

Mobilité sur mesure

Contre-projet direct à l'initiative Avanti

15 décembre 2003

Numéro 46/2

dossierpolitique

Texte soumis au vote pour une politique des transports globale en Suisse

Le 8 février 2004 le peuple se rendra aux urnes pour voter sur le contre-projet à l'initiative Avanti qui vise une mobilité sur mesure. Si le peuple dit oui, les mesures planifiées en matière de politique des transports seront enfin mises en œuvre au cours des décennies à venir. Le Conseil fédéral aspire à une politique des transports coordonnée qui ne néglige aucun moyen de locomotion. Le projet est important pour le développement des agglomérations, la route et le rail.

Situation actuelle des transports en Suisse

La mobilité est un facteur important pour une place économique moderne. Dès lors que la Suisse souhaite préserver les atouts de sa place économique et sa prospérité, il est essentiel qu'elle satisfasse les besoins croissants en matière de transport.

Malgré une infrastructure de transport bien développée, les routes sont caractérisées par des goulets d'étranglement. Les points névralgiques sont en particulier les environs des grandes agglomérations et certains tronçons de l'axe est-ouest. Afin de maintenir le bon fonctionnement de l'ensemble du réseau, il importe d'assainir certains segments sur lesquels le trafic est entravé régulièrement. Aujourd'hui cependant, on observe une forte résistance à des travaux d'extension, à de nouveaux chantiers, non seulement à cause de la mauvaise situation financière de la Confédération, mais également pour des raisons politiques.

Bien que les transports publics représentent une part très élevée du trafic – en comparaison avec les autres pays européens –, il importe de définir des objectifs en vue d'améliorer la qualité de l'offre. Les trains sont sollicités ; l'ensemble du réseau ferroviaire doit être adapté aux besoins futurs en matière de transport de marchandises et de personnes.

La politique des transports concerne tous les niveaux étatiques

Réseau de routes nationales

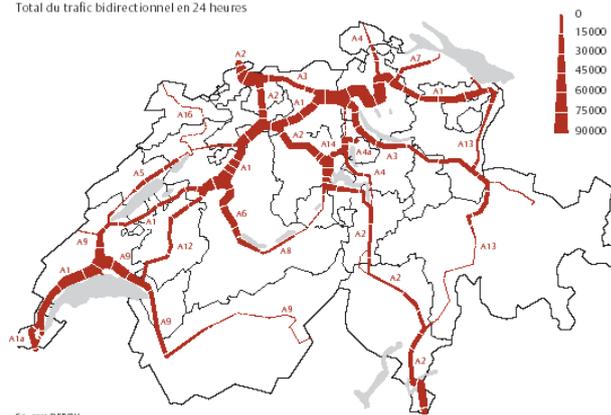
C'est en 1958 que la Confédération a reçu la compétence de construire un réseau de routes nationales (œuvre commune de la Confédération et des cantons). Fin 2001, 90% des 1858 kilomètres prévus étaient en service. Le réseau sera terminé aux alentours de 2015.

Les dépenses pour la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau de routes nationales sont assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Les cantons construisent et entretiennent les routes selon les prescriptions de la Confédération qui exerce la haute surveillance. La contribution de la Confédération diffère selon la puissance financière du canton, ses charges et son intérêt. L'Etat central couvre en moyenne 88% des dépenses de construction et d'entretien et 67% des dépenses d'exploitation.

La contribution fédérale provient de recettes affectées : 50% de la taxe sur les carburants, une surtaxe de 30 centimes par litre et le produit de la vignette autoroutière. La part de la Confédération à l'ensemble des dépenses pour le réseau de routes nationales s'élevait à 52,8 milliards à la fin 2002, contre 8,8 milliards de francs pour la part des cantons. L'achèvement du réseau coûtera entre 18 à 20 milliards de francs supplémentaires selon des estimations.

Dans son message relatif à la nouvelle péréquation financière, le Conseil fédéral propose de placer l'extension, l'entretien et l'exploitation des routes nationales sous la responsabilité exclusive de la Confédération. La Confédération pourrait confier tout ou partie de ces tâches à une autorité publique, une entreprise privée ou à des partenaires mixtes.

Recensement automatique du trafic routier 2002
Trafic quotidien moyen des véhicules à moteur 2002
Total du trafic bidirectionnel en 24 heures



Source: OFROU

Réseaux de transports dans les agglomérations¹

Par endroits, le trafic d'agglomération représente jusqu'à 80% du trafic sur les autoroutes.² La Confédération finance ainsi les autoroutes urbaines, les routes principales et le trafic régional en tant que parties du trafic d'agglomération.

Les cantons et les communes assument la responsabilité financière des routes pour le trafic local hors routes nationales et routes principales. Ils emploient à cette fin des recettes de l'impôt sur les véhicules motorisés, des recettes non affectées de l'impôt sur les huiles minérales, mais une grande partie des besoins sont couverts par le budget général.

Les transports publics dans les agglomérations relèvent en grande partie du trafic régional aux coûts duquel la Confédération participe via des contributions à titre d'indemnisation et pour des investissements.

Transports publics

L'un des éléments centraux de la politique suisse des transports est le transfert du transport de marchandises transalpin de la route vers le rail.

Dans ses contributions aux transports publics, la Confédération distingue trois types de trafic : le trafic local, régional et international. Pour le trafic local, la Confédération ne verse des contributions que pour les investissements.

La Confédération finance l'infrastructure des CFF qui sert tant pour le trafic international que pour le trafic régional.

Compte tenu des dépenses supplémentaires à venir pour les transports publics, en particulier pour la réalisation de grands projets ferroviaires (NLFA, Rail 2000) et le besoin de rattrapage du réseau de routes et du trafic d'agglomération, dont la capacité est entravée par des goulets d'étranglement, il faut s'attendre à des dépenses considérables. La croissance annuelle des dépenses pourrait donc atteindre 4,5% environ. Cela correspondrait à un total de 20 milliards de francs en 2010.³

De l'initiative Avanti au contre-projet

Les associations d'automobilistes, l'Union suisse des arts et métiers et l'Union pétrolière ont déposé le 28 novembre 2000 l'initiative populaire baptisée « Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes ». Elle demande essen-

tiellement l'élimination des goulets d'étranglement qui affectent certains tronçons autoroutiers, notamment Genève-Lausanne, Berne-Zurich et Erstfeld-Airolo (deuxième rampe du Gothard y compris la rampe nord).

Le Conseil fédéral a jugé l'initiative Avanti trop générale, c'est pourquoi il l'a rejetée. Dans son message du 15 mai 2002, il formule un contre-projet dont l'élément central est l'élimination des goulets d'étranglement dans les grandes agglomérations et ceux ponctuels sur l'axe est-ouest du réseau suisse de routes nationales. Le gouvernement a rejeté l'idée de construire un deuxième tube au Gothard. La nouvelle péréquation financière (RPT) entre la Confédération et les cantons sert de base financière pour le contre-projet initial du Conseil fédéral. Ce projet prévoit la possibilité d'utiliser également, à partir de 2006, les recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière pour des investissements ferroviaires et routiers dans les villes et les agglomérations.

La proposition du Conseil fédéral a été largement reprise par le Parlement puis complétée. En effet, le Parlement a ajouté dans le projet le deuxième tube du Gothard et la création d'un fonds spécial. Le Conseil national a décidé, contre la volonté du Conseil fédéral, de créer un fonds d'infrastructure alimenté par les ressources affectées provenant de l'impôt sur les carburants. Le Conseil des Etats a suivi le Conseil national sur la majorité des points. Le Parlement a approuvé le contre-projet à l'initiative Avanti lors de la session d'automne 2003 par 101 voix contre 85 au Conseil national et 34 voix contre 8 au Conseil des Etats.

Comme le contre-projet accepté par le Parlement le 3 octobre 2003 tient compte des préoccupations des auteurs de l'initiative, ces derniers ont retiré l'initiative Avanti le 17 octobre 2003. Les organisations représentées au comité d'initiative soutiennent le contre-projet du Parlement.

Le contre-projet

Le contre-projet suit la voie progressiste d'une politique des transports globale. Tant la route que le rail sont dotés d'une infrastructure performante.

Mandat général confié à la Confédération

Le contre-projet établit que la Confédération s'engage pour une performance appropriée des infrastructures de transport. Dans le cadre de ses compétences, elle promeut l'extension et l'entretien des infrastructures des réseaux routier et ferroviaire. Conformément à l'article 81, alinéa 2 Constitution, elle contribue à éliminer les goulets d'étranglement. Il faut souligner que cet article vise les

¹ Le terme « agglomération » comprend les agglomérations de taille petite, moyenne et grande. Nous nous fondons sur la définition de l'Office fédéral de la statistique qui compte plus de 50 agglomérations et villes isolées au total.

² Source : exemple Lausanne : ITEP / EPFL / Transitec 1995

³ Dossierpolitik 27/1, 14.7.2003

réseaux routier et ferroviaire et qu'une intervention est jugée nécessaire du côté des routes nationales et du trafic d'agglomération, également subventionné par la Confédération depuis peu.

Calendrier des travaux

Le Conseil fédéral est tenu de présenter dans un délai d'un an un programme pour l'extension des infrastructures contenant les éléments suivants (art. 197 Cst. – disposition transitoire à l'art. 81, al. 2, Travaux publics) :

1. *Achèvement du réseau de routes nationales* : Le programme prévoit l'achèvement du réseau arrêté par le Parlement en 1960 pour éviter qu'il ne soit relégué en faveur d'autres projets d'extension.
2. *Aménagement du réseau de routes nationales* : Outre l'achèvement du réseau de routes nationales, il importe d'éliminer les goulets d'étranglement sur les points névralgiques. Les tronçons ne sont pas désignés explicitement dans la Constitution comme le prévoyait l'initiative Avanti.
3. *Projets dans les agglomérations* : Les mesures en vue de l'optimisation des infrastructures de transport dans les agglomérations sont un autre point essentiel du contre-projet. La Confédération est chargée, pour la première fois, de cofinancer le trafic d'agglomération, c'est-à-dire l'infrastructure de tous les modes de locomotion (transports publics et privés routiers et ferroviaires ; y compris le système de trains urbains). Des lacunes de financement considérables perduraient dans ce domaine. La RPT met en place la base constitutionnelle correspondante. Il n'est plus question de soutenir des projets individuels, mais seulement des programmes globaux pour les agglomérations.

Ainsi, le réseau autoroutier sera enfin achevé et les goulets d'étranglement seront éliminés. Les problèmes croissants en matière de transports dans les agglomérations seront résolus dès lors que les différents modes de locomotion ne se livrent plus bataille, mais qu'ils avancent main dans la main pour constituer un réseau de transport orienté sur les besoins de la Suisse. Les projets ne sont pas limités.

Financement via un fonds d'infrastructure

Le financement du programme d'expansion des infrastructures passera par un nouveau fonds dépourvu de personnalité juridique propre, mais doté d'une comptabilité propre (art. 197, ch. 3 Cst. Comme disposition transitoire à l'art. 86) – tout comme le fonds FTP pour les grands projets ferroviaires. Le concept financier doit être neutre sur

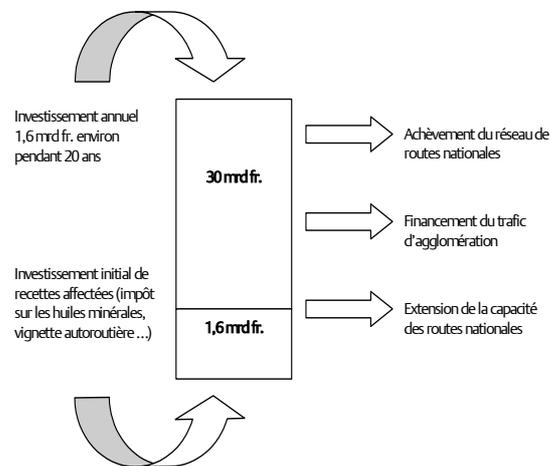
le plan budgétaire, car l'ensemble des ressources disponibles est versé dans le fonds. Après achèvement du programme de construction prévu par le contre-projet, le fonds sera dissout.

Jusqu'à présent, le produit de l'impôt sur les carburants à affectation obligatoire et de la vignette autoroutière est versé à la caisse générale de la Confédération ; la Confédération fixe chaque année dans son budget le montant des dépenses consacrées à la construction des routes. Mais étant donné que, depuis 1995, la Confédération a régulièrement encaissé davantage au titre de l'impôt sur les carburants à affectation obligatoire qu'elle n'a dépensé pour les routes, elle a financé ses tâches générales avec des recettes affectées. Au total, 3,7 milliards de francs ont ainsi été utilisés abusivement. Cela a considérablement retardé la progression des travaux prévus dans les programmes de construction. Cette pratique devrait cesser avec la création du fonds d'infrastructure.

Les ressources suivantes alimentent le fonds :

1. La moitié des réserves constituées à partir du financement spécial à affectation obligatoire (impôt sur les carburants) sert d'investissement initial (1,6 mrd fr.). Conformément à l'article 86, alinéa 3 Cst., la Confédération emploie la moitié du bénéfice net de l'impôt à la consommation sur les carburants ainsi que le bénéfice net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales pour les dépenses liés au trafic routier.

Composition du fonds d'infrastructure



2. Une part fixée par l'Assemblée fédérale (conformément au DETEC vraisemblablement entre 30% et 40%) des ressources mentionnées plus haut alimentent le fonds chaque année. Les ressources restantes sont, comme par le passé, utilisées pour les autres dépenses de la Confédération consacrées aux routes et pour les contributions aux transports publics.⁴ En l'état actuel des choses, ce fonds recevrait quelque 1,6 milliard de francs par an.

Le fonds ne peut pas s'endetter, la fortune du fonds ne porte pas intérêts. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les ressources du fonds peuvent également servir pour les projets d'infrastructure ferroviaires dans les agglomérations, ce qui implique une extension de l'affectation prévue à l'article 86 de la Constitution. Le fonds met en place un financement sûr du trafic d'agglomération grâce aux contributions annuelles de la Confédération d'une hauteur de 300 à 350 millions de francs. (Actuellement, elles s'élèvent à 25 millions de francs environ.)

La création du fonds garantit le financement adéquat des programmes d'extension des réseaux routier et ferroviaire ; les fonds ne peuvent plus être utilisés à d'autres fins. Aucun nouvel impôt n'est créé pour réaliser les projets prévus en matière de transports.

Le deuxième tube du Gothard

La majorité du trafic qui transite par le Gothard concerne le trafic intérieur suisse. Les embouteillages sont principalement le fait du trafic de voyageurs et se limitent à quelques jours par an.

Un tunnel de 16,3 km de longueur bidirectionnel comporte un risque considérable en matière de sécurité. L'incendie qui s'est déclaré dans le tunnel du Gothard le 24 octobre 2001 ainsi que les accidents dans les tunnels du Mont Blanc et du Tauern le montrent. Un tunnel avec deux galeries unidirectionnelles est bien moins dangereux, puisqu'en cas d'accident dans l'un des tubes, l'autre peut être utilisé comme voie d'accès pour les secours. L'aspect de la sécurité est également primordial pour la planification d'un second tube au Gothard.

La construction du deuxième tube au Gothard n'est pas une priorité du contre-projet. Toutefois, il autorise en principe sa planification. Mais toujours sous réserve que cela ne mette pas en danger les objectifs des NLFA en matière de transfert du trafic.

Le principe de la protection des régions alpines face aux conséquences négatives du trafic de transit (article sur la protection des Alpes) n'est pas remis en question par le contre-projet.

Contrairement au texte constitutionnel en vigueur, le contre-projet exige que les goulets d'étranglement existants et prévisibles sur la route soient éliminés. Pour la construction possible de voies supplémentaires entre Amsteg et Airolo, le texte prévoit une exception à l'article sur la protection des Alpes (art. 84, al. 3, 2^e phrase). Le Parlement décidera du moment où il faudra éliminer les goulets d'étranglement sur l'autoroute du Gothard.

Dans le débat sur le tunnel du Gothard, il faut garder à l'esprit qu'un deuxième tube ne sera pas prêt avant l'an 2020, au moment où le premier tube nécessitera un assainissement exhaustif.

Mise en œuvre du contre-projet

Le Conseil fédéral est tenu de présenter au Parlement un programme pour une politique des transports et de l'organisation du territoire coordonnée un an après le référendum.

- Les tronçons à construire pour l'achèvement du réseau de routes nationales sont déjà fixés. Il s'agira de planifier dans le temps leur construction.
- Pour l'extension ciblée des capacités du réseau de routes nationales, le Conseil fédéral a défini les priorités sur l'axe est-ouest ainsi que dans les agglomérations. Selon le Conseil fédéral, le deuxième tube du Gothard est un projet de troisième priorité.
- Le trafic d'agglomération sera le problème le plus ardu à résoudre. Les contributions fédérales annuelles, soit 300 à 350 millions de francs (ou quelque 6 milliards de francs pour les 20 prochaines années), doivent être utilisées au meilleur rapport coût-utilité. Les agglomérations (cantons et villes) doivent présenter des concepts globaux en matière de transports (programmes des agglomérations) qui serviront de base à la prise de décision pour la distribution des ressources financières.

De plus, il convient de modifier la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et d'élaborer le règlement du fonds d'infrastructure.

Principales différences entre le contre-projet et l'initiative Avanti

- Le contre-projet renonce à fixer dans la Constitution les tronçons à construire en vue de l'extension du réseau routier. En revanche, l'initiative Avanti prévoyait de

⁴ Extension, exploitation et entretien des autres routes nationales et principales, autres domaines bénéficiant de subventions, contributions non affectées et fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP)

nommer explicitement les tronçons prioritaires (Genève-Lausanne, Berne-Zurich, Erstfeld-Airolo).

- Le contre-projet met l'accent sur le trafic d'agglomération et encourage les transports publics et les transports non motorisés. L'initiative Avanti exclut le trafic d'agglomération et s'occupe exclusivement du trafic routier.
- Le contre-projet prévoit une extension de l'affectation de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière pour le trafic d'agglomération et prévoit, avec le fonds d'infrastructure, un mode de financement sûr à plus long terme. L'initiative Avanti, elle, ne change rien au mode de financement actuel.

La position des partis

Le PRD estime que l'extension du réseau de routes nationales, la colonne vertébrale du système routier suisse, constitue la priorité absolue. Sinon, l'ajournement constant de l'achèvement du réseau se traduira par une perte de crédibilité de la politique des transports. Le PRD soutient un financement à long terme via un fonds. Outre l'adaptation des capacités, le maintien de la substance en tant qu'investissement économique mérite une attention particulière. Du fait de sa responsabilité particulière pour les réseaux routier et ferroviaire, la Confédération doit offrir un soutien subsidiaire aux réseaux primaires du trafic d'agglomération. Le PRD est favorable à la construction d'un second tube au Gothard.

Pour le PDC, il est important que le trafic soit fluide et que le degré de sécurité du trafic sur les routes nationales soit optimisé. Le parti exige que la Confédération s'engage à co-financer le trafic d'agglomération. Il approuve l'idée du fonds pour les routes et le rail dans les agglomérations. Au départ, le PDC avait rejeté la construction d'un deuxième tube au Gothard. Maintenant, il approuve officiellement la planification du second tube.

L'UDC a participé de manière déterminante à la conception du contre-projet. Outre l'extension du réseau de routes nationales, le parti exige le financement du second tube au moyen du produit de l'impôt sur les huiles minérales et des droits de douane sur les carburants.

Le PS et les Verts soutiennent la décision du Conseil fédéral de privilégier le trafic d'agglomération par rapport à la construction d'un second tube au Gothard, puisque cette dernière met en danger la rentabilité des NLFA. Ils craignent toutefois que la route soit avantagée par rapport au rail.

Commentaire

Une infrastructure de transports performante, couvrant l'ensemble du territoire et épaulée par des moyens de transports efficaces, constitue un facteur essentiel pour la population et pour l'économie.

Une extension du réseau de routes nationales limitée aux tronçons indispensables permet de réduire les embouteillages et les coûts qui en découlent. Parallèlement, l'accent mis sur les agglomérations se traduit par une réduction considérable des coûts liés aux bouchons puisqu'une grande part d'entre eux ont lieu dans les agglomérations. Une infrastructure de transports performante dans les villes et les agglomérations accroît l'attrait et optimise la position économique de la Suisse.

Pour éviter que le programme ne se mue en « tonneau des Danaïdes », il faut circonscrire le programme de construction. On évitera également que d'autres domaines des transports soient exclus du financement ou que la marge de manœuvre financière de la Confédération ne soit restreinte. Pour garantir la réalisation des travaux au meilleur coût, il sera nécessaire de respecter des critères de rentabilité. La constitution du fonds ne doit en aucun cas exclure le financement privé. Des exemples étrangers montrent que des solutions de financement privé ou mixte dans le domaine des routes fonctionnent et que les projets ainsi réalisés libèrent les pouvoirs publics des restrictions budgétaires.

Pour toute question:

sascha.dubach@economiesuisse.ch

peter.hutzli@economiesuisse.ch

Annexe

La Constitution fédérale est modifiée comme suit :

Art. 81, al. 2 :

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. 82, al. 4 :

⁴ Les véhicules lourds destinés au transport de marchandises sont soumis à une interdiction de circuler la nuit et le dimanche. Les dispositions d'exécution règlent les modalités et fixent les dérogations.

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

³ ... La construction de voies de circulation supplémentaires entre Amsteg et Airolo et les routes de contournement qui déchargent les localités du trafic de transit ne sont pas soumises à cette disposition. La loi règle le transfert de la route au rail.

Art. 197, ch. 2 et 3

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

¹ Un an après l'acceptation de l'art. 81, al. 2 le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un programme limité dans le temps destiné à :

- a. achever la construction du réseau des routes nationales conformément à la liste prévue par la législation fédérale au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition ;
- b. accroître la capacité du réseau des routes nationales ;
- c. accorder les contributions pour des mesures tendant à améliorer l'infrastructure des transports dans les agglomérations ; sont concernées les routes et les voies ferrées pour autant qu'elles se trouvent à l'intérieur des aires touchées, qu'elles servent à y optimiser les transports et qu'elles ne puissent bénéficier d'un autre cofinancement fédéral ; les contributions prennent en compte l'importance des deux modes de transport et contribuent à un développement urbain national équilibré.

Le programme sera conçu de manière à ce que les projets de première urgence soient mis à l'enquête publique au plus tard huit ans après l'adoption de l'art. 81, al. 2.

³ Tous les quatre ans, le Conseil fédéral établit un rapport à l'intention de l'Assemblée fédérale portant sur l'état de la réalisation du programme. Il propose la poursuite de la réalisation prévue ainsi qu'un plafond de dépenses pour la prochaine période du programme.

3. Disposition transitoire ad art. 86

¹ La mise en œuvre du programme conformément à l'art. 197, ch. 2 (disposition transitoire relative à l'art. 81) sera financée par un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre. L'Assemblée fédérale édicte le règlement du fonds sous la forme d'une ordonnance.

² Le fonds est alimenté comme suit :

- a. le transfert de la moitié des ressources du financement spécial « circulation routière » dès l'entrée en vigueur de l'art. 81, al. 2, à titre de premier apport ;
- b. par une partie du produit net selon l'art. 86 fixée par l'Assemblée fédérale.

³ Le montant des apports au fonds sera fixé de telle sorte que les tâches financées par le biais du fonds ainsi que les tâches visées à l'art. 86 disposent de ressources suffisantes.

⁴ Le fonds ne doit pas s'endetter. Sa fortune ne porte pas intérêts.

⁵ Lors de la dissolution du fonds, le solde est versé au financement spécial.
