réflexion que celle-ci doit susciter compte davantage que le respect strict d'un délai, le texte de l'initiative n'en est pas moins clair à ce sujet et le délai qu'il prescrit est juridiquement contraignant¹¹.

Etant donné la nécessité de prendre des mesures coercitives pour pouvoir mettre en œuvre l'initiative dans le délai prescrit, les conséquences prévisibles seraient négatives tant sur la croissance économique que – selon toute probabilité – sur l'emploi. Les agglomérations seraient touchées au premier chef, car elles regroupent la majeure partie des places de travail. Le ralentissement de la croissance économique dans les centres économiques du pays freinerait également la production dans les zones rurales. Les régions touristiques seraient elles aussi fortement touchées. Les avantages concurrentiels dont bénéficient certaines localités touristiques – aisément accessibles au moyen des transports publics – ne suffiraient certainement pas à compenser les inconvénients découlant d'une politique touristique isolationniste au plan international (faible présence de touristes étrangers en Suisse, «fuite» de touristes suisses à l'étranger).

Structurellement, certains secteurs seraient perdants, d'autres seraient gagnants. Outre le transport routier, les grands perdants seraient la construction routière, l'industrie pétrolière, le commerce automobile, la réparation automobile (garages) et écoles de conduite. Les grands gagnants seraient les transports publics et les secteurs qui leur sont liés (au bout du compte, le secteur du génie civil en retirerait lui aussi des effets positifs). Mais il y aurait également des gagnants dans le domaine du transport routier et des branches annexes (entreprises d'auto-partage, de taxis et de location de voitures).

¹¹ L'étude «Trafic individuel motorisé: mesures de réduction» examine également un scénario dans lequel le délai de mise en œuvre de l'initiative est notablement plus long que celui qui est prescrit. Avec ce scénario, les conséquences sur l'économie et l'emploi sont nettement moins sévères.

Pour la Confédération, les cantons et les communes, les conséquences seraient avant tout financières. La perte de recettes au titre des impôts sur les huiles minérales et des impôts sur les véhicules à moteur serait particulièrement sévère. La clé de répartition des nouvelles recettes déterminera si et dans quelle mesure des compensations pourraient intervenir. De nouvelles possibilités de financement devraient s'ouvrir aux communes, qui ont jusqu'ici financé leurs dépenses routières essentiellement par le biais des recettes fiscales (taxes de stationnement plus élevées, road pricing).

Les pertes d'emplois dans le domaine de la mise en application du droit de la circulation routière (police de la circulation par exemple) devraient être largement compensées par les créations d'emplois dans le domaine des transports publics (CFF) et dans le domaine administratif (mise en œuvre de l'initiative).

4 Evaluation de l'initiative

4.1 Appréciation globale

L'initiative répond à certaines attentes exprimées par une grande partie de la population: *protection contre les effets négatifs du trafic motorisé individuel* tels que bruit, pollution de l'air, dangers d'accident, bétonnage croissant du paysage, atteintes à la qualité de vie. Il est vrai qu'il reste encore des efforts à faire dans la lutte contre les effets négatifs du trafic routier motorisé. Mais l'initiative ne tient pas compte des mesures engagées entre-temps, ni des répercussions politiques, économiques et sociales que son acceptation entraînerait. L'objectif même de cette initiative, à savoir la diminution de moitié des prestations kilométriques en l'espace de dix ans seulement, est des plus problématiques et excessifs.

4.2 Comparaison avec d'autres initiatives antérieures ayant trait aux transports

L'initiative pour la réduction du trafic constitue la dernière en date d'une longue série d'initiatives ayant pour objet la diminution du trafic motorisé individuel ou, tout au moins, la limitation des effets négatifs de ce trafic.

Initiative «contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur» (initiative Albatros, rejetée le 25 sept. 1977)

Initiative «pour démocratie dans la construction des routes nationales» (rejetée le 26 fév. 1978)

Initiative «pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions» (rejetée le 28 mai 1978)

Initiative «pour sauver le Simmental des routes nationales» (retirée le 15 déc. 1986)

Initiative «pour une juste imposition du trafic des poids lourds» (redevance sur les poids lourds, rejetée le 7 déc. 1986)

Initiative «pour l'encouragement des transports publics» (rejetée le 3 mars 1991)

Initiative «Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier» (rejetée le 1^{er} avril 1990)

Initiatives dites «Trèfle» (initiative «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure /Zuchwil», initiative «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon», initiative pour un district du Knonau sans autoroute», toutes rejetées le 1^{er} avril 1990, et l'initiative «pour un canton du Jura libre d'autoroute» (retréée le 21 nov. 1989).

Initiative «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» (acceptée le 20 fév. 1994)

Comme le montre cette énumération, ces initiatives populaires ont été refusées par le peuple, à l'exception de l'initiative des Alpes et de deux initiatives qui furent retirées. Elles ont été rejetées surtout parce qu'entre-temps, des mesures destinées à combattre les lacunes qu'elles dénonçaient à juste titre furent mises en place. Citons par exemple les mesures prises au titre de la protection de l'air, lesquelles ont conduit à un abaissement graduel des concentrations de substances nocives dans l'atmosphère, ou les projets visant à développer les transports publics, tels que RAIL 2000 et les NLFA. Dans ce contexte, le lancement d'une initiative qui, dans ses exigences, va bien au-delà de ce que demandaient les initiatives antérieures du même type, n'est guère opportun.

43 Lacunes de l'initiative

43.1 Approche inadéquate

On peut certes tirer des parallèles entre les objectifs de la politique des transports officielle et les intentions des auteurs de l'initiative (voir ch. 51). Il convient néanmoins de rejeter celle-ci sans réserve, notamment en raison de l'approche choisie, qui porte sur les prestations kilométriques du trafic motorisé individuel:

- Aussi bien en matière de diverses charges sur l'environnement qu'en matière de sécurité routière, une réduction des prestations kilométriques n'est de loin pas le meilleur moyen d'améliorer la situation.
- Des potentiels importants tels que ceux résultant des progrès technologiques ne sont pas pris en considération; ils risquent même d'être moins bien exploités qu'actuellement, puisqu'une partie des efforts de recherche seront reportés dans d'autres secteurs.
- L'initiative encourage le développement des transports publics et du transport aérien sans remettre en question les avantages (et les dommages) écologiques inhérents à ce développement, ni les investissements qu'il impliquerait.
- Le traitement indifférencié des véhicules-kilomètres parcourus par des catégories de véhicules fondamentalement différentes (cyclomoteurs et camions par exemple) est matériellement inapproprié.

L'approche qui sous-tend la seule mesure concrète figurant dans le texte de l'initiative, à savoir l'attribution de compétences supplémentaires aux communes pour ordonner des restrictions de circulation, n'est pas convaincante non plus. Comme indiqué au ch. 23 et comme le montrent diverses mesures prises par les cantons et les communes en vue de modérer et restreindre la circulation (harmonisation des vitesses vers le bas, régimes de stationnement, réservation de voies de circulation aux transports publics, etc.), le droit en vigueur octroie déjà de telles compétences aux collectivités locales. A ce jour, l'usage de ces compétences par les communes n'a d'ailleurs donné lieu qu'à peu de conflits sur la scène publi-

que. Les cas les plus connus concernent un domaine que l'initiative laisse explicitement de côté (*limitations de vitesse sur les routes nationales*).

Un problème beaucoup plus grave pour les communes serait l'insuffisance des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures de circulation qu'elles seraient amenées à prendre, vu qu'elles ne participent qu'indirectement et de manière minime à la perception des catégories de recettes les plus importantes (impôts sur les huiles minérales et impôts sur les véhicules à moteur). La possibilité qui leur resterait de financer les projets routiers en puisant dans les recettes fiscales générales ne constituerait pas une solution appropriée (violation du principe de causalité) et, eu égard aux difficultés financières des collectivités publiques, ne serait envisageable que de manière très restreinte. Le droit fédéral en vigueur tient un peu plus compte de ces lacunes, en finançant, via les impôts sur les huiles minérales, des mesures destinées notamment à séparer les courants de trafic.

432 **Conséquences indésirables**

Le fait que l'initiative ne peut être considérée comme impraticable au sens juridique du terme ne doit pas faire oublier que sa mise en œuvre et les répercussions qu'elle entraînerait placeraient notre pays devant d'énormes problèmes de nature politique, économique et sociale. L'expérience montre que l'acceptation d'une initiative dont le texte ne dit rien sur les conséquences qu'elle pourrait avoir pour les individus ne signifie en aucune façon l'acceptation des mesures concrètes qui seront prises dans le cadre de la législation d'exécution. La solution prévue par le texte d'initiative en cas d'échec de la législation d'exécution (promulgation des dispositions nécessaires par voie d'ordonnance) n'est pas susceptible de résoudre le problème: soit le Conseil fédéral ordonnerait, pour des raisons pratiques, les mêmes mesures que celles qui ont échoué dans le cadre de la procédure ordinaire et se verrait alors reprocher un comportement arbitraire, soit il s'efforcerait d'édicter d'autres mesures qui, forcément, seraient encore moins bien acceptées que celles prévues initialement.

Dans le domaine économique, l'initiative, étant donné surtout la brièveté du délai imparti pour sa mise en œuvre, entraînerait dans tout le pays des conséquences nettement négatives sur l'emploi et la croissance économique. Cela tout particulièrement dans les régions périphériques: bien qu'ici le trafic baisserait dans une proportion certainement inférieure à la moyenne, ces régions seraient particulièrement touchées par les effets d'une acceptation de l'initiative puisqu'elles sont généralement moins bien desservies par les transports publics. Le fait que le transport aérien et les régions touristiques des pays limitrophes feraient précisément partie des gagnants témoigne du manque de cohérence de l'initiative.

Enfin, il est à craindre que l'initiative se révèle discriminatoire et, dès lors, préjudiciable à la paix sociale. Ainsi, les incidences négatives sur la croissance économique se répercutent avant tout sur les couches sociales les plus défavorisées. Il est vrai qu'en fonction des modalités choisies, cet effet pourrait être compensé (par exemple à travers une redistribution des taxes incitatives par tête d'habitant). Mais le débat en vue de déterminer quelles régions, quels groupes de population, etc. devraient fournir tel ou tel sacrifice, ne manquerait pas d'être source de conflits.

Il faut s'attendre à des frictions avec l'étranger au chapitre des transports, qui devraient être une fois de plus particulièrement délicates. Pour mettre en œuvre cette initiative, la Suisse serait contrainte de dénoncer des accords internationaux qu'elle a signés, ou alors de créer des réglementations spéciales et complexes qui discriminaient ses propres citoyennes et citoyens. Dans ce contexte, le tourisme des pompes à

essence inévitablement engendré par une hausse du prix des carburants représente un problème supplémentaire.

433 **Problèmes de délimitation**

Plusieurs notions contenues dans le texte de l'initiative soulèvent des problèmes de définition et de différenciation. Ainsi, les auteurs de l'initiative estiment que la notion de «trafic routier motorisé» ne s'applique pas aux véhicules légers dont le poids total est inférieur à une limite donnée et que, bien au contraire, l'utilisation de ces véhicules peut même contribuer à la mise en œuvre de l'initiative. Cette vision des choses n'est pas conforme à l'énoncé de l'initiative. On peut également se demander si et dans quelle mesure les prestations kilométriques fournies dans l'agriculture sont touchées par l'initiative. Concerne-t-elle la totalité des kilomètres parcourus dans le cadre des activités agricoles, ou seulement les kilomètres parcourus sur la route?

La notion de transports publics mériterait elle aussi d'être précisée. Par exemple, les taxis doivent-ils être considérés comme des moyens de transport publics?

La disposition selon laquelle les communes sont habilitées à ordonner des restrictions de trafic «pour autant que ces restrictions répondent aux exigences de l'alinéa 1bis ou qu'elles visent à maintenir ou à améliorer des espaces vitaux» pose problème également. Par exemple, le réaménagement en giratoire d'une intersection réglée par des feux, en améliorant la fluidité de la circulation, conduit à une augmentation du débit possible dans le périmètre de cette intersection et agit donc plutôt à sens contraire de l'objectif visé par l'initiative. Mais, d'un autre côté, la création d'un giratoire entraîne une amélioration notable de la situation locale sur le plan des émissions nocives et a donc un effet positif sur la qualité de vie (espaces de vie). Ainsi, la transformation en giratoire du carrefour du «Bären», à Zollikofen (cf. illustration), a eu pour conséquence une baisse des émissions de NO_x de l'ordre de 35 à 40 pour cent. C'est là un cas de figure qui met en évidence de manière éloquent le caractère discutable du choix du critère des prestations kilométriques.



Si les ronds-points (ci-dessus à Zollikofen) correspondent à la philosophie de l'initiative – ils améliorent l'espace vital –, ils lui sont également contraires car, en général, ils augmentent le rendement des routes. C'est là l'exemple flagrant d'une remise en question de cette démarche, qui vise uniquement les prestations kilométriques, et des problèmes d'application qui se poseront si l'initiative est acceptée.

La notion de prestations kilométriques pose non un problème de définition mais un problème de mesurabilité. Cette notion recouvre indéniablement le nombre total de véhicules-kilomètres parcourus durant un laps de temps donné, généralement une année, sur le territoire suisse. La provenance des véhicules ne joue là aucun rôle. Alors que le nombre de kilomètres parcourus peut être assez facilement calculé, il n'en est pas de même des effets des mesures prises sur les prestations kilométriques.

44 Pas de contreprojet

Au vu des parallèles que l'on peut tirer entre les objectifs de la politique des transports officielle et les intentions des auteurs de l'initiative (réduction des effets négatifs du trafic motorisé individuel), la question se pose de savoir s'il y a lieu d'élaborer un contreprojet à l'initiative.

Le fait que l'approche choisie par les auteurs de l'initiative – la réduction des prestations kilométriques – n'ait jusqu'ici pas représenté une priorité de la politique des transports gouvernementale, est un argument qui milite contre l'élaboration d'un contreprojet. En particulier le Conseil fédéral ne s'est jamais fixé d'objectif quantitatif à cet égard. Un changement d'orientation qui irait dans le sens prôné par l'initiative, par exemple sous la forme d'une réduction du trafic de 10 pour cent, s'impose d'autant moins que les effets négatifs du trafic routier ont été reconnus et que des mesures supportables ont été mises en place pour y remédier. Les améliorations d'ores et déjà intervenues confirment la justesse de la politique choisie. D'autres mesures allant dans le même sens sont en outre prévues (voir ch. 5) et elles seront au besoin complétées.

Il n'est pas nécessaire non plus d'élargir fondamentalement les compétences des communes. Des améliorations ponctuelles peuvent être entreprises dans le cadre du droit en vigueur. Il faut donc renoncer à élaborer un contreprojet à cette initiative.

5 Politique de la Confédération

51 Caractéristiques de la politique de la Confédération dans le domaine du trafic motorisé individuel

Il existe des parallèles entre la politique des transports menée par la Confédération et les motivations des auteurs de l'initiative, dans la mesure où la Confédération comme les auteurs de l'initiative souhaitent réduire les effets négatifs du trafic motorisé individuel. Les deux approches s'opposent fondamentalement. Tandis que l'initiative demande une cure radicale et épuisante, tant économiquement que politiquement, la politique fédérale tend à produire, au moyen de mesures ciblées, le plus grand bénéfice possible pour la population sans que cela ne compromette ni ne remette en cause fondamentalement les effets positifs de la motorisation. Dans les domaines de la protection de l'air et de la sécurité routière tout particulièrement, ces mesures ont permis des améliorations substantielles:

- Les mesures mises en place ont entraîné, en dépit de l'accroissement des prestations kilométriques, un recul perceptible des concentrations de polluants dans l'atmosphère (moins de dioxydes de soufre, moins d'hydrocarbures et, depuis peu, une tendance à la baisse également en ce qui concerne les oxydes d'azote).
- Alors que le trafic a continué de croître fortement, le nombre des accidents de la circulation et des blessés de la route est resté stable au cours de ces dernières années, et le nombre des personnes tuées sur la route a même baissé continuellement. La hausse du montant des amendes d'ordre intervenue au 1^{er} septembre 1996, laquelle a induit, du moins à court terme, un recul du nombre des accidents et des blessés, illustre l'efficacité des mesures ciblées.

Les exemples mentionnés ci-dessus montrent que la Confédération a su réagir de manière adéquate et efficace aux effets négatifs du trafic motorisé individuel. Il est indéniable que les progrès accomplis ne sont pas encore satisfaisants dans tous les domaines et que de nouvelles améliorations doivent absolument intervenir. Ce sera d'ailleurs le cas, puisque le Conseil fédéral entend s'en tenir scrupuleusement à sa politique. Cela signifie en particulier que¹²:

- la croissance des transports doit être contenue dans des limites données;
- le développement des modes de transport doit être coordonné;
- les transports doivent être efficaces, respectueux de l'environnement, économes en énergie et nécessiter un minimum d'espace;
- l'équilibre financier des transports doit être amélioré et leur subventionnement direct et indirect doit diminuer.

Les mesures suivantes (les parenthèses indiquent l'état de leur réalisation) contribuent à atteindre cet objectif:

¹² Ct. à ce sujet le message relatif à l'initiative populaire «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit», FF 1992 II 865.

- Mesures destinées à abaisser la consommation de carburant (ordonnance du 18 déc. 1995 sur la réduction de la consommation spécifique de carburant des automobiles [ORCA], RS 741 421).
- Renforcement des prescriptions sur les gaz d'échappement, en conformité avec l'Union européenne (arrêté du Conseil fédéral du 21 avril 1993). L'UE prévoit l'introduction des normes EURO III pour l'an 2000 et des normes EURO IV pour 2005.
- Actions dans le cadre du programme «Energie 2000» (sur la base de l'art. 24^{octies} cst.).
- Relèvement des droits de douane sur les carburants (message relatif à la construction et au financement des transports publics, FF 1996 IV 648 ss).
- Introduction d'une redevance sur les poids lourds liée aux prestations, RPLP (message relatif à une loi fédérale sur la RPLP, FF 1996 V 505 ss).
- Introduction d'une taxe sur le transit alpin, TTA (sur la base de l'art. 36^{sexies} cst., projet en consultation jusqu'au 15 sept. 1997).
- Offre faite par le Conseil fédéral, dans le cadre des négociations bilatérales avec l'UE, consistant à lever progressivement la limite des 28 t (arrêté du Conseil fédéral du 3. Avril 1996).
- Mesures visant à réduire les émissions de gaz carbonique, en particulier l'option d'une taxe sur le CO₂ inscrite dans la loi du même nom (en cours de consultation, FF 1997 III 395 ss).

Le tableau 6 donne un aperçu des mesures planifiées et de l'efficacité que l'on peut en attendre sur la réduction des prestations kilométriques et l'abaissement des charges sur l'environnement. Ce tableau ne tient pas compte du relèvement à 40-70 pour cent (30-50% auparavant) des taux des contributions versées au titre des mesures nécessitées par le trafic routier en vertu de l'ordonnance sur la protection de l'air, relèvement intervenu au 1^{er} juillet 1997 dans le cadre de la révision de la loi sur la protection de l'environnement, ni des programmes d'impulsion de la Confédération dans le cadre d'Energie 2000.

Aperçu de l'efficacité des mesures planifiées

Tableau 6

	Segment et domaine de référence	Effet dans le domaine des prestations kilométriques (tendance)	Effet dans le domaine des charges sur l'environnement (tendance)
Réduction de la consommation spécifique de carburant (ORCA)	Voitures de tourisme (voitures neuves)	Négligeable	Réduction de 15% de la consommation de carburant et des émissions de CO ₂ des voitures neuves entre 1996 et 2001
Prescriptions sur les gaz d'échappement (EURO III)	Tous les véhicules (véhicules neufs)	Négligeable	Réduction des polluants atmosphériques: NOx: 18 500 t/an (2010) HC: 10 900 t/an (2010) (OFEFP 1996)
Actions entrant dans le cadre du programme «Energie 2000»	Transport des personnes et des marchandises	Potentiel initial minime (mais potentiel élevé à long terme) ¹	Complémentaire à l'abaissement de la consommation d'énergie et des émissions de CO ₂ (surtout pour les voitures de tourisme)
Augmentation de l'imposition des carburants (essence/diesel) en faveur des NLFA	Transport des personnes et des marchandises	Voitures de tourisme: mesure favorable à la réduction de la consommation de carburant, réduction de 1-2% des prestations kilométriques Camions: négligeable	Voitures de tourisme: réduction de 2-4% de la consommation de carburant Camions: négligeable (INFRAS 1996a)
RPLP/TTA conjointement avec la levée de la limite des 28 tonnes	Camions	Trafic interne: 31% Trafic origine/destination: 42% Trafic de transit: - 80% Total: - 35%	- Réduction de l'ordre de 40 à 50% de la consommation d'énergie, des émissions de CO ₂ et des émissions de polluants atmosphériques

	Segment et domaine de référence	Effet dans le domaine des prestations kilométriques (tendance)	Effet dans le domaine des charges sur l'environnement (tendance)
Taxe sur le CO ₂	Transport des personnes et des marchandises	Taxe sur les carburants: (50 ct./litre) Voitures de tourisme: – 4–7% Trafic dans son ensemble: négligeable (INFRAS 1996a)	Taxe sur les carburants: Consommation d'énergie/émissions de CO ₂ –9–15% Polluants atmosphériques – 4–7% Trafic total: négligeable

¹ Par exemple auto-partage, promotion du transport combiné.

En résumé, on peut dire qu'en admettant que la taxe sur le CO₂ soit introduite (elle ne figure dans la loi sur le CO₂ que sous forme d'option) et que la limite de 28 tonnes en vigueur dans le trafic des marchandises soit levée, on peut escompter à l'horizon 2010 une nouvelle baisse sensible des atteintes l'environnement dues au trafic, par rapport à la tendance 2000 (énergie – 7,1%, CO₂ – 6,8%, NO_x – 4,7%).

52 Options

Pour que les améliorations présentées au chiffre 51 interviennent effectivement, il faut bien entendu qu'aucune mesure produisant des effets contraires ne soit prise. Plus encore, l'opportunité de nouveaux progrès conformes à l'évolution de la situation doit être examinée. A l'heure actuelle, les projets suivants sont à l'ordre du jour:

- Nouveau renforcement des prescriptions sur les gaz d'échappement (introduction des normes EURO IV).
- Introduction facilitée de péages (road pricing) au sens de la motion Vollmer « Introduction du télépéage dans les villes » (transformée en postulat par le Conseil national le 24 mars 1995).
- Introduction facilitée de la signalisation par zones à travers la simplification de la procédure ; éventuellement extension du périmètre de la zone.
- Amélioration du financement des tâches transférées aux cantons et aux communes en vertu de la loi sur la protection de l'environnement. La possibilité d'accorder des subventions globales est examinée dans le cadre de la nouvelle péréquation financière.
- Encouragement des moyens de locomotion non motorisés.
- Réaménagement des espaces de circulation en vue de modérer le trafic.
- Poursuite des mesures destinées à abaisser la consommation spécifique de carburant des voitures de tourisme.
- Financement des mesures de protection contre le bruit en conformité avec le principe de causalité (les communes doivent encore et toujours financer une grande partie de leurs dépenses dans ce domaine en puisant dans les recettes fiscales générales).

6 Rapport avec le droit européen

61 Problèmes juridiques

L'initiative entre dans le champ de plusieurs accords bilatéraux ou multilatéraux en vertu desquels la Suisse s'est notamment engagée à autoriser la libre circulation de véhicules étrangers sur son territoire ou à ne pas entraver le transport de marchandises d'une façon qui nuirait à la libre concurrence (cf. ch. 123)¹³. Si la Suisse entend tenir ses engagements dans le cadre des accords en question même en cas d'acceptation et de mise en œuvre de l'initiative, elle ne doit soumettre les ressortissants étrangers à aucune restriction. En fonction des modalités de mise en œuvre choisies, cela pourrait conduire à une «autodiscrimination» considérable, puisque la réduction de moitié du trafic en Suisse devrait intervenir alors que, dans les pays étrangers, le volume de trafic demeurerait le même, voire augmenterait. La mise en œuvre pratique de l'initiative (voir ch. 25) en serait rendue encore plus difficile.

Une autre possibilité consisterait en la dénonciation des accords bilatéraux ou multilatéraux concernés. Du point de vue juridique, ce serait tout à fait possible, mais cela entraînerait dans la pratique des problèmes très graves, compte tenu en particulier de l'évolution actuelle dans les transports en Europe.

62 Considérations générales

L'acceptation de l'initiative serait en contradiction avec le droit européen en vigueur et avec les autres tendances d'évolution qui se dessinent.

L'objectif visé par l'initiative, à savoir la réduction de moitié du trafic routier, est trop rigide. Il prive la Suisse de la possibilité de réagir avec souplesse aux évolutions à venir en Europe. Par exemple, un accord tel que celui qui est négocié actuellement avec l'UE dans le domaine des transports terrestres ne serait plus guère envisageable.

L'acceptation de cette initiative ferait également subir à la Suisse des handicaps dans le trafic international et la désavantagerait sur le plan géographique par rapport à d'autres pays européens.

On peut aussi se demander dans quelle mesure les Etats voisins seraient touchés par les mesures que nécessiterait la mise en œuvre de l'initiative. Ainsi, la Suisse pourrait se voir reprocher de générer un trafic de contournement dans les pays limitrophes en entravant le transit sur son sol.

L'acceptation de l'initiative porterait donc atteinte à la crédibilité de la Suisse dans la politique internationale des transports. S'il s'avérait impossible de mettre en œuvre l'initiative d'une manière non discriminatoire, notre pays devrait même s'attendre à des mesures de rétorsion.

¹³ Cf. par ex. Accord du 2 mai 1992 entre la Confédération helvétique et la Communauté économique européenne sur le transport de marchandises par route et par rail (RS 0.740.71); Accord du 26 mai 1982 relatif aux services occasionnels internationaux de voyageurs par route effectués par autocars ou par autobus (RS 0.741.618); Accord de libre échange du 22 juillet 1972 entre la Confédération helvétique et la Communauté économique européenne (RS 0.632.401).

La politique des transports de l'Union européenne et de ses Etats membres est marquée par des tendances analogues à celle de la politique suisse. D'une part, il s'agit d'instaurer la vérité des coûts, comme le propose le Livre vert de l'UE intitulé «Vers une tarification équitable et efficace dans les transports». D'autre part, il importe de lutter contre les effets négatifs du trafic au moyen de mesures ciblées. Le renforcement progressif des prescriptions sur les gaz d'échappement (EURO III en l'an 2000 et EURO IV cinq ans plus tard déjà) est exemplaire à cet égard¹⁴. Si la Suisse se rallie à ce calendrier, comme elle l'envisage, il devrait être possible de respecter en grande partie les valeurs limites également en ce qui concerne les oxydes d'azote.

Pour illustrer d'autres tendances, voici deux exemples relevant des domaines d'action national et local:

- Pour pouvoir libérer le centre des villes du trafic, l'Italie a créé les bases légales nécessaires à l'introduction de péages aux centres-ville (road pricing).
- En Allemagne, on a fait avancer considérablement l'introduction des zones 30 km/heure, mais on réaménage et modère également des rues à fort trafic. La photo ci-après montre une réalisation exemplaire dans la ville d'Hennef.



La Frankfurter Strasse à Hennef, après son réaménagement.

Avec un trafic de l'ordre de 12 000 à 15 000 véhicules à moteur par jour, le volume de circulation est resté à peu près le même, mais la transformation de cette artère et l'abaissement important de la vitesse moyenne de circulation qui en est résulté ont entraîné une amélioration considérable de la qualité de vie.

Photo: Metron Brugg

¹⁴ Cf. Directive No 70/220 (maintes fois modifiée) du Conseil du 20 mars 1970 sur l'ajustement des prescriptions légales des Etats membres relatives aux mesures de lutte contre la pollution de l'air engendrée par les émissions des véhicules automobiles (FO No L 76 du 6 avril 1970, p. 2). Pour la révision en cours, cf. notamment COM (96)248.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative populaire «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)». La réduction de moitié du trafic motorisé individuel est en contradiction avec notre politique des transports et mettrait la Suisse face à des problèmes de nature, politique, économique et sociale des plus sérieux. Le système de financement des transports en vigueur et, partant, le financement des grands projets des transports publics, seraient compromis. Les relations internationales en seraient davantage alourdies, et des accords tels que ceux qui sont négociés aujourd'hui avec l'UE dans le domaine des transports terrestres ne seraient plus guère envisageables.

Une réorientation de la politique des transports au sens de l'initiative est d'autant moins indiquée que les effets négatifs du trafic routier sont reconnus et que des mesures supportables ont été mises en place afin de réduire ces effets. Les améliorations d'ores et déjà intervenues confirment la justesse de la politique choisie. Le Conseil fédéral entend s'en tenir scrupuleusement à sa politique des transports et demande donc aux Chambres fédérales qu'elles recommandent au peuple et aux cantons le rejet de l'«initiative pour la réduction du trafic».

39720

**Arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire «visant à réduire
de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir
et d'améliorer des espaces vitaux
(Initiative pour la réduction du trafic)»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen de l'initiative populaire «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)», déposée en date du 20 mars 1996¹;
vu le message du Conseil fédéral du 29 octobre 1997²,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 20 mars 1996 «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)» a été déclarée recevable; elle est soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 37^{bis}, al. 1^{er} (nouveau), 2^e al., deuxième, troisième et quatrième phrases (nouvelle) et 3^e al. (nouveau)

^{1bis} La Confédération, les cantons et les communes réduisent de moitié le trafic routier motorisé dans les dix ans à compter de la date à laquelle l'initiative pour la réduction du trafic a été acceptée par le peuple et les cantons. Le volume de trafic ainsi atteint ne peut être dépassé. Le volume total du trafic routier en Suisse est déterminant. Les transports publics ne sont pas soumis à la présente disposition et ne sont pas pris en compte.

² ... Les communes peuvent ordonner des restrictions du trafic sur toutes les routes de leur territoire, à l'exception des routes nationales, pour autant que ces restrictions répondent aux exigences de l'alinéa 1^{er} ou qu'elles visent à maintenir ou à améliorer des espaces vitaux. La fermeture complète des routes désignées comme routes de transit par la Confédération n'est admissible qu'en accord avec celle-ci. L'usage des routes par les véhicules au service des collectivités publiques est réservé.

³ Les moyens utilisés pour réduire de moitié le trafic routier motorisé sont déterminés par la loi.

¹ FF 1996 II 879

² FF 1998 205

Dispositions transitoires art. 23 (nouveau)

Si la législation d'exécution visée à l'article 37^{bis}, 3^e alinéa, n'est pas entrée en vigueur trois ans après l'acceptation de l'initiative pour la réduction du trafic, le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

39720

**Message relatif à l'initiative populaire «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)»
du 29 octobre 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.02.1998
Date	
Data	
Seite	205-243
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 325

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.