

Initiative populaire « Avanti »

A la fin de l'année 2000, l'Union suisse des arts et métiers et l'Union pétrolière ont déposé l'initiative populaire « Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes ». Elle demande que les goulets d'étranglement soient supprimés sur les tronçons d'autoroute et que les travaux soient entrepris dans les dix ans. Le Conseil fédéral juge les propositions de l'initiative trop peu nuancées et unilatérales. C'est pourquoi il présente un contre-projet. Il rejette notamment la construction d'un deuxième tube au Gothard. economie suisse, pour sa part, est favorable à la construction d'une deuxième galerie au Gothard, mais s'oppose résolument à l'augmentation de la taxe sur les huiles minérales.

Dossier : autoroutes N 2 f + initiative

Initiative Avanti et contre-projet du Conseil fédéral

Deuxième tube du Gothard : d'une importance capitale pour l'économie suisse

Hans Kaufmann

L'initiative populaire « Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes », émanant des milieux des associations d'automobilistes, de l'Union suisse des arts et métiers et de l'Union pétrolière, déposée le 28 novembre 2000 munie de 105 024 signatures valables, demande dans ses dispositions transitoires que les travaux de construction visant à résoudre les problèmes de capacité aient été entrepris dix ans au plus tard après l'acceptation de l'initiative sur les tronçons Genève-Lausanne, Berne-Zurich et Erstfeld-Airolo (deuxième rampe du Gothard y compris la rampe nord). En ce qui concerne la deuxième galerie au Gothard, elle constituerait une entorse à l'article en vigueur sur la protection des Alpes. De l'avis du Conseil fédéral, les propositions des auteurs de l'initiative sont trop peu nuancées et unilatérales. C'est pourquoi le gouvernement présente un contre-projet au Parlement dans son message du 15 mai 2002. Le projet vise essentiellement à éliminer les goulets d'étranglement dans les grandes agglomérations et ponctuellement sur l'axe est-ouest du réseau suisse des routes nationales. Le gouvernement rejette l'idée d'un deuxième tube au Gothard. La modification constitutionnelle prévue dans le cadre de la Nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, actuellement devant les Chambres, constitue la base du financement de ces projets. Le Conseil fédéral propose d'utiliser les ressources affectées de la taxe sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière pour des investissements ferroviaires et routiers dans les villes et les agglomérations.

Le point de vue du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral rejette l'initiative pour les raisons suivantes:

- > L'initiative met l'accent sur l'augmentation de capacité de certains tronçons de routes nationales et néglige ainsi les autres modes de transport.
- > L'initiative populaire n'apporte aucune réponse aux grands problèmes de circulation dans les

Texte de l'initiative « Avanti »

La Constitution fédérale est modifiée comme suit:

I

Art. 81, al. 2 (nouveau)

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

Art. 84, al. 3 (deuxième phrase)

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

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

II

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

Art. 197, chiffre 2 (nouveau)

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

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

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

agglomérations, où il convient d'encourager en premier lieu les transports publics et les déplacements non motorisés. Il faut donc renoncer à développer unilatéralement les tronçons des trois routes nationales.

- > La construction d'un deuxième tunnel routier à travers le Gothard n'a rien d'urgent sur le plan des capacités ; les ressources disponibles peuvent être investies plus utilement dans d'autres projets.
- > Ce tunnel porterait préjudice à la rentabilité des NLFA et donnerait un signal erroné quant à la politique de transfert de la route au rail. Enfin, ce projet viderait de son sens l'article sur la protection des Alpes approuvé par le souverain.

Le Conseil fédéral soumet un contre-projet qui reprend les grands principes de l'initiative (nouvel art. 81, al.2). Pour le reste, la proposition du Conseil fédéral s'écarte de l'initiative sur les points suivants :

- > L'élimination des goulets d'étranglement se fera sur le réseau des routes nationales, sans deuxième tunnel routier au Gothard, en coordination avec les autres modes de transport. Un programme intégré sera élaboré à cette fin, tant pour les routes nationales que pour le trafic d'agglomération. Les tronçons de routes nationales à développer seront décrits avec précision dans le programme intégré.
- > Pour s'assurer les ressources nécessaires aux travaux qu'impliqueront les améliorations à apporter dans le trafic d'agglomération, le Conseil fédéral envisage un relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales.

Le point de vue de l'économie

Une infrastructure performante et couvrant l'ensemble du territoire en matière de transports, dotée de moyens de transports efficaces constitue un facteur de site essentiel pour la population et pour l'économie. Tous les modes de transport doivent être envisagés dans une perspective intégrée et il s'agit de coordonner l'offre globale afin d'assurer la performance de l'ensemble du système.

Dans ce sens, aussi bien l'initiative que le contre-projet du Conseil fédéral présentent des postulats justifiés. Alors que l'initiative met essentiellement l'accent sur l'extension nécessaire et urgente du réseau des routes nationales, le contre-projet vise à mettre en place une politique coordonnée des transports. Le Conseil fédéral veut surtout faire porter l'effort sur le trafic d'agglomération. Cette démarche est à soutenir. Toutefois, le contre-projet

Texte du contre-projet direct

La Constitution fédérale est modifiée comme suit :

I

Art.81, al.2 (nouveau)

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

II

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

Art.197, chiffre.2 (nouveau)

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

Un an après l'acceptation de l'art. 81, al.2, le Conseil fédéral présente un programme destiné à accroître la capacité du réseau des routes nationales et à améliorer la fluidité du trafic dans les zones urbaines. Le programme sera conçu de manière que les projets urgents puissent être mis à l'enquête publique au plus tard huit ans après l'acceptation de l'art. 81, al.2.

renonce à satisfaire une exigence de l'initiative « Avanti », celle du percement d'une deuxième galerie routière au Gothard.

Les milieux économiques, pour leur part, sont nettement favorables à la construction d'un deuxième tube au Gothard et par conséquent à la modification de l'article sur la protection des Alpes (art. 84, al. 3 Cst.). - Le Conseil national a d'ailleurs déjà approuvé en juin 2000 une initiative individuelle demandant l'engagement des travaux de planification. Les considérations suivantes sont à cet égard déterminantes:

- > Malgré son importance centrale pour le transit, le tunnel routier du Gothard est utilisé principalement pour les déplacements en Suisse. Pour le Tessin, le Gothard est l'axe principal vers le nord des Alpes ; la santé de l'économie tessinoise dépend de la performance de cette liaison. La construction du deuxième tube au Gothard est donc primordiale pour

l'économie suisse, indépendamment de sa dimension internationale.

- > Un seul tube ne permet plus de faire face au trafic. Même si les mesures de régulation du trafic adoptées suite à l'incendie du 24 octobre 2001 ont permis une certaine normalisation, le problème des bouchons demeure, avec leur cortège de désagréments tant économiques qu'écologiques. Les bouchons enregistrés sur d'autres tronçons routiers ne doivent pas être prétexte à s'accommoder de la situation qui règne au Gothard.
- > La construction d'un deuxième tube au Gothard est indispensable aussi pour des raisons de sécurité. Il est manifeste et statistiquement prouvé que la sécurité est bien meilleure sur les routes aux courants de trafic séparés.

Le déblocage de nouvelles sources de financement au niveau fédéral (augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales) n'est pas acceptable lorsqu'on sait qu'à fin 2003, le fonds routier comptera quelque 4 milliards de fonds affectés.

Les propositions la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N)

La majorité des membres de la CTT-N veut reprendre dans le contre-projet la demande de deuxième galerie au Gothard figurant dans l'initiative Avanti (14 voix contre 11). Il y a lieu de soutenir cette démarche. Cependant, contrairement à ce que demande l'initiative, la modification de l'article sur la protection des Alpes se limiterait au tronçon Erstfeld-Airolo. Il s'agira de trouver un modèle de financement qui tienne compte de la situation tendue des finances des collectivités publiques.

La CTT-N a également décidé par 13 voix contre 11, contre la volonté du Conseil fédéral, de constituer un fonds d'infrastructure à partir des ressources affectées provenant des carburants, par analogie avec le FTP du secteur des transports publics. Ce fonds serait destiné à accueillir les quelque 3,7 milliards accumulés à ce jour. Il y aurait lieu d'examiner cette procédure de plus près, sous l'angle de la transparence, par analogie avec celle du FTP, les règles du frein aux dépenses étant également à prendre en considération dans cette affaire.