

92.016

**Message
relatif à l'initiative populaire «pour la protection
des régions alpines contre le trafic de transit»**

du 12 février 1992

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

Nous vous présentons le message relatif à l'initiative populaire «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» 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, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 février 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin



Condensé

L'initiative populaire «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» demande que les êtres humains, les animaux et les plantes ainsi que les espaces vitaux des régions alpines soient protégés contre les effets négatifs du trafic de transit, c'est-à-dire contre «la pollution de l'air, le bruit et les transports de matières toxiques». A cet effet, elle demande d'abord que les marchandises transitant d'une frontière à l'autre soient impérativement transportées par le rail, sauf si des dérogations indispensables s'imposent. Ce transfert de la route au rail devra s'effectuer dans un délai de dix ans à compter de l'adoption de l'initiative. En second lieu, celle-ci vise à interdire l'augmentation de la capacité des routes de transit existantes, à l'exception des routes de contournement destinées à désengorger les localités, de manière à réduire le pouvoir d'attraction des axes routiers alpins et l'accroissement du trafic-voyageurs par la route à travers les Alpes.

Il convient de rejeter l'initiative «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit». Elle a été conçue à un moment où diverses mesures actuelles n'étaient encore ni prévisibles, ni arrêtées. Le contexte s'est dès lors si profondément modifié qu'elle est devenue caduque de l'avis du Conseil fédéral. Le transport de marchandises en transit par la route ne représente aujourd'hui que 7 pour cent du total du trafic-marchandises transalpin. L'initiative contient par ailleurs quelques vices touchant la forme comme le fond, lesquels pourraient rendre sa mise en application contestable.

L'initiative touche par ailleurs à des domaines réglés par des conventions et engagements internationaux. Ainsi, l'accord sur le transit avec la CE garantit précisément que le trafic-marchandises en transit continuera à traverser la Suisse en majeure partie par le rail. Mais l'initiative enfreint des accords bilatéraux et multilatéraux en matière de transports et d'échanges et viole l'important principe de non-discrimination à l'égard des étrangers. Les pays étrangers prendraient sans doute de douloureuses mesures de rétorsion si elle était acceptée, confinant la Suisse dans un isolement dangereux sur le plan de la politique commerciale et des transports.

L'initiative porte également atteinte à un important principe suisse, à savoir celui du libre choix du moyen de transport. Le Conseil fédéral entend atteindre les objectifs visés non par des mesures contraignantes, mais au moyen d'une solution de rechange ferroviaire attrayante (transport combiné) et en réalisant graduellement le principe de la couverture des coûts conforme au principe de causalité.

On rappellera en outre que l'espace alpin est déjà largement couvert par la législation sur la protection de l'environnement. La protection de la nature et du paysage, celle des sites naturels, la sauvegarde des forêts ainsi que la stratégie de lutte contre la pollution de l'air s'étendent en particulier aux régions alpines.

Enfin, on doit rejeter l'initiative pour des raisons liées à sa mise en œuvre. Si l'on voulait réaliser sans failles toutes ses exigences, on devrait créer un appareil de contrôle important et disproportionné.

L'arrêté sur le transit alpin du 4 octobre 1991 ainsi que l'accord sur le transit conclu avec la CE constituent quasiment un contre-projet. Sur la base de ces considérations, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» sans lui opposer de contre-projet.

Message

1 L'initiative populaire

11 Libellé

Le 11 mai 1990, un comité ad hoc de 42 personnes¹⁾ a déposé l'initiative populaire fédérale «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit». L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{quater} (nouveau)

¹ La Confédération protège la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit de telle sorte que les êtres humains, les animaux et les plantes ainsi que leurs espaces vitaux n'en subissent pas de dommages.

² Les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont transportées par le rail. Le Conseil fédéral fixe les mesures à prendre par voie d'ordonnance. Des dérogations à cette règle ne sont accordées que si elles sont indispensables; les conditions en sont spécifiées dans la loi.

³ La capacité des routes de transit dans les régions alpines ne doit pas être augmentée. Les routes de contournement destinées à désengorger les localités ne tombent pas sous le coup de cette disposition.

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)²⁾

Le trafic des marchandises qui transitent par notre pays doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle l'article 36^{quater}, 2^e alinéa, a été accepté.

12 Aboutissement

Par sa décision du 8 juin 1990, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative a recueilli 107 570 signatures valables et qu'elle satisfait ainsi aux conditions posées par la législation³⁾.

13 Délai fixé pour le traitement de l'initiative

Le délai durant lequel le Conseil fédéral est tenu de présenter aux Chambres un message sur l'initiative populaire échoit le 10 mai 1992⁴⁾. Les Chambres fédérales ont jusqu'au 10 mai 1994 pour se prononcer⁵⁾.

¹⁾ Secrétariat: Monsieur Andrcas Weissen, case postale 29, 3900 Brigue VS

²⁾ Selon le texte original de l'initiative: article 19, dispositions transitoires. De par l'acceptation de l'initiative populaire «Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)» lors de la votation populaire du 23 septembre 1990, la constitution fédérale contient déjà un article 19, dispositions transitoires. C'est la raison pour laquelle, en cas d'acceptation de la présente initiative, l'article transitoire porterait le numéro 20. Ci-après, on utilise toujours dans le texte le chiffre corrigé.

³⁾ FF 1990 II 1163

⁴⁾ Art. 27, 1^{er} al., en relation avec l'art. 29, 1^{er} al., LREC; RS 171.11

⁵⁾ Art. 10 et 11, LREC

14 Validité

141 Unité de la forme

Une initiative peut être présentée sous forme de proposition conçue en termes généraux ou sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces⁶⁾; les formes mixtes ne sont pas admises⁷⁾. La présente initiative revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc assurée.

142 Unité de la matière

Aux termes de l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution, une initiative ne peut porter que sur *un* seul objet. Celle qui nous préoccupe vise, au 1^{er} alinéa, à la protection des êtres humains, des animaux, des plantes et de leurs espaces naturels alpins face à l'accroissement des atteintes à l'environnement causées par le trafic de transit. Elle propose à cet effet de compléter la constitution par un article 36^{quater} ainsi que ses dispositions transitoires par un article 20. Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 36^{quater}, qui préconisent le transfert du trafic-marchandises de la route au rail ainsi que la limitation des capacités routières à leur niveau actuel, ont pour but de limiter le trafic de transit des personnes et des marchandises par la route. Il existe ainsi une relation matérielle étroite entre ces deux dispositions.

La disposition transitoire (art. 20) proposée simultanément vise à obtenir la réalisation de la mesure prescrite au 2^e alinéa de l'article 36^{quater} dans un délai de dix ans à compter de l'approbation du nouvel article constitutionnel. Les 1^{er} à 3^e alinéas de l'article 36^{quater} et la disposition transitoire (art. 20) sont en liaison étroite quant au fond.

Le texte de l'initiative répond à l'exigence d'unité de la matière⁸⁾.

15 Intentions des auteurs de l'initiative

D'après les indications de ses auteurs, l'initiative lancée en mai 1989 vise à protéger le milieu vital de la population, de la faune et de la flore dans les régions alpines contre les effets négatifs du trafic de transit, c'est-à-dire contre «la pollution de l'air, le bruit et les transports de produits toxiques» (selon la notice explicative des auteurs).

Pour atteindre cet objectif, il s'agit premièrement de prescrire impérativement l'usage du chemin de fer pour les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes, sauf dérogations dûment fondées. Selon les dispositions transitoires (art. 20), le transfert du trafic-marchandises de transit vers le rail doit être achevé dix ans au plus tard après l'adoption du nouvel article constitutionnel. En fixant ce délai, les auteurs de l'initiative entendent éviter les écueils d'une longue démarche législative et obtenir une réduction rapide des atteintes exces-

⁶⁾ Art. 121, 4^e al., cst.

⁷⁾ Art. 75, 3^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques; RS 161.1

⁸⁾ Art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques

sives. Deuxièmement, la capacité des routes de transit existantes ne doit pas être accrue, à l'exception des routes de contournement servant à désengorger les localités. L'initiative veut donc limiter le pouvoir d'attraction des itinéraires alpins et, par là même, la croissance du trafic-voyageurs routier de transit dans les régions alpines. Concrètement, d'après le texte qui l'accompagne, l'initiative s'oppose aux projets suivants:

- la construction d'un deuxième tunnel routier au Gothard,
- une autoroute à quatre pistes dans le Haut-Valais,
- l'extension à quatre pistes de la route du San Bernardino,
- l'aménagement d'un corridor pour les poids lourds de 40 t à travers la Suisse romande.

Ainsi, les auteurs de l'initiative cherchent implicitement à restreindre la mobilité, notamment sur le plan international.

2 Transports et régions alpines suisses

21 Transports en Suisse: généralités

211 Développement de l'infrastructure de transport

Pour l'essentiel, les divers modes de transport se sont développés en Suisse indépendamment les uns des autres.

L'actuel *réseau ferroviaire* a été réalisé en majeure partie au cours du dernier tiers du 19^e siècle et n'a plus fait l'objet, à partir de la fin des années trente, que d'une modernisation et d'aménagements ponctuels. Néanmoins, toutes les lignes importantes ont été équipées d'une deuxième voie, tandis que l'on réalisait certaines extensions du réseau, comme la ligne du Heitersberg et le raccordement des aéroports de Zurich-Kloten et Genève-Cointrin. Bien que, jusqu'ici, aucun développement majeur, porteur d'avenir, n'ait été enregistré dans les chemins de fer suisses, le rail a triplé ses prestations depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Divers axes principaux au cœur du réseau ferré sont pratiquement saturés à l'heure actuelle. Il n'y a plus guère de réserves de capacité qui permettraient des améliorations de l'offre.

Les articles 36^{bis}, 36^{ter} et 37 de la constitution, acceptés en 1958, constituent la base légale du *réseau des routes nationales*. Celle-ci a été précisée par l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 21 juin 1960 et n'a plus été modifiée que de façon insignifiante par la suite (p. ex. intégration de l'axe du Brunig, radiation de la liaison Berne-Rawyl-Valais). A fin 1990, 80 pour cent du réseau étaient en exploitation. Témoin d'un progrès décisif, cette infrastructure performante a permis au trafic routier, grâce également aux efforts tendant à mieux desservir les localités et les régions périphériques, de gagner d'importantes parts de marché ces dernières années.

Le réseau suisse des transports ne sert pas seulement les besoins de mobilité internes. De par sa situation au centre de l'Europe, la Suisse a toujours occupé une position particulière dans la géographie des transports. Le trafic international doit sa structure, d'une part, au commerce extérieur de la Suisse et aux déplacements de vacanciers et, d'autre part, aux relations économiques entre l'Italie et ses

partenaires du Nord de l'Europe, membres de la CE ou non. La Suisse entretient avec la CE et avec ses partenaires de l'AELE d'intenses échanges commerciaux. C'est pourquoi notre pays a un intérêt vital à disposer de bonnes infrastructures de transport le reliant avec l'étranger. En matière de *transit*, le réseau de transport suisse joue un rôle important au service des économies européennes fortement spécialisées et interdépendantes. Les voies de communication suisses constituent l'itinéraire le plus court pour une part importante du trafic transalpin Nord-Sud. Dans l'ensemble du territoire communautaire, il est prévu d'abolir d'ici à 1993 les obstacles de toute nature au commerce afin de stimuler la concurrence et la libre circulation des biens par-delà les frontières. Comme la libéralisation des marchés s'est étendue au secteur des transports routiers, il convient de s'attendre à un nouvel et important accroissement du volume des transports.

212 Accès aux infrastructures de transport

Fondamentalement, le droit suisse ne prescrit nullement aux usagers à quel moyen de transport ils doivent confier l'acheminement des personnes ou des biens. Ce n'est que dans le domaine du transport des lettres et des paquets que l'on connaît une obligation de recourir à la poste⁹⁾.

Cette liberté laissée aux usagers est connue, dans le langage politique, sous l'expression de «libre choix du moyen de transport».

L'infrastructure de transport suisse est en principe également accessible aux étrangers. En matière de trafic-marchandises, tout particulièrement, la Suisse ne connaît pas de restrictions dites de police artisanale. Mais elle applique la règle de la réciprocité vis-à-vis de pays qui, pour leur part, imposent des limitations. C'est pourquoi de nombreux accords internationaux ont été conclus en vue d'organiser le trafic des véhicules étrangers. Les conventions bilatérales sur le trafic routier entre la Suisse et la quasi-totalité des pays européens de l'Est et de l'Ouest, ainsi que quelques pays extraeuropéens, règlent les conditions d'accès aux infrastructures de transport. La Suisse s'est engagée par ailleurs à ne pas entraver les échanges de biens avec les pays de la CE par des distorsions de concurrence ou des entraves au commerce, telles que des interdictions ou restrictions au transit¹⁰⁾.

22 Trafic transalpin: en particulier

Par «trafic transalpin», on entend habituellement tous les courants de trafic qui empruntent les *passages de l'Arc alpin* compris entre le Mont-Cenis/Fréjus en France et le Brenner en Autriche. Ce genre de trafic ne se résume pas au seul *trafic de transit*. Il comprend encore le trafic d'*importation et d'exportation* (le trafic-voyageurs à l'entrée et à la sortie de chaque pays) et en outre, pour ce qui

⁹⁾ Art. 1, alinéa 1b, de la loi sur le Service des postes; RS 783.0

¹⁰⁾ Art. 1c, en liaison avec l'article 20 de l'accord entre la Confédération suisse et les Communautés européennes du 22 juillet 1972, dit «Accord sur le libre-échange»; RS 0.632.401

concerne la Suisse, le *trafic interne* entre le Nord du pays et essentiellement le Tessin. On trouvera des informations détaillées relatives aux chiffres cités plus bas aux *annexes 1 à 3*.

221 Trafic-marchandises

L'ensemble du *trafic-marchandises transalpin de l'Autriche, de la France et de la Suisse* a triplé depuis 1970 et s'est élevé en 1990 à 74,6 millions de t. Pour la seule période de 1981 à 1990, l'accroissement a atteint quelque 50 pour cent ou, en moyenne, environ 4,1 pour cent l'an.

Le *trafic-marchandises assuré par les axes de transport suisses* (trafic interne, d'importation, d'exportation et de transit) s'est élevé en 1990 à 23,8 millions de t. Plus de 80 pour cent des marchandises transportées à travers les Alpes cette année l'ont été par chemin de fer (transport combiné y compris). Une part aussi forte du rail, en comparaison internationale, s'explique par divers facteurs. Parmi ceux-ci, on peut signaler la mise à disposition des capacités ferroviaires nécessaires, le maintien des interdictions de circuler la nuit et le dimanche pour le trafic des poids lourds et surtout la limite de 28 t. A titre de comparaison, le rail n'assure en France que 29 pour cent et en Autriche que 24 pour cent du trafic transalpin de chacun des deux pays.

La part du *trafic-marchandises par la route* au moyen de véhicules suisses et étrangers dans le trafic interne, d'importation, d'exportation et de transit via les Alpes suisses est passée, entre 1981 et 1990, de 1,7 million de t, soit 312 000 véhicules, à 4,2 millions de t ou 732 000 véhicules. Cela correspond à 25 pour cent de tous les poids lourds franchissant l'Arc alpin entre le Mont-Cenis/Fréjus et le Brenner.

Le *trafic-marchandises de transit* par la Suisse a atteint 15,6 millions de t en 1989. Il se répartissait à raison de 9,1 millions de t pour le rail (wagons complets), soit 58 pour cent, de 5,0 millions de t (tonnes nettes, c. à. d. poids des véhicules routiers non compris) pour le transport combiné, soit 32 pour cent, et de 1,5 million de t seulement pour la route, soit 10 pour cent, avec 274 000 véhicules automobiles lourds (cf. annexe 1).

Plusieurs prévisions escomptent un doublement du *trafic-marchandises transalpin*¹¹⁾ d'ici à 2010/2020.

222 Trafic-voyageurs

Le *trafic-voyageurs transalpin* par le rail et par la route sur l'arc Mont-Cenis/Fréjus-Brenner atteint actuellement 60 à 70 millions de déplacements¹²⁾. Il emprunte pour moitié environ les traversées alpines suisses. Durant l'année 1989,

¹¹⁾ Cf. annexe 2 au message sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes, FF 1990 II 1105 ss

¹²⁾ Etat 1988, cf. message sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes, FF 1990 II 1015

ce sont 8,6 millions de voitures de tourisme, autocars et voitures de livraison qui ont utilisé ces passages. La part du trafic routier de *transit* à travers la Suisse devrait s'établir, si l'on se fonde sur l'enquête-test de juin 1990 (Saint-Gothard et San Bernardino), aux environs de 18 pour cent du total du trafic-voyageurs routier transalpin suisse. On disposera en 1992 de chiffres plus précis, avec notamment la part du trafic de transit par chemin de fer.

Selon les *prévisions* actuelles, on devrait s'attendre d'ici à 2020 à un trafic transalpin de quelque 100 millions de déplacements par an¹¹⁾, ce qui correspond à une augmentation d'environ 50 pour cent.

223 Relation entre le trafic transalpin et le trafic sur le Plateau suisse

On trouvera à l'*annexe 3* des informations détaillées tirées des Comptages de la circulation routière 1990 relatifs à quelques axes routiers importants des Alpes et du Plateau. Il en ressort que les itinéraires principaux de la région alpine sont caractérisés par un trafic journalier moyen bien inférieur à celui des grandes artères du Plateau. Au tunnel du Saint-Gothard, on enregistre un volume de trafic qui, pour les voitures comme les camions, est de 3 à 5 fois inférieur à celui des grands axes du Plateau. En moyenne, on recense sur les quatre principaux axes alpins, un trafic de voitures de tourisme (VT) et de poids lourds marchandises (PL), environ dix fois inférieur à celui des axes du Plateau.

23 Trafic et particularités des régions alpines

231 Conditions topographiques

Les Alpes constituent une barrière naturelle pour le trafic Nord-Sud. Seuls quelques passages conviennent à la construction d'infrastructures à grand débit. En outre, les *capacités* des modes de transport ne sont pas extensibles à volonté, d'où il résulte une «canalisation» marquée du trafic. C'est ainsi que la vallée de la Reuss (dans le canton d'Uri) est fortement sollicitée en maints endroits par l'autoroute, la voie ferrée, la route cantonale ainsi que leurs installations annexes. Comme ailleurs dans les régions alpines, on ne peut y mettre en place des capacités supplémentaires qu'au prix de dépenses élevées, dues, par exemple, aux tronçons en tunnel.

De par leur relief, les régions de montagne ne se prêtent guère à la construction de routes de transit. Les terrains accidentés requièrent la construction de nombreux ouvrages d'art, parfois très onéreux. L'entretien de ces routes se révèle une lourde charge, particulièrement durant la saison hivernale. Le franchissement de grandes dénivellations entraîne une *consommation accrue d'énergie* et nécessite une motorisation plus forte qu'en terrain plat. Les rampes peuvent avoir un effet négatif sur la fluidité du trafic.

¹¹⁾ Cf. annexe 2 au message sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes, FF 1990 II 1105 ss

232 Faune et flore

La faune et la flore sont particulièrement exposées à des atteintes diverses, dans l'espace alpin, en raison des rigueurs du climat. Conséquence d'une saison estivale courte, la capacité de régénération du monde végétal et animal est très limitée dans ces régions. Les dommages à la végétation peuvent provoquer l'érosion des sols. De même, l'importante fonction protectrice de la forêt dans les régions de montagne risque d'être perturbée si celle-ci vient à subir des dégâts. Dès lors, les zones habitées et les voies de communication sont menacées par le déclenchement d'avalanches, de glissements de terrain et d'éboulements ou par les crues des rivières et torrents.

233 Polluants atmosphériques

Le trafic routier constitue une source importante de pollution de l'air, principalement par les oxydes d'azote et de carbone ainsi que les hydrocarbures. Les émissions toxiques se diffusent aussi bien dans l'air que sur les sols. Les oxydes d'azote dégagent, en se combinant avec des hydrocarbures, l'une des substances à l'origine de la formation d'ozone.

Les substances nocives rejetées dans l'atmosphère peuvent être transportées sur de grandes distances et se transformer, par exemple, en ozone aux abords du sol et en précipitations acides. Tant l'ozone que les pluies acides et les dépôts d'oxydes d'azote ont augmenté depuis l'ère industrielle, en particulier avec la croissance du trafic motorisé jusqu'au milieu des années quatre-vingt. C'est ainsi que les taux d'ozone ont pratiquement doublé dans les régions alpines depuis les années cinquante.

La pollution de l'air peut porter atteinte au bien-être de la population, des touristes, ainsi que de tout autre être vivant dans les régions alpines. Même en l'absence d'une preuve rigoureusement scientifique, il devient évident, sur la base de comparaisons avec des valeurs critiques, que l'augmentation des nuisances dues à l'ozone ainsi qu'aux précipitations acides constitue un facteur de risques. Selon les enquêtes Sanasilva effectuées chaque année, c'est dans ces régions que l'on enregistre les dommages aux forêts les plus importants. Les caractéristiques des sols et la composition de la roche mère font que de nombreuses régions alpines doivent être qualifiées de sensibles.

234 Bruit

La circulation sur les routes des Alpes entraîne un surcroît de bruit dû principalement aux fortes déclivités. En outre, les émissions sonores ne s'y limitent pas au périmètre étroit de la route, mais s'étendent également aux hauts plateaux, plus éloignés. Il peut en résulter une diminution du bien-être de la population. Or, ces régions jouent un rôle appréciable en matière de délassément. Ainsi, des émissions sonores excessives, occasionnées par les transports, risquent de nuire à leur attrait touristique.

24 **Résumé**

Les considérations développées au chiffre 2 montrent que le trafic s'est fortement accru en Suisse durant ces 30 dernières années. L'essentiel de cette augmentation s'est porté sur la route.

En chiffres absolus, le trafic routier transalpin en général a connu une croissance très forte, tout spécialement depuis l'ouverture des tunnels routiers du San Bernardino et du Saint-Gothard.

Dans le contexte de l'initiative, le trafic de transit occupe le premier plan. Toutefois, à l'inverse de la tendance générale, le trafic-marchandises de transit n'est assuré qu'à raison de quelque 10 pour cent par la route, contre 75 pour cent environ pour le trafic-voyageurs.

En raison des contraintes topographiques, le trafic se concentre sur un petit nombre d'axes. Il en résulte des répercussions négatives sur l'homme et l'environnement. Le chapitre qui suit énumère les instruments dont dispose la Confédération pour maîtriser ces phénomènes.

3 **La politique des transports et de l'environnement de la Suisse**

La Confédération a développé une série de mesures visant à assurer une protection active et passive de l'environnement, la réparation des dommages ainsi qu'une organisation des transports rationnelle et respectueuse de l'environnement. Au premier rang des mesures adoptées, on signalera celles qui relèvent des stratégies de lutte contre la pollution de l'air et contre le bruit:

- Mesures techniques à la source en vue de réduire les émissions de substances nocives et de bruit;
- Mesures dépassant le domaine strictement technique (comme p. ex. taxes d'orientation).

Par ailleurs, le Conseil fédéral a arrêté ou proposé diverses mesures, qui, toutes, devraient garantir une réorientation du système des transports conforme aux besoins de protection de l'homme et de l'environnement. De façon générale, il s'agit de:

- Mesures destinées à maintenir et à créer les capacités nécessaires des chemins de fer;
- Mesures d'accompagnement favorisant l'utilisation des dites capacités.

On exposera par la suite les mesures prises ou planifiées. Leur présentation sera précédée d'un exposé des objectifs du Conseil fédéral en matière de politique des transports.

31 **Objectifs de la politique suisse des transports**

Au cours des trois dernières décennies, les limites de la croissance des transports sont apparues toujours plus nettement pour ce qui a trait aux besoins d'espace, aux atteintes à l'environnement, à la consommation d'énergie, au financement,

etc. Par sa politique des transports, le Conseil fédéral se propose d'atteindre l'objectif suivant: *le système suisse des transports doit, en satisfaisant les besoins de transport essentiels, contribuer autant que possible à la qualité de la vie et à une croissance qualitative, sans stimuler artificiellement la mobilité.* Cela signifie en particulier que:

- 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 matière énergétique et nécessiter un minimum d'espace;
- l'équilibre financier des transports doit être amélioré et leur subventionnement direct et indirect doit diminuer.

Il importe de toujours garder à l'esprit la dimension globale des transports. Les différents moyens de transport doivent se compléter de manière judicieuse; on veillera à ne pas susciter de fausses rivalités entre eux.

Cet objectif se traduira par des mesures concrètes relevant des domaines les plus divers. Les mesures concernées par la présente initiative sont exposées ci-dessous:

32 Instruments au service des politiques des transports et de l'environnement

Le fort accroissement de la demande de transport suscite des réactions plus vives que naguère dans l'opinion publique. Malgré son intérêt à disposer d'un système de transport performant, le public est très attentif à l'augmentation des atteintes à l'environnement. En raison de la pollution de l'air, du bruit, des altérations du paysage et des engorgements qu'il occasionne, le trafic routier risque de se heurter bientôt à ses propres limites.

La Suisse ne connaît aucune législation conçue spécifiquement en fonction des régions alpines. La protection des Alpes repose bien plus sur des réglementations et des mesures destinées en principe à l'ensemble du territoire suisse; celles qui s'appliquent plus particulièrement aux transports sont présentées ci-après.

321 Protection de l'environnement et du paysage

Tant la construction que l'exploitation, voire l'utilisation des voies de communication, sont soumises à des dispositions limitatives en faveur de la protection de l'environnement, de la nature, du paysage et des biens culturels dignes d'être préservés. En premier lieu, ce sont les législations touchant à l'environnement, la protection de la nature et du paysage, l'aménagement du territoire et la conservation des forêts qui contiennent ce type de dispositions. Dans chaque cas concret, il conviendra de soupeser les exigences en matière de transport et les impératifs de la protection de l'environnement.

321.1 Protection de la nature et du paysage

Lors de la planification et de la réalisation de routes nationales ou d'installations ferroviaires, la Confédération est tenue de respecter les intérêts de la protection de la nature et du paysage¹³⁾. Elle est en outre liée par le principe de proportionnalité¹⁴⁾. Des prescriptions sévères s'appliquent à la protection des paysages et des monuments naturels d'importance nationale, qui doivent être conservés intacts ou ménagés le plus possible¹⁵⁾. On ne peut s'écarter de ce principe que si la construction d'une ligne ferroviaire, par exemple, répond à un besoin d'importance nationale¹⁶⁾.

321.2 Protection de l'environnement

La constitution fédérale (art. 24^{septies}) et la loi fédérale sur la protection de l'environnement, qui s'y réfère¹⁷⁾, fixent les principes de la protection des êtres humains, des animaux et des plantes. La concrétisation de ces principes relève de lois spéciales.

Les projets relatifs aux grands *équipements de transport*, comme les routes nationales et les lignes de chemin de fer, ainsi que les modifications d'installations de ce type, sont soumis à une étude d'impact sur l'environnement¹⁸⁾. Cette étude par phases successives sert à établir si un projet correspond aux prescriptions de la Confédération en matière d'environnement¹⁹⁾.

Pour l'admission à la circulation des *véhicules routiers* et leur exploitation, on mentionnera les prescriptions de bruit et de gaz d'échappement s'appliquant aux véhicules automobiles contenues dans la loi fédérale sur la circulation routière²⁰⁾, dans l'ordonnance sur les règles de la circulation routière²¹⁾, dans l'ordonnance sur la construction et l'équipement des véhicules routiers²²⁾, ainsi que dans l'ordonnance sur la protection de l'air²³⁾. Ces dernières sont relativement sévères pour les voitures automobiles légères ne dépassant pas 3,5 t de poids total. Parallèlement, les prescriptions s'appliquant aux véhicules lourds de plus de 3,5 t ont été renforcées²⁴⁾. Enfin, l'ordonnance sur la protection contre le bruit²⁵⁾ fixe les valeurs limites d'exposition au bruit.

¹³⁾ Art. 2 et 3 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPNP); RS 451.
Article 5 de la loi fédérale sur les routes nationales; RS 725.11 et art. 3 de l'O sur la construction et l'exploitation des chemins de fer; RS 742.141.1

¹⁴⁾ Art. 3, 3^e al., LPNP

¹⁵⁾ Art. 6, 1^{er} al., LPNP

¹⁶⁾ Art. 6, 2^e al., LPNP

¹⁷⁾ RS 814.01

¹⁸⁾ Art. 9 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE); RS 814.01 et O relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE); RS 814.011

¹⁹⁾ Art. 11, 13–15, LPE et art. 3, OEIE

²⁰⁾ Art. 21 et 106, LCR; RS 741.01

²¹⁾ OCR; art. 59a; RS 741.11

²²⁾ OCE; art. 21 et annexes 3 et 4, ch. m. 21; RS 741.41

²³⁾ RS 814.318.142.1

²⁴⁾ En date du 1^{er} octobre 1987 et du 1^{er} octobre 1991; des exigences accrues sont en préparation pour le milieu des années 90

²⁵⁾ RS 814.41

On entend également combattre la *pollution de l'air* au moyen de conventions internationales. Dans l'un de ces accords, la Suisse et d'autres Etats signataires se sont engagés à faire plafonner leurs émissions d'oxydes d'azote à un niveau correspondant à celui de 1987 ou avant. Les partenaires à l'accord seront tenus de veiller à ce que l'on puisse obtenir, au moins sur les principaux axes routiers, du carburant sans plomb en suffisance²⁶⁾.

Le *trafic par chemin de fer* est lui aussi soumis à des prescriptions particulièrement contraignantes en matière de bruit. Selon l'article 3 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, les émissions sonores des véhicules ferroviaires doivent être limitées dans toute la mesure des possibilités de la technique et de l'exploitation, et pour autant que cela soit supportable économiquement (mesures à la source). De plus, les valeurs limites d'immission déterminantes, découlant des articles 7, 8 et 13, ne doivent pas être dépassées aux abords des installations ferroviaires. Un délai a été fixé pour l'assainissement et les mesures de protection des installations existantes. Celui-ci est de quinze ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la protection contre le bruit²⁷⁾; il expire donc en 2002. L'exécution de cette dernière ordonnance devrait entraîner une réduction progressive du bruit dû aux chemins de fer.

Par ailleurs, le souci de protéger l'environnement et la santé des êtres humains est à l'origine d'une limitation des transports de marchandises dangereuses par la route. Quiconque transporte de telles marchandises doit s'assurer par tous les moyens que l'on peut raisonnablement exiger que les prescriptions légales sont remplies et que les mesures de sécurité ont été prises²⁸⁾. Des prescriptions analogues s'appliquent au transport de marchandises dangereuses par chemin de fer²⁹⁾.

322 Promotion des transports publics

Face à l'importance que revêt, de nos jours, le besoin de mobilité, le rail et la route jouent un rôle prépondérant. Si les chemins de fer parviennent à satisfaire la demande au moyen d'une offre attractive, ils absorbent une partie du trafic, déchargeant ainsi la route. La promotion des transports publics est dans l'intérêt des économies d'énergie, de la protection de l'environnement et d'une utilisation économe du sol. Les transports publics font, par conséquent, l'objet d'un soutien déterminé de la part de la Confédération, des cantons et des communes.

²⁶⁾ Art. 2 et 4 du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou de leurs trajets transfrontaliers; RS 0.814.323

²⁷⁾ Art. 17, 2^e al.

²⁸⁾ Art. 8 de l'O relative au transport de marchandises dangereuses par la route (SDR); RS 741.621

²⁹⁾ Cf. p. ex. l'art. 18 de l'O sur le transport public (OTP); RS 742.401

322.1 Promotion générale par les pouvoirs publics

En 1988, les communes ont consacré aux transports publics environ 330 millions de francs, les cantons quelque 650 millions et la Confédération 1690 millions, soit au total 2670 millions de francs.

La Confédération assume la responsabilité financière de l'infrastructure des CFF. En outre, elle indemnise les prestations de service public qu'elle a exigées, y compris le ferroutage.

Parallèlement à son aide aux CFF, la Confédération octroie des contributions au maintien de l'exploitation des entreprises de transport concessionnaires, en vertu de la loi sur les chemins de fer³⁰⁾. Elle accorde encore des contributions destinées à accroître la sécurité et la rentabilité des entreprises. Par ailleurs, elle a participé au financement de la construction ou de l'extension de lignes d'importance nationale; ainsi, l'établissement de la deuxième voie du BLS au Loetschberg a été soutenu par des prêts fédéraux³¹⁾.

322.2 Accroissement de la capacité et de l'attrait des chemins de fer

Il est dans l'intérêt même des chemins de fer d'attirer, par leurs capacités de transport et leur efficacité, le plus de voyageurs et de marchandises possible, de manière à produire au coût le plus bas sur la base d'un taux d'occupation élevé.

Dans cette optique, les chemins de fer consacrent de notables efforts à améliorer leur offre en termes qualitatifs et quantitatifs. C'est ainsi qu'ils sont parvenus à réduire les temps de parcours et à accroître le confort au moyen de mesures d'ordre technique ou administratif, telles que corrections de tracés, pose de voies supplémentaires, doublement de lignes, perfectionnement des installations existantes, séparation des tracés du rail et de la route (mise en site propre), acquisition de matériel roulant moderne, etc.

322.3 Projets RAIL 2000 et CARGO 2000

Au-delà des efforts consentis par les chemins de fer en général, il importe de mettre en exergue des projets comme RAIL 2000 et CARGO 2000. Leur réalisation doit permettre avant tout aux moyens de transport publics, respectueux de l'environnement, d'absorber la plus grande partie de la demande.

Le projet RAIL 2000, approuvé par le peuple en 1987, vise essentiellement à assurer un maximum de bonnes correspondances dans les grands nœuds ferroviaires et à renforcer l'offre-horaire. Dans ce contexte, il convient de relever que RAIL 2000 a bien été conçu d'abord pour le trafic-voyageurs. Or, grâce aux tronçons nouveaux et aux autres améliorations de nature ponctuelle concernant les lignes et les nœuds, on enregistre une importante augmentation de capacité sur l'ensemble du réseau, ce dont bénéficie également le transport de marchandises. Ainsi RAIL 2000 contribue-t-il, par la même occasion, à créer les conditions

³⁰⁾ RS 742.101

³¹⁾ FF 1976 II 1034

propres à acheminer plus aisément le trafic-marchandises suisse et international sur notre réseau ferré.

Pour tenir compte des mutations rapides survenant dans la distribution des marchandises, on est en train de repenser et reformuler l'offre de transport des chemins de fer suisses. Le *projet CARGO 2000* a pour objectif de renforcer les atouts concurrentiels du chemin de fer dans ce domaine. Ceux-ci sont plus manifestes dans les transports sur de longues distances par trains complets, multimodaux ou non, que lorsqu'il s'agit de charges partielles ou de wagons isolés. On fera circuler, le cas échéant, des trains de marchandises selon un horaire pratiquement cadencé sur des lignes sélectionnées. CARGO 2000 n'exige quasiment aucun aménagement spécifique du réseau ferroviaire, mais pourra tirer parti des extensions décidées dans le cadre de RAIL 2000.

322.4 Soutien financier par le biais des droits sur les carburants

L'affectation du produit des droits sur les carburants a été quelque peu élargie en 1983. En vertu de l'article 36^{ter} de la constitution fédérale, il est dorénavant possible de soutenir ainsi des tâches en relation avec la circulation routière. Il s'agit, d'une part, de projets qui servent à transférer le trafic de la route au rail:

- Construction de voies de raccordement privées (contributions de la Confédération selon le budget 1991: 18 mio. de fr.),
- Mesures de séparation des courants de trafic (36 mio. de fr.),
- Promotion du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés (75 mio. de fr.).

D'autre part, des subventions fédérales permettent d'encourager des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier. En 1991, on a accordé des contributions d'un montant total de 113 millions de francs, soit en particulier:

- pour des mesures de protection de l'environnement (p. ex. écrans anti-bruit, mesures exceptionnelles en vue de la conservation des forêts), 83 millions de francs ainsi que
- pour des mesures de protection du paysage en liaison avec la circulation routière, 30 millions.

Par là même, on a encouragé dans une mesure significative les efforts tendant à rendre la circulation routière plus compatible avec l'environnement.

323 Principe de la couverture des coûts

Le chemin de fer est confronté à la concurrence routière en matière de trafic de transit des personnes comme des marchandises. Pour que cette concurrence fonctionne de manière satisfaisante, chaque mode de transport doit, en principe, couvrir lui-même les coûts qu'il occasionne. Lorsque ce n'est pas le cas, un mode de transport donné bénéficie d'avantages injustifiés en matière de concurrence, qui lui permettent de s'arroger une part de marché excessive. Le principe de la couverture des coûts s'applique au transport par la route comme par le rail.

Selon le compte routier tenu depuis 1959, le trafic routier ne couvre pas intégralement les coûts d'infrastructure qu'il a occasionnés (construction, entretien et exploitation des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur). C'est pourquoi, afin de parvenir au moins à compenser partiellement le découvert enregistré sur les réseaux routiers qui lui sont imputables, une *redevance sur le trafic des poids lourds*³²⁾ ainsi qu'une *redevance pour l'utilisation des routes nationales*³³⁾ sont prélevées depuis 1985. Le Conseil fédéral envisage de transformer l'actuelle redevance forfaitaire sur les poids lourds, d'entente avec nos partenaires européens, en une redevance liée aux prestations.

324 Mesures applicables au trafic routier

La Suisse a en tout temps appliqué aux poids lourds des limites de poids inférieures à celles des autres pays européens. Cette mesure a pour but de garantir un débit sûr et régulier de la circulation. La charge par essieu des véhicules lourds ne doit pas être à l'origine de dépenses prohibitives pour la construction et l'entretien des routes. De surcroît, il importe de protéger l'environnement contre les immissions nocives (gaz d'échappement, bruit)³⁴⁾. En raison de l'accroissement rapide du trafic au cours des dernières années, cet objectif est tout particulièrement actuel.

Par ailleurs, une interdiction de circuler la nuit et le dimanche, s'appliquant aux poids lourds, sert à protéger la population contre des atteintes excessives dues au bruit³⁵⁾. L'interdiction de circuler le dimanche contribue encore à éviter les engorgements et les ralentissements dus à l'intense trafic d'excursions des fins de semaine.

Le Conseil fédéral a décidé en outre, le 9 juin 1987³⁶⁾, en liaison avec son engagement en faveur de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air, de renoncer à toute extension du réseau des routes nationales fixé par le Parlement (et confirmé expressément en date du 1^{er} avril 1990 par le vote sur les initiatives «trèfle»), au moins jusqu'à la réalisation de RAIL 2000. Cette décision s'applique particulièrement au deuxième tunnel routier du Saint-Gothard.

Toutes ces mesures préventives sont de nature à contenir dans des limites acceptables les nuisances dues au trafic routier.

³²⁾ Art. 17 des dispositions transitoires cst. et O réglant la redevance sur le trafic des poids lourds; RS 741.71

³³⁾ Art. 18 des dispositions transitoires cst. et O relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales; RS 741.72

³⁴⁾ FF 1971 I 1403

³⁵⁾ Art. 2, 2^e al., LCR; RS 741.01; art. 91 OCR; RS 741.11; FF 1955 II 1

³⁶⁾ FF 1989 I 622

33 Mesures en préparation

331 Construction des transversales alpines

Afin de maîtriser l'accroissement continu de la demande de transport et pour sauvegarder et consolider le rôle européen de la Suisse en matière de politique des transports, les Chambres fédérales ont décidé, le 4 octobre 1991, la construction de nouvelles transversales alpines (Transit alpin)³⁷⁾. Ce projet comprend pour l'essentiel deux nouveaux tunnels de base à travers les Alpes, soit l'un au Saint-Gothard, mesurant quelque 50 km, et l'autre au Loetschberg, d'environ 28 km de long³⁸⁾. De par leur capacité élevée et les grandes vitesses qu'elles permettront, les nouvelles lignes alpines assureront un gain de qualité et de performances, de nature à accroître la part du rail dans un contexte de mobilité croissante des personnes et des biens. Comme ils contribueront à décharger les routes (feroutage et navettes de transport d'autos accompagnées), les tunnels de base seront financés à hauteur de 25 pour cent au moyen des droits sur les carburants.

Ce progrès qualitatif ne se limitera pas aux tronçons transalpins proprement dits. L'arrêté sur le transit alpin comprend également un meilleur raccordement entre la Suisse orientale à l'axe du Saint-Gothard. Il s'agit en l'occurrence de la construction d'une nouvelle ligne CFF reliant la région du lac de Zurich à celle de Zoug par les tunnels du Hirzel et du Zimmerberg, ainsi que d'une transformation de la voie d'accès de Saint-Gall au tunnel du Hirzel via le Toggenbourg, Rapperswil et Pfäffikon SZ. Conjointement avec un tunnel Zurich-Thalwil, une nouvelle ligne rapide à deux voies naît entre Zurich et les abords de Zoug. Par ailleurs, la Confédération entend développer les lignes Zurich – Stuttgart et Zurich – Munich.

L'arrêté sur le transit alpin engage en outre la Confédération à rechercher l'intégration de la Suisse romande au réseau européen à grande vitesse. Cet engagement s'est traduit par le choix de Genève et Bâle comme points de jonction à la frontière française. En outre, la Confédération est intervenue en faveur d'une ligne Mâcon – Genève et de l'accès de Bâle aux réseaux français et allemand de trains à grande vitesse.

Les capacités nouvellement créées doivent pouvoir absorber le volume de trafic supplémentaire et éviter ainsi qu'il ne se déverse sur la route. C'est dans cet esprit que les Chambres fédérales ont inséré dans l'arrêté sur le transit alpin du 4 octobre 1991 un article 2 sur des «mesures de promotion». Selon celui-ci, il conviendra de rechercher les mesures appropriées pour que le transit des marchandises puisse s'effectuer essentiellement par chemin de fer.

En même temps, il faudra fixer à l'échelon européen, par le biais d'un accord avec les Etats concernés, des mesures administratives, techniques, d'organisation et d'exploitation, une stratégie commerciale efficace ainsi qu'une offre de transport combiné sensiblement élargie. En décembre 1991, la Suisse a conclu une telle convention avec l'Allemagne et l'Italie afin d'assurer en étroite collaboration la

³⁷⁾ FF 1991 III 1570

³⁸⁾ Etat de planification 1990; cf. FF 1990 II 1015

mise à disposition des capacités ferroviaires et terminales pour le transport combiné sur les voies d'accès étrangères menant au Saint-Gothard et au Loetschberg-Simplon.

En attendant l'achèvement des transversales alpines, on accroît les capacités de transport du feroutage au Saint-Gothard et au Loetschberg à titre de *solution transitoire*. Sur la ligne du Gothard, on réalise à cet effet un certain nombre d'aménagements limités en vue d'accroître le débit; en outre, on a décidé l'acquisition de locomotives supplémentaires. Au Loetschberg, il est prévu de poser une voie à quatre files de rails dans le tunnel existant, de sorte que des camions de 40 t et 4 m de hauteur latérale puissent y être transportés au moyen de wagons surbaissés. Avec l'aboutissement de l'accord sur le transit entre la Suisse et la CE, une importante condition préalable à la réalisation de ce projet est désormais réalisée. La solution transitoire permettra de tripler à partir de 1994 la capacité actuelle de feroutage.

332 Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

Les bases constitutionnelles de la redevance sur le trafic des poids lourds figurent à l'article 17 des dispositions transitoires de la constitution; leur validité s'étend sur dix ans. L'ordonnance d'exécution y relative arrive à échéance à la fin de 1994.

Se fondant sur les résultats d'une consultation, le Conseil fédéral envisage de conserver également la redevance sur les poids lourds au-delà de 1994, parce qu'elle constitue une mesure importante venant compléter les arrêtés sur le transit alpin. Il propose, dans une première phase, de proroger la redevance actuelle dans sa forme forfaitaire, mais d'en relever les taux, afin de les ajuster à l'évolution des prix, et d'en affecter les produits à des fins routières; puis, dans une seconde phase, en liaison étroite avec les développements européens – notamment en ce qui concerne le système de perception –, de refondre ladite redevance de manière à la faire dépendre des prestations. De plus, le Conseil fédéral souhaite faire appliquer progressivement le principe de la «vérité des coûts» au transport des marchandises. Deux questions restent cependant en suspens: quand faudra-t-il aussi prendre en considération, dans la redevance liée aux prestations, les coûts et avantages externes (à savoir ceux qui sont mis à la charge de la collectivité) et conviendrait-il d'instituer, à titre transitoire, un supplément proportionnel aux émissions produites? On devra d'abord concevoir la base constitutionnelle appropriée comme une simple norme de compétence, afin que la législation qui en découlera permette, par la suite, d'instaurer la meilleure coordination possible avec la CE.

333 Stratégie de lutte contre la pollution de l'air

La Confédération s'efforce depuis de nombreuses années de réduire les nuisances dues à la pollution atmosphérique. Dans ce sens, elle a notamment édicté des prescriptions, telles que les normes sur les gaz d'échappement US-83 appliquées aux voitures automobiles légères (catalyseur); elle a aussi renforcé les prescriptions s'appliquant aux véhicules diesel, instauré l'entretien et le contrôle anti-

pollution des voitures automobiles légères ou encore limité la vitesse à 80 et 120 km/h. En vertu de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air élaborée en 1986, il s'agit de retrouver, en 1990, le niveau atteint en 1950 pour ce qui est des émissions d'anhydride sulfureux et, en 1995, celui qu'avaient atteint les oxydes d'azote et les hydrocarbures en 1950. Comme les mesures mises en œuvre jusqu'ici n'ont pas suffi, le Conseil fédéral en a pris de nouvelles en date des 23 août 1989 et 11 mars 1991. En matière de transports, il a proposé l'institution d'une redevance sur le CO₂, un nouveau renforcement des prescriptions sur les gaz d'échappement applicables aux véhicules diesel et une option relative à un supplément à percevoir en fonction des émissions produites, en sus de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations.

334 Convention alpine

Le 7 novembre 1991, la Suisse a signé avec les six autres pays de l'Arc alpin et la CE la convention sur la protection des Alpes (Convention alpine). Celle-ci renferme essentiellement une déclaration d'intentions. Les mesures concrètes visant à protéger le patrimoine alpin seront négociées individuellement par la suite et fixées dans un accord additionnel. Le trafic transalpin doit faire l'objet d'un protocole spécial, qui n'existe pas encore.

335 L'AGTC de la CEE/ONU sur les transports combinés

Au sein de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU), on a négocié l'«Accord européen sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes (AGTC)».

Celui-ci a pour but, d'une part, de délester les routes européennes, d'autre part, de diminuer la pollution de l'environnement, et cela par le biais du trafic combiné. Dans cette optique, il vise notamment à améliorer les performances des grands réseaux ferroviaires, en optimisant les courants de trafic. Concrètement, une coordination améliorée devrait être synonyme de réduction de la durée des transports. Dans ce sens, un système européen cohérent est de nature à encourager la multiplication des trains directs de marchandises sur de longues distances.

L'accord constitue la base d'une planification des investissements de transport visant avant tout à promouvoir le trafic combiné en Europe. Ses annexes définissent les plus importantes lignes ferroviaires, leurs ouvrages complémentaires (p. ex. les gares de chargement et de transbordement), les caractéristiques techniques et les principaux paramètres de débit. Il n'énumère pas des obligations, mais énonce plutôt des orientations de principe.

L'accord a été signé par la Suisse et les autres Etats concernés, le 31 octobre 1991, à l'occasion de la Conférence paneuropéenne des ministres des transports tenue à Prague.

336 Accord sur le transit avec la CE

Lors de la réunion du Conseil des Ministres des transports de la CE, au terme de deux ans de négociations, la Suisse et la CE ont conclu, le 21 octobre 1991, l'«Accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse relatif au transport de marchandises par route et par rail» («Accord sur le transit»). Il faut examiner cette convention à la lumière des événements qui l'ont précédée.

Initialement, la CE voulait exiger de la Suisse le libre passage sur son territoire des véhicules routiers d'un poids total de 40 t, selon les normes CE, ainsi que l'abolition des interdictions de circuler la nuit et le dimanche pour les poids lourds marchandises. Après une vive résistance de la Suisse, ces exigences ont été réduites à la mise en place d'un corridor Nord-Sud autorisant la circulation de ces poids lourds. Or, même cette requête était inacceptable pour notre pays. Sur ce problème est venu ensuite s'en greffer un autre, du fait que la CE liait les négociations sur le transit à celles touchant la création d'un espace économique européen (EEE) avec les pays membres de l'AELE. De plus, la CE fit politiquement dépendre le transit routier par la Suisse des négociations CE-AELE sur les transports aériens, lesquelles, pour cette raison, furent limitées aux pays scandinaves, membres de l'AELE. Grâce à des contacts ministériels intensifs, grâce aussi au traitement expéditif du projet Transit alpin par les Chambres fédérales, toutes les conditions ont cependant pu être réunies en octobre 1991 pour la conclusion d'un accord sur le transit.

Celui-ci donne au rail – essentiellement par le biais du trafic combiné – la priorité de l'acheminement des marchandises à travers la Suisse. Ses principes généraux prépondérants consacrent l'engagement réciproque de renoncer à toute discrimination et à des entraves unilatérales. Ses principaux éléments sont les suivants:

- Les parties contractantes s'engagent à mettre en œuvre des mesures coordonnées sur le plan de l'infrastructure, de l'exploitation, de l'organisation et des tarifs, en vue de promouvoir le trafic ferroviaire et, en particulier, le trafic combiné.
- La Suisse maintient l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche pour les poids lourds marchandises. De plus, la limite des 28 t demeure. En matière de trafic de transit par la route, la Suisse autorise uniquement le passage, dans chaque direction, d'un maximum de 50 poids lourds de plus de 28 t par jour – à la façon d'un «déversoir» – à la triple condition que la capacité du trafic combiné soit épuisée, qu'il s'agisse d'un transport de denrées périssables ou d'autres biens urgents et que la première mise en circulation des véhicules considérés ne remonte pas à plus de deux ans (et que, partant, ceux-ci respectent de sévères limites d'émission).
- Les parties contractantes s'efforcent d'élever le niveau de protection contre les gaz d'échappement, les émissions de particules et le bruit. Au cas où surviendrait une augmentation forte, imprévisible, du trafic-marchandises assuré par véhicules jusqu'à 28 t, un «Comité mixte» (Suisse/CE) aurait pour tâche d'examiner et de proposer des mesures de protection supplémentaires.

- Les parties contractantes envisagent des mesures fiscales coordonnées pour, dans une première phase, couvrir les frais d'infrastructure; en l'occurrence, elles tiendront compte des coûts spécifiques des régions alpines. Dans une seconde phase, les coûts externes pourront être intégrés dans ces redevances.
- Les parties contractantes s'octroient mutuellement l'accès à leur marché; en d'autres termes, la CE n'excluera pas les véhicules suisses de son marché et la Suisse, de son côté, n'empêchera pas les véhicules de la CE d'accéder au sien.
- Il ne pourra pas être pris de mesures unilatérales ayant pour but d'instaurer des discriminations en matière de transit.
- Après sa ratification, l'accord entrera en force. Sans possibilité de dénonciation, il a une durée de validité fixée à douze ans, à l'échéance de laquelle il sera à nouveau discuté.

Compte tenu des événements qui l'ont précédé, l'accord sur le transit peut être considéré comme un grand succès pour la Suisse. Fondamentalement, la Communauté européenne reconnaît la limite des 28 t appliquée aux véhicules utilitaires lourds circulant sur le territoire suisse. Les exceptions consenties – 50 courses journalières dans chaque direction – sont liées à des conditions très sévères. Si toutes celles-ci devaient être remplies durant les quelque 300 jours ouvrables que compte une année, on ne verrait qu'au maximum 30 000 véhicules supplémentaires de 28 à 40 t traverser les Alpes. Ce chiffre ne représente guère plus de 4 pour cent de l'ensemble des poids lourds marchandises qui franchissent annuellement l'Arc alpin. Or, à partir de 1994, ces conditions ne seront vraisemblablement remplies que quelques jours par année. De plus, les exceptions ne concernent qu'une très faible part des véhicules qui auraient traversé notre pays selon les exigences initiales de la CE.

34 **Appréciation des mesures prises et envisagées par la Suisse**

Le Conseil fédéral est conscient de la précarité du milieu vital alpin. Cependant, il ne veut pas protéger ces régions par le biais de prescriptions spéciales dont la validité se limiterait à elles seules. Il importe bien plus d'intégrer la sauvegarde des zones alpines dans les mesures générales de protection de la santé et de la sécurité de l'homme et du milieu vital. L'ensemble des mesures visant à juguler les émissions de substances nocives et de bruit, ainsi que celles ayant pour but de défendre l'homme et l'environnement, assurent aux régions alpines une protection très étendue, équilibrée et réaliste.

Les mesures planifiées, arrêtées ou déjà mises en œuvre, qui donnent une priorité au rail parce qu'il représente un mode de transport respectueux de l'environnement, sont en accord avec la position suisse, attachée à la liberté de marché; cette dernière, loin de reposer sur la contrainte, est fondée sur l'attrait des prestations, auquel s'ajoutent des mesures d'appoint conformes au marché.

Il est cependant important que le trafic-marchandises de transit, particulièrement visé par l'initiative, puisse être assuré en harmonie avec l'environnement. A cet effet, on devra s'appuyer sur deux piliers: les *transversales ferroviaires alpines* et l'accord sur le transit passé avec la CE. Le projet des transversales alpines créera

les capacités nécessaires pour que le rail puisse absorber le volume de trafic, même à long terme. L'accord sur le transit assurera, d'autre part, que ces capacités seront utilisées par la CE et complétées par des équipements ad hoc hors des frontières de notre pays. Ces mesures seront achevées par l'instauration, envisagée par le Conseil fédéral, d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, étroitement coordonnée avec le reste de l'Europe.

Le Conseil fédéral est convaincu que cet ensemble de mesures, déjà mises en œuvre ou planifiées, répond largement aux besoins de protection spécifiques des régions alpines. Ces mesures sont tout à fait proportionnées aux objectifs. Les efforts consentis constituent une bonne base qui permettra, à l'avenir également, d'assurer le trafic de transit à travers la Suisse de façon rationnelle, tout en ménageant notre milieu de vie.

4 L'initiative et ses effets

41 Contenu de l'initiative

411 Protection des régions alpines (1^{er} al. de l'initiative)

Aux termes de l'initiative, la Confédération doit, en vertu d'un nouvel article 36^{quater} cst., protéger, particulièrement dans la zone alpine, les êtres humains, les animaux et les plantes ainsi que leurs espaces vitaux contre les effets négatifs du trafic de transit. Le premier alinéa fixe ce principe. Les articles 24^{sexies} (protection de la nature et du paysage) et 24^{septies} (protection de l'environnement) de la constitution fédérale, ainsi que la législation y afférente, poursuivent un objectif analogue, à la différence qu'ils ne se limitent pas à la seule région alpine. Ils sont donc plus complets.

L'initiative ne précise pas plus avant ce que ses auteurs entendent par «zone alpine». De toute évidence, elle se fonde sur une notion géographique. Mais celle-ci n'est pas vraiment identique à celle de «région de montagne» ou à ce que l'on appelle les régions LIM³⁹⁾. Elle demanderait donc une définition plus précise.

Dans sa description des nuisances inacceptables causées par le trafic de transit, l'initiative emploie quasiment les mêmes termes que la législation sur la protection de l'environnement. Dès lors, on pourrait s'attendre à ce qu'elle fasse référence aux valeurs limites des ordonnances sur la protection de l'air et sur la protection contre le bruit. Or, ses auteurs s'abstiennent de définir avec précision le seuil des nuisances acceptables causées par le trafic. En fait, le 1^{er} alinéa de l'initiative revêt un caractère essentiellement préventif. Il exige, en cas de dépassement de la valeur limite acceptable, la mise en œuvre, en faveur de l'environnement, de mesures s'opposant à une augmentation future du trafic et, le cas échéant, au trafic déjà existant.

³⁹⁾ O concernant le cadastre de la production agricole et la délimitation de la région de montagne, ainsi que la zone préalpine des collines; RS 912.1

412 Transfert du trafic-marchandises en transit de la route au rail (2^e al. de l'initiative)

Dans son 2^e alinéa, l'initiative matérialise pour le transit des marchandises les principes généraux énoncés plus haut. Elle exige que les biens transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes soient transportés par le rail. Cette disposition constitutionnelle ne toucherait donc pas l'ensemble du trafic transalpin. En effet, elle négligerait les trafics interne, d'importation et d'exportation. En revanche, elle toucherait tous les moyens de transport néfastes pour l'environnement, par quoi il faut entendre, en particulier, la route et les airs. Lorsqu'elle évoque le trafic de transit, l'initiative se réfère en premier lieu aux transports Nord-Sud; or, la prescription devrait également pouvoir être appliquée aux autres courants de transit, dans la mesure où ils franchissent les Alpes.

L'initiative exclut le libre choix du moyen de transport. Le trafic-marchandises transitant d'une frontière à l'autre devrait se dérouler quasi exclusivement par le rail. Elle n'admet d'exceptions que si celles-ci sont indispensables. Pourraient bénéficier de ces dérogations les marchandises qui, de par leurs caractéristiques, ne peuvent être transportées que par la route. Il incomberait au Conseil fédéral de prendre, par voie d'ordonnance, les mesures nécessaires pour transférer le trafic de la route au rail. Il conviendrait en outre de s'assurer que pour les transports par la route, en particulier en cas de contournement des prescriptions, il n'en résulte pas de distorsions de concurrence. En fait, cette disposition est sensiblement plus sévère que celle de l'initiative populaire fédérale «pour l'encouragement des transports publics»⁴⁰⁾ ou que le projet de politique coordonnée des transports⁴¹⁾.

Les articles constitutionnels relatifs à la politique coordonnée des transports, rejetés par le souverain le 12 juin 1988, auraient autorisé la Confédération à prendre, en cas de nécessité et en dérogation à la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures permettant de délester la route du trafic des marchandises à grande distance. Toutefois, la Confédération n'aurait pu faire usage de cette compétence que «lorsque l'intérêt général le demande», et des mesures auraient dû être prises par voie législative. L'initiative populaire «pour l'encouragement des transports publics» voulait obliger la Confédération à mettre en œuvre des mesures visant à ce que «le transit des marchandises se fasse avant tout par le rail». En outre, elle l'invitait à soutenir de façon accrue les efforts dont le but serait de «transférer le transport des marchandises de la route au rail». Cette initiative a été rejetée le 3 mars 1991 par le peuple et les cantons.

Réaliser, au sens de l'initiative pour la protection des Alpes, le transfert du trafic-marchandises de la route au rail, reviendrait à prendre les mesures suivantes:

- interdire les transports de marchandises en transit par la route,
- mettre à la disposition du trafic combiné suffisamment de matériel roulant pour que les chemins de fer puissent assumer leur mission,

⁴⁰⁾ FF 1989 I 1218

⁴¹⁾ Arrêté fédéral du 20 mars 1987 relatif à la modification de la constitution fédérale visant à créer les bases d'une politique coordonnée des transports; FF 1987 I 964

- ordonner la création de stations de chargement en nombre suffisant pour le ferroutage dans les zones frontalières.

Actuellement déjà, 82 pour cent de l'ensemble des marchandises convoyées à travers les Alpes suisses (trafic interne, d'importation, d'exportation et de transit) empruntent le rail (ferroutage compris). Les 18 pour cent restants, qui passent par la route, se partagent en deux groupes. Le premier qui représente 11 pour cent, soit près des deux tiers de ce chiffre, rassemble le trafic interne, d'importation et d'exportation, autrement dit le trafic «généré» par la Suisse. Tout compte fait, il reste donc 7 pour cent seulement de la totalité du trafic-marchandises transalpin qui serait touché par les mesures contraignantes prévues par l'initiative. Cette proportion équivaut aux deux cinquièmes du trafic-marchandises traversant les Alpes par la route.

Aux termes de l'initiative, il incomberait au Conseil fédéral de fixer, par voie d'ordonnance, les mesures contraignantes visant à transférer l'acheminement des marchandises de la route au rail. Les dérogations indispensables seraient alors spécifiées plus précisément par une loi. Il est très délicat, sur le plan législatif, d'instituer des mesures rigoureuses par voie d'ordonnance, sur la base de dispositions constitutionnelles directement applicables, et d'en définir les exceptions par voie législative. Il est patent que cette démarche vise à faire entrer en force, sans délai, les mesures nécessaires. En revanche, les dérogations indispensables seraient fixées dans une loi soumise au référendum facultatif; le but poursuivi est manifestement de pouvoir combattre par voie référendaire une réglementation d'exception par trop généreuse.

413 Limitation de la capacité des routes de transit dans les régions alpines (3^e al. de l'initiative)

Le 3^e alinéa de l'initiative a pour but d'empêcher toute augmentation de la capacité des routes de transit dans la région alpine. On peut y voir ici une parenté avec l'initiative «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier»⁴²⁾. Celle-ci contenait également, entre autres, une interdiction générale de construire des routes; elle demandait – moyennant des dérogations autorisées dans des conditions bien précises – que le réseau routier suisse, accessible au trafic motorisé public, ne dépasse pas, par sa superficie, un état fixé à une date de référence.

Aux termes de la présente initiative, des exceptions ne seraient admises que pour les routes de contournement destinées à désengorger les localités. En l'occurrence, c'est le *trafic-voyageurs de transit* qui est visé. Ce que veulent empêcher en premier lieu les promoteurs de l'initiative – cela ressort de leur commentaire –, c'est la construction d'un second tunnel routier au Saint-Gothard, la mise à quatre voies de la route du San Bernardino, ainsi que la construction d'une autoroute à quatre voies entre Sierre et Brigue. Parallèlement, ils interdiraient définitivement toute extension future du réseau actuel des routes nationales ou cantonales dans les régions alpines si ces voies de communication venaient à servir au trafic de transit.

⁴²⁾ FF 1988 III 708

414 Délai (art. 20 des dispositions transitoires selon l'initiative)

Aux termes d'un nouvel article 20 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, le transfert du trafic-marchandises de la route au rail devrait se faire dans les dix années à compter de la date à laquelle le nouvel article constitutionnel a été accepté, soit en 2003 au plus tôt.

Durant ce laps de temps, il faudrait

- régler les questions financières,
- édicter les dispositions d'exécution (y compris les dispositions relatives aux dérogations, par la voie législative),
- acquérir ou exproprier les terrains nécessaires,
- régler l'ensemble des oppositions,
- mettre en place les capacités ferroviaires nécessaires, y compris les installations de chargement et de déchargement,
- acquérir le matériel roulant requis et
- instituer à nos frontières le système de contrôle nécessaire.

42 Concrétisation de l'initiative

421 Dans le transport ferroviaire de marchandises

Le Conseil fédéral devrait prévoir les mesures nécessaires pour le transfert du trafic-marchandises en transit de la route au rail. Il faudrait que ces mesures entrent intégralement en application dix ans après l'acceptation de l'initiative. Or, la concrétisation de la disposition constitutionnelle comporterait vraisemblablement les aspects suivants:

Dans les conditions actuelles, la ligne du Loetschberg-Simplon, mise à double voie (une fois réalisées les indispensables lignes d'accès, en relation avec le projet RAIL 2000), et celle du Saint-Gothard peuvent absorber globalement 30 millions de t au plus, dans la mesure où ces axes ne sont pas utilisés davantage par les trains-navette d'automobiles accompagnées, ce segment étant de nature à en diminuer la capacité. En l'état actuel de la planification, ces potentiels pourraient être disponibles en l'an 2003 environ, pour autant que la réalisation du projet RAIL 2000 ne subisse pas de nouveaux retards. Dans l'optique actuelle, ils devraient donc suffire pour absorber les 1,5 million de t de marchandises transitant par la route (volume de 1989) en plus des 15,6 millions de t déjà transportées par chemin de fer. Ils supporteraient même une certaine croissance du volume des transports. Cependant, dans la perspective d'une progression du transit routier, mais aussi en vue d'assurer le reste du trafic, il faudrait attendre l'achèvement des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes. Mais si, à cause de l'initiative, ces capacités devaient être disponibles plus tôt, cela impliquerait nécessairement une diminution des prestations à l'échelon du trafic national et régional, ainsi que dans les trains-navette pour automobiles accompagnées au Loetschberg.

Les prévisions font état, pour les pays européens, d'une croissance réelle, à long terme, du produit intérieur brut de 3 pour cent par an, en moyenne. Cela signifierait qu'en l'an 2020, le volume de trafic franchissant les passages alpins

français, suisses et autrichiens atteindrait 140 millions de t (trafic interne, d'importation, d'exportation et de transit); comparé aux 73 millions de t acheminées en 1989, ce chiffre représente un taux de croissance de 2,1 pour cent par an. Après l'achèvement des deux transversales alpines, la capacité de transport de ces artères – obtenue par addition, pour chacune d'elles, du débit du tunnel de base et de la ligne de faite – passera, pour le Saint-Gothard, à 50 millions de t, et pour le Loetschberg, à 19 millions de t⁴³). Cette capacité ferroviaire correspond donc à la moitié environ de l'ensemble du trafic transalpin de 2020. La construction du tunnel de base du Loetschberg et de tous les ouvrages complémentaires pourrait être juste achevée en 2003. Mais le tunnel de base du Saint-Gothard ne sera pas en service dans le délai imparti par l'initiative.

Au sens large, l'infrastructure ferroviaire nécessaire comprend les installations de transbordement, ainsi que les routes d'accès indispensables pour le feroutage et le transport des conteneurs. De plus, il faudrait signaler les meilleurs itinéraires menant aux gares de chargement les plus proches. L'implantation en Suisse de terminaux destinés au trafic de transit ne satisferait pas aux exigences du marché. Il serait préférable de les situer le plus près possible de l'origine et de la destination des transports.

422 Dans le transit des marchandises par la route

L'interdiction de traverser notre pays, que l'initiative entend appliquer aux véhicules routiers, ne pourra être raisonnablement promulguée que lorsque les capacités de transport ferroviaire et de chargement nécessaires seront disponibles. Cette mesure toucherait alors 274 000 poids lourds par an (état 1989), ainsi qu'un nombre, pour l'heure indéterminé, de voitures de livraison. Subsidiairement, il faudrait fixer les inévitables dérogations et prévoir des sanctions en vue de réprimer les abus.

Le trafic de transit empruntant la route ne possède aucun signe extérieur permettant de le distinguer facilement du trafic d'importation et d'exportation. Alors, comment veiller concrètement au respect de l'interdiction de traverser notre pays, celle-ci supposant évidemment des contrôles? A l'heure actuelle, les véhicules automobiles transportant des marchandises en transit non dédouanées sont munis de documents de transit, contrôlés aux frontières. Il va donc de soi qu'il faudrait confier aux autorités douanières le soin de contrôler le trafic de transit dans le sens voulu par les promoteurs de l'initiative. La vérification pourrait se faire à la sortie de Suisse, afin que les chauffeurs puissent prouver qu'ils ont effectivement utilisé le chemin de fer. En fait, il faudrait se borner à effectuer des sondages; cette mesure ne serait donc efficace que dans certaines limites, et il y aurait toujours moyen de la contourner. Une alternative consisterait à faire appliquer l'interdiction de circuler par la police de façon analogue aux contrôles de vitesse. Cependant, enregistrer la totalité des véhicules en transit nécessiterait un nombreux personnel, ce qui rend cette option difficilement réalisable.

⁴³ Message sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes, p. 1036, 1053, 1056 et annexe 2

43 Retombées de l'initiative
431 Répercussions internationales
431.1 Relations avec le droit international

Les mesures contraignantes prévues par l'initiative contre le trafic-marchandises de transit sont en contradiction avec l'autorisation de traverser notre pays accordée aux camions étrangers, inscrite dans de nombreux accords internationaux bilatéraux. En cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait dénoncer lesdits traités internationaux et renégocier les conventions bilatérales dans un contexte politique certainement défavorable. La relation entre l'initiative et le droit communautaire est exposée tout particulièrement au chiffre 5 qui fait suite.

D'autre part, la Suisse ne pourrait plus s'associer à d'importantes conventions dans ce domaine. En l'occurrence, dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), dont la Suisse fait partie, un accord sur les services incluant le secteur des transports est en cours d'élaboration. Il garantit la liberté de circulation par la voie la mieux appropriée au trafic de transit⁴⁴. L'initiative – si elle venait à être acceptée – contreviendrait à cet accord si le chemin de fer ne parvenait pas à assurer le transit dans les mêmes conditions que la route.

431.2 Conséquences politiques

En plus des retombées juridiques, il importe de ne pas négliger les effets sur les autres types de relations que nous entretenons avec l'étranger. Les relations commerciales internationales reposent sur l'échange, en toute égalité de droit, de biens et de services entre les Etats, c'est-à-dire entre leurs ressortissants respectifs. La discrimination des ressortissants des autres Etats participants ainsi que la promulgation unilatérale d'entraves au commerce perturbent notoirement les processus économiques. La Suisse est acquise à cette thèse depuis fort longtemps. Dans certains cas, le principe de non-discrimination ainsi que l'interdiction de mesures pouvant entraver les échanges figurent même dans des traités internationaux.

Le transfert forcé du trafic de transit de la route au rail, exigé par l'initiative, est une entrave au trafic international. Le transit routier des marchandises par la Suisse est pour 96 pour cent le fait de véhicules étrangers, provenant en majorité d'Allemagne, du BENELUX et d'Italie. Du fait que l'initiative vise presque exclusivement les véhicules étrangers, les mesures proposées – si elles étaient concrétisées – seraient sans aucun doute perçues à l'étranger comme une discrimination grave. Il importe peu que ce transfert obligatoire ne constitue pas une mesure discriminatoire au sens juridique. Très vraisemblablement, il entraînerait des mesures de rétorsion étrangères dans le secteur des transports.

En outre, le trafic à grande distance à travers les Alpes ne serait pas soumis aux mêmes conditions que le trafic de transit au sens strict. De même, les obstacles supplémentaires, par exemple en matière de formalités douanières ou résultant de

⁴⁴) Art. V:2

la mise à disposition tardive des infrastructures ferroviaires indispensables, susciteraient l'incompréhension. C'est pourquoi il faut craindre que ces entraves au trafic commercial conduisent à des représailles de l'étranger, susceptibles de s'étendre à des domaines autres que les transports. L'initiative pourrait ainsi entraîner des conséquences extrêmement douloureuses pour d'autres secteurs vitaux de l'économie suisse.

432 Répercussions sur les cantons et les régions de montagne

L'initiative s'adresse à la Confédération, laquelle est tenue de protéger les zones alpines et de prendre les mesures nécessaires. Seulement, suivant la forme que prendront les interventions prévues pour faire respecter l'interdiction du transit-marchandises routier, on peut admettre que les cantons dont le territoire est précisément situé sur les axes de transit seront contraints d'engager davantage leurs corps de police. Les autorités frontalières pouvant tout au plus contrôler les véhicules par sondage, il faudrait de toute manière confier des tâches supplémentaires aux fonctionnaires de police. Par ailleurs, certains cantons se verront sans doute confrontés à de nouvelles tâches administratives. L'initiative serait donc synonyme d'un surcroît de travail pour les cantons situés sur les axes de transit; en effet, on peut penser que ceux-ci seront forcés d'enrôler du personnel supplémentaire pour effectuer les contrôles indispensables.

Par leur proposition, les promoteurs de l'initiative souhaitent améliorer les conditions de circulation et la qualité de l'environnement dans les régions de montagne. A priori, les effets de leur action seraient donc positifs. Cependant, les représentants de ces régions relèvent souvent qu'en montagne aussi, il est important d'essayer d'instaurer une situation saine, résultant d'un équilibre entre protection restrictive contre les nuisances et préservation d'une base économique susceptible d'assurer l'existence. Or, des interventions telles que celles demandées par l'initiative peuvent déclencher de multiples mécanismes aux retombées négatives. En particulier, le risque patent que l'étranger réagisse à son acceptation par de sévères mesures de rétorsion irait incontestablement à l'encontre de l'intérêt des régions de montagne. On constate donc que l'initiative exerce des effets ambivalents à leur égard.

433 Répercussions sur le personnel de la Confédération

On ne peut estimer que de façon très approximative les effets de l'initiative sur le personnel fédéral, effets qui ne seraient pas négligeables. Certes, l'augmentation de la capacité du rail en général et du ferroutage en particulier (RAIL 2000, solution transitoire pour le ferroutage, Transit alpin) suppose l'engagement, par les entreprises de chemin de fer, de personnel supplémentaire en nombre limité. Or, il faudrait engager du personnel supplémentaire dans les terminaux proches de la frontière pour remplir les exigences de l'initiative.

C'est au personnel douanier qu'il incomberait d'effectuer les contrôles à la frontière. Les conséquences sur le plan des effectifs dépendraient fortement du mode d'organisation administrative des contrôles. D'autres problèmes pourraient

cependant surgir, les efforts actuels visant à diminuer les formalités douanières. En outre, les organes de police des cantons de transit devraient certainement intensifier leurs contrôles.

434 Retombées sur les finances fédérales

Une fois réalisées les lignes ferroviaires suisses à travers les Alpes, la mise en œuvre de l'initiative n'engendrerait pas de coûts supplémentaires pour la Confédération au titre de l'exploitation et de l'entretien du réseau ferroviaire, à condition que le volume de trafic reste dans les marges prévues. Entre-temps, il faudrait toutefois accélérer les investissements ferroviaires dans une mesure telle qu'il pourrait en résulter de sérieux problèmes de financement.

Au cas où les terminaux étrangers ne permettraient pas d'assurer le transfert obligatoire demandé par l'initiative ou si, pour des raisons bien compréhensibles, les Etats voisins ne tiennent pas à les réaliser eux-mêmes, il faudrait créer et financer des installations de chargement supplémentaires sur territoire suisse, à proximité des frontières. Or, la conception du trafic de transit alpin ne prévoit pas l'aménagement de tels équipements, parce que le trafic combiné ne doit pas seulement fonctionner d'une frontière à l'autre, mais plutôt sur une grande échelle. Il n'est pas possible de chiffrer avec une précision suffisante le coût de ces terminaux supplémentaires, qui pourrait être considérable. Enfin, l'engagement du personnel affecté aux contrôles représenterait également une dépense importante.

Il resterait encore à résoudre la question du financement des mesures nécessaires dans le domaine des transports, que l'initiative n'aborde pas. Il devrait en résulter des charges supplémentaires pour le budget de la Confédération.

5 Relation de l'initiative avec le droit européen

Dans l'accord sur le transit, la Suisse s'engage, vis-à-vis de la Communauté européenne, à ne pas limiter le trafic des véhicules routiers de 28 t au maximum, transportant des marchandises en transit. Le transfert obligatoire du transit des marchandises de la route au rail est donc en opposition avec cet accord. Le délai de dix ans prescrit par l'initiative ne serait guère compatible avec l'accord, prévu pour une durée de douze ans. L'initiative mettrait fin à la garantie du trafic routier de transit inscrite dans cet acte; d'autre part, elle constituerait une mesure unilatérale de la part de la Suisse, en violation de l'accord. Elle serait également incompatible avec l'esprit général de ce texte, qui établit le principe de la non-discrimination des étrangers⁴⁵⁾. Une acceptation de l'initiative rendrait l'accord irréalisable.

Or, celui-ci contient une réglementation avantageuse pour la Suisse. En effet, il évite à notre pays de se voir imposer l'augmentation du poids total admissible exigée à l'origine, qui aurait induit une énorme progression du trafic lourd sur nos routes, et donne clairement la préférence au rail dans l'acheminement des

⁴⁵⁾ Art. 15 et 16 de l'accord.



marchandises en transit. Le chiffre 336 énumère les détails à ce sujet. L'échec de l'accord de transit remettrait en cause ces acquis.

La Suisse entretient d'intenses relations commerciales, tout particulièrement avec les pays de la CE. Il est donc dans son intérêt de ne pas entraver inutilement ces relations. Le marché unique de la CE, qui repose sur les principes de la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, en vue d'éliminer les discriminations et les distorsions de la concurrence, sera réalisé d'ici à fin 1992. La liberté des services et le libre choix du moyen de transport forment les piliers de la politique des transports de la CE; ces mêmes principes inspirent également la politique suisse des transports. A l'occasion de la signature de l'accord sur le libre-échange entre la CE et la Suisse en 1972, les parties se sont mises d'accord sur une «Déclaration commune des parties contractantes quant à l'acheminement des marchandises en transit»⁴⁶⁾. Cet acte ne fait certes pas partie intégrante de l'accord, mais contient tout de même une déclaration commune d'intention. Le transfert obligatoire des marchandises en transit de la route au rail serait indiscutablement contraire, du point de vue de la CE, à l'esprit de ces principes et déclarations.

L'acceptation de l'initiative rendrait de façon générale la politique suisse des transports totalement incompatible avec celle de la CE. Une telle situation pourrait entraîner de graves conséquences pour d'autres domaines des transports et des relations économiques extérieures.

L'initiative est également contraire à l'«Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises» conclu le 21 novembre 1990⁴⁷⁾, puisqu'elle compliquerait précisément les formalités douanières en raison des mesures de contrôle à la sortie.

6 Evaluation de l'initiative

61 Appréciation générale

L'initiative «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» doit être rejetée. Elle a été lancée à un moment où plusieurs mesures actuelles n'étaient pas encore prévisibles ou arrêtées. En particulier, elle a été formulée à l'époque où la CE exerçait des pressions sur la Suisse pour exiger d'elle le libre transit des poids lourds de 40 t dans tout le pays ou au long d'un corridor approprié. Avec les arrêtés sur le transit alpin et l'accord sur le transit conclu entre la Communauté européenne et la Suisse, le contexte a fondamentalement changé. De ce fait, le Conseil fédéral estime que les exigences formulées dans l'initiative sont largement satisfaites et que celle-ci est donc devenue superflue.

L'initiative touche à des engagements et à des accords internationaux importants. L'accord sur le transit, par exemple, la plus récente convention passée avec la CE, garantit qu'à l'avenir – et pour autant que les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes soient construites – le trafic des marchandises en transit par la Suisse se

⁴⁶⁾ FF 1972 II 702

⁴⁷⁾ RS 0.631.242.05; RO 1991 1489

déroulera en grande partie par le rail. Accepter l'initiative recierndrait donc à rendre caduc cet accord très favorable à notre pays. Mais l'initiative enfreint aussi des accords bilatéraux et multilatéraux sur les transports et les échanges et contrevient au principe important de non-discrimination à l'égard des étrangers. L'approuver reviendrait à compromettre ces acquis sur le plan international, ce qui se répercuterait sur tout le commerce extérieur de notre pays. Ainsi, l'initiative pour la protection des Alpes est liée à de grands risques. Il ne fait aucun doute que son acceptation déclencherait des mesures de rétorsion douloureuses de la part de l'étranger et confinerait la Suisse dans un isolement dangereux sur le plan de la politique commerciale et des transports.

De plus, il est permis d'affirmer qu'aujourd'hui déjà, les régions alpines sont largement protégées. A l'instar des autres régions de notre pays, elles tombent sous le coup de la législation sur la protection de l'environnement. Du fait que la situation concrète d'une région est prise en considération, les éventuels besoins particuliers des Alpes sont couverts sans qu'il soit nécessaire de mettre en œuvre des mesures sévères, du genre de celles que propose l'initiative, et qui pourraient même pénaliser d'autres régions. L'éventail des dispositions pour la protection de l'environnement, qui couvrent également les régions alpines, est par ailleurs complété par des mesures spécifiques, telles que la protection de la nature et du paysage, la conservation des forêts, la stratégie de lutte contre la pollution de l'air ou la convention alpine.

Par ailleurs, l'initiative porte atteinte à un important principe suisse, à savoir celui du libre choix du moyen de transport, et indirectement à la liberté du commerce et de l'industrie. Pour une économie marquée toujours davantage par la division du travail, il est essentiel de pouvoir compter sur un approvisionnement fiable du marché ainsi que sur des canaux de distribution fonctionnant librement. Si le Conseil fédéral vise aussi à faire acheminer le plus possible de marchandises en transit par le rail, il souhaite à cet effet employer des moyens conformes au marché et correspondant aux normes juridiques de notre pays, et non appliquer des mesures contraignantes. D'où la nécessité d'élaborer une offre de trafic combiné attractive et d'imposer progressivement le système de la couverture des coûts en vertu du principe de causalité. Ces deux objectifs font partie des intentions du Conseil fédéral en matière de politique des transports. En adoptant l'arrêté sur le transit alpin, les Chambres fédérales ont opté pour une offre attractive sur la liaison ferroviaire Nord-Sud. Cet arrêté stipule explicitement qu'il importe de prendre des mesures appropriées afin que le trafic-marchandises de transit franchissant les Alpes s'effectue en règle générale par chemin de fer. De son côté, le Conseil fédéral a mis en chantier une refonte des redevances sur l'utilisation des routes, lesquelles contribueront également à contenir la croissance de la mobilité dans des limites acceptables.

Les problèmes que poserait l'application de l'initiative militent aussi en faveur de son rejet. Pour la mettre à exécution, il faudrait instaurer un dispositif de contrôle important, tout à fait disproportionné. Aujourd'hui déjà, différentes mesures et limitations en vigueur font que le transport routier de marchandises en transit est très faible, puisqu'il ne constitue que 7 pour cent de l'ensemble des transports de marchandises à travers les Alpes.

L'initiative ne renferme aucune disposition sur le financement des mesures qui pourraient être nécessaires dans le secteur des transports. Or, il faudrait tellement accélérer les investissements ferroviaires qu'il en résulterait de très gros problèmes de financement et de capacité. De plus, le délai de dix ans fixé pour la mise en pratique des exigences de l'initiative poserait d'importants problèmes (secteur de la construction, autorités). Si celle-ci était conçue comme une «mesure d'appoint» venant s'ajouter à la construction des lignes ferroviaires à travers les Alpes, ce délai serait nettement trop court, vu la durée prévue des travaux (en particulier pour le tunnel de base du Saint-Gothard).

Enfin, le texte de l'initiative appelle des précisions supplémentaires. Il semble bien que la notion de «trafic de transit à travers les Alpes» (2^e al.) n'englobe pas, dans l'idée de ses promoteurs, le trafic aérien et les transports par conduites.

62 Pas de contre-projet à l'initiative

Un contre-projet direct à l'initiative devrait aller plus ou moins dans le même sens et avoir de ce fait, pour but premier, la protection des régions alpines contre les nuisances dues au trafic de transit et le désengorgement des routes dans ces mêmes régions. On pourrait le formuler comme dans le projet de politique coordonnée des transports (PCT), lequel précisait en substance, dans l'une de ses dispositions: «Si l'intérêt général l'exige, elle (la Confédération) peut établir par la voie législative des mesures propres à décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance». Associée à diverses restrictions, cette formulation de la PCT, plus ouverte que celle de l'initiative, a toutefois été rejetée par le peuple et les cantons.

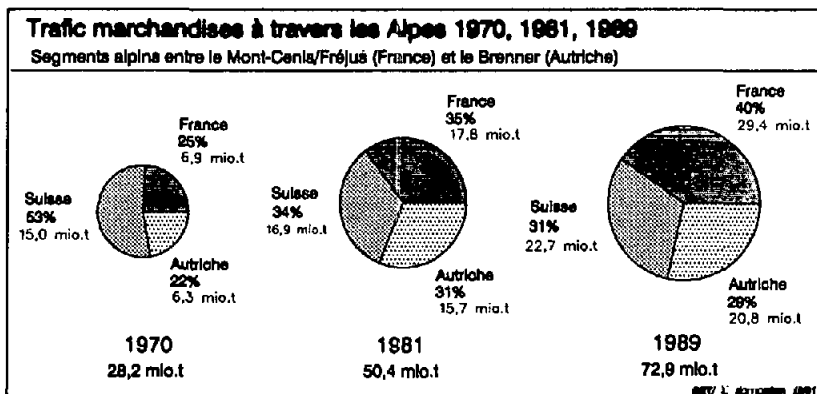
Comme on l'a vu plus haut, au chiffre 3, le Conseil fédéral est convaincu que les mesures déjà prises ou prévues sont suffisantes pour atteindre les objectifs visés par les promoteurs de l'initiative, sans qu'il faille recourir à la contrainte. Déjà dans son message du 23 mai 1990 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (ch. 141), le Conseil fédéral a expliqué qu'il serait habilité, le cas échéant, à mettre en œuvre d'autres mesures d'accompagnement si les décisions prises ne permettaient pas d'atteindre ses objectifs. L'arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin, ainsi que l'accord sur le transit conclu avec la CE, représentent donc quasiment un contre-projet à l'initiative sur les Alpes.

Se fondant sur ces considérations, le Conseil fédéral propose de renoncer à élaborer un contre-projet direct à l'initiative populaire «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit».

Trafic-marchandises transalpin de 1970 à 1989, aperçu

Trafic-marchandises total à travers la partie étudiée de l'arc alpin

De 1970 à 1989, le trafic-marchandises empruntant la partie des Alpes qui va du Mont-Cenis/Fréjus (France) au Brenner (Autriche) a augmenté de 44,7 millions de t, passant de 28,2 à 72,9 millions de t. Comme le montre la figure ci-dessous, cette évolution n'a pas été identique pour les trois pays alpins.

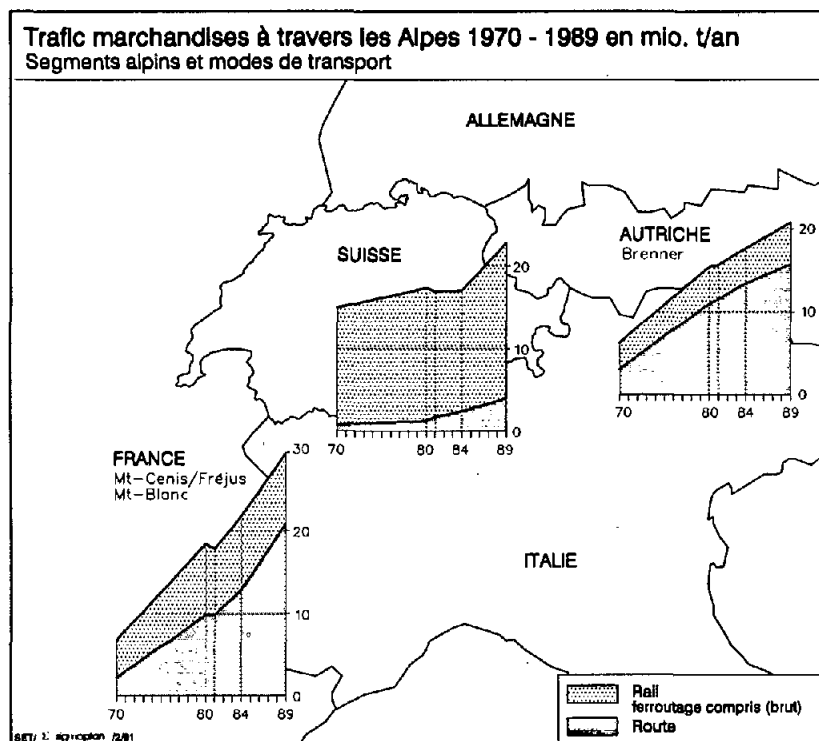


La part de la Suisse a régressé de 53 pour cent en 1970 à 34 pour cent en 1981, pour atteindre 31 pour cent en 1989. Cependant, du fait de la forte croissance générale, le volume des marchandises passant par les Alpes suisses a augmenté de 7,7 millions de t, passant de 15,0 à 22,7 millions de t.

Le tableau ci-après montre les taux de croissance annuels pour la période précédant et suivant l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard.

Pays alpin	Période	Taux de croissance annuel en %
France	1970-1981	9,0
	1981-1989	6,5
Suisse	1970-1981	1,1
	1981-1989	3,8
Autriche	1970-1981	8,7
	1981-1989	3,6
Autres	1970-1981	5,4
	1981-1989	4,7

Le graphique suivant donne une vue d'ensemble de l'évolution observée entre 1970 et 1989.



La répartition par modes de transport (rail/ferroutage, route) montre une autre différence majeure entre la Suisse et les pays limitrophes. Alors que dans notre pays, avec 83 pour cent, le rail est resté le plus important mode de transport en 1989, sa part a reculé à 29 pour cent en France et à 24 pour cent en Autriche. Considéré sur l'ensemble de l'arc alpin, le trafic routier de marchandises a vu sa part augmenter de 22 pour cent en 1970 pour atteindre 56 pour cent en 1989.

Dans la partie des Alpes considérée, le trafic-marchandises transalpin:

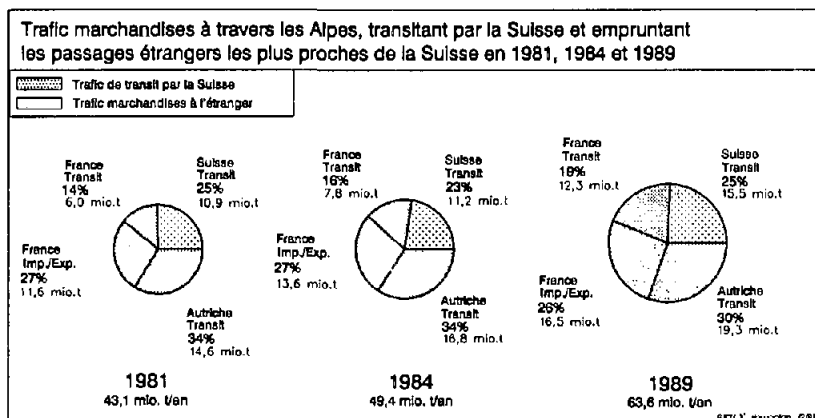
- a fortement augmenté depuis 1970; les taux de croissance ont cependant fléchi entre 1981 et 1989;
- a énormément progressé sur la route dans les pays voisins, tandis que cette croissance a été moins forte en Suisse;
- a augmenté sur le rail jusqu'en 1980, avant de marquer le pas jusqu'en 1984, pour reprendre un nouvel élan depuis lors;
- a vu la part de la Suisse subir une nette régression depuis 1970. De 1981 à 1989, la part de notre pays s'est stabilisée à un tiers du trafic global; à la différence des pays voisins, le trafic emprunte dans une large mesure le rail.

Trafic de transit à travers la Suisse et trafic empruntant les passages les plus proches de notre pays en France et en Autriche

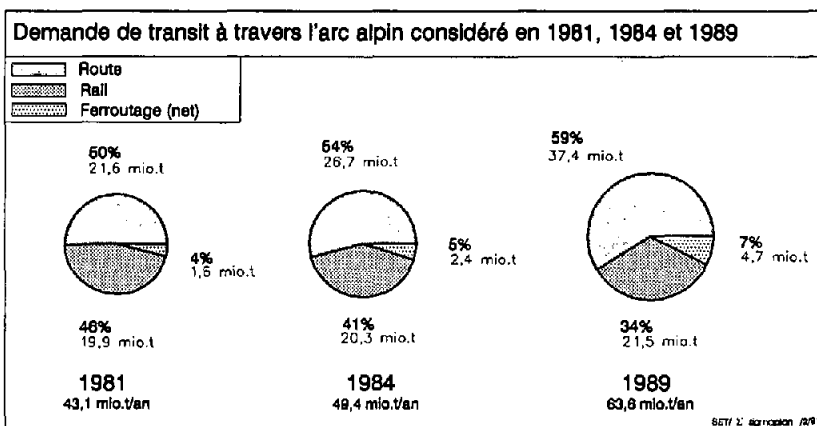
De tout le trafic empruntant les passages alpins étrangers, les flux de marchandises qui, dans l'optique helvétique, méritent une analyse particulière sont ceux qui, dans des conditions différentes (offre de prestations, politique des transports), pourraient utiliser les axes situés sur notre territoire.

Outre certaines parties du trafic de transit à travers l'Autriche, par le Brenner, et à travers la France, par le Mont-Cenis/Fréjus ou le Mont-Blanc, cela s'applique également, dans l'Hexagone, à une partie du trafic d'importation et d'exportation, notamment celui qui provient des départements du Nord-Est. Des estimations ont montré que, sous l'angle du gain de temps, les passages alpins suisses pourraient constituer des solutions attrayantes pour la moitié environ de ce trafic.

La figure ci-dessous, qui indique le trafic de transit à travers les pays alpins ainsi que le trafic d'importation et d'exportation entre la France et l'Italie, donne une idée de l'importance de chacune des composantes de ce trafic.



Dans des conditions bien précises, telles que la suppression de la limite des 28 t ou une offre favorable pour le trafic combiné, une partie de ces importants flux de trafic pourrait se déplacer sur les axes de transit suisses. Le graphique ci-après décrit la demande de transit dans la partie des Alpes considérée (transit par les Alpes suisses, partie significative du trafic empruntant les passages français [transit + importation/exportation] et autrichiens [transit] proches de notre pays) en fonction des modes de transport.



On constate que la part de la route a constamment augmenté, comme, au demeurant, celle du ferroustage.

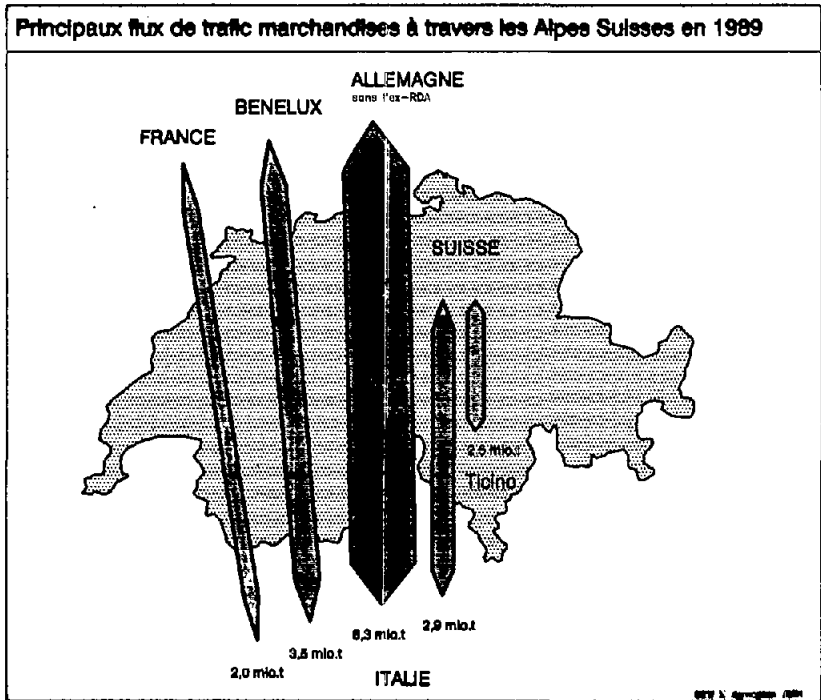
Le potentiel de transit pour la Suisse:

- a continué à s'accroître;
- a délaissé le rail en faveur de la route;
- fait plus appel au ferroustage.

Trafic-marchandises global à travers les Alpes suisses (transit, importation, exportation, trafic interne)

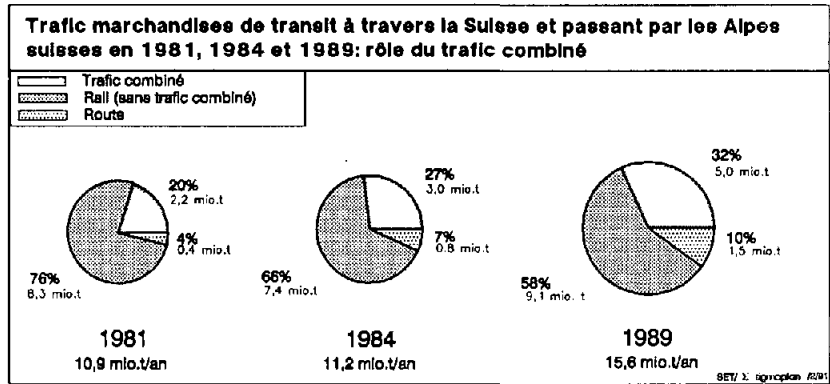
De 1981 à 1989, après l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard, le trafic-marchandises global à travers les Alpes suisses a augmenté de 5,2 millions de t, passant de 16,4 à 21,6 millions de t. Dans ces chiffres, le trafic combiné est exprimé en tonnes nettes, c'est-à-dire sans le poids du véhicule dans le ferroustage et sans la tare des conteneurs et caisses mobiles. Tous modes de transport confondus, le taux de croissance moyen par année a été de 3,5 pour cent sur l'ensemble de la période considérée, et de 5,3 pour cent entre 1984 et 1989.

Le graphique ci-dessous montre les flux de marchandises qui ont traversé les Alpes suisses entre les principaux pays d'origine et de destination en 1989.



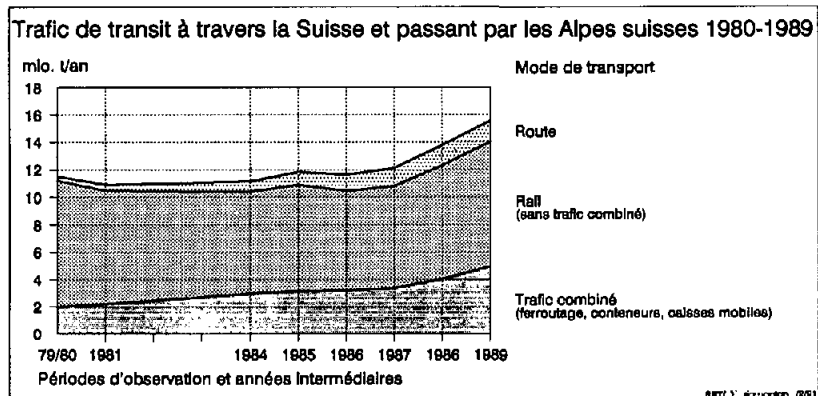
Ces flux de marchandises – 19,2 millions de t au total – représentent 89 pour cent de l'ensemble du trafic-marchandises à travers les Alpes suisses (21,6 mio. de t.). Dans la période qui a suivi l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard (de 1981 à 1989), le trafic routier de marchandises a connu une progression de 2,2 millions de t, ce qui représente un taux de croissance annuel de 10,9 pour cent. Avec une progression moyenne de 1,3 pour cent l'an, le rail a enregistré une augmentation de 1,4 million de t, tandis que le ferroutage progressait de 1,6 million de t, soit de 12,9 pour cent par année.

La figure suivante montre la part croissante du trafic combiné dans le trafic de transit; par «trafic combiné», on entend le ferroutage ainsi que le transport des conteneurs et caisses mobiles.



Les taux de croissance annuels entre 1981 et 1989 étaient de 10,8 pour cent pour le trafic combiné. Ils ont passé de 5,9 pour cent en 1984/85 à 22,2 pour cent en 1988/89. Durant la même période, la route a enregistré une croissance moyenne de 18,0 pour cent qui, de 24,1 pour cent en 1984/85, a chuté à 4,9 pour cent en 1988/89. Le trafic ferroviaire de marchandises, sans le trafic combiné, a atteint un taux moyen de 1,2 pour cent, culminant à 9,4 pour cent en 1988/89.

Les observations effectuées entre 1984 et 1989 montrent que c'est essentiellement en 1988 et 1989 que le trafic combiné a connu une importante progression. L'illustration qui suit confirme d'ailleurs cette évolution.



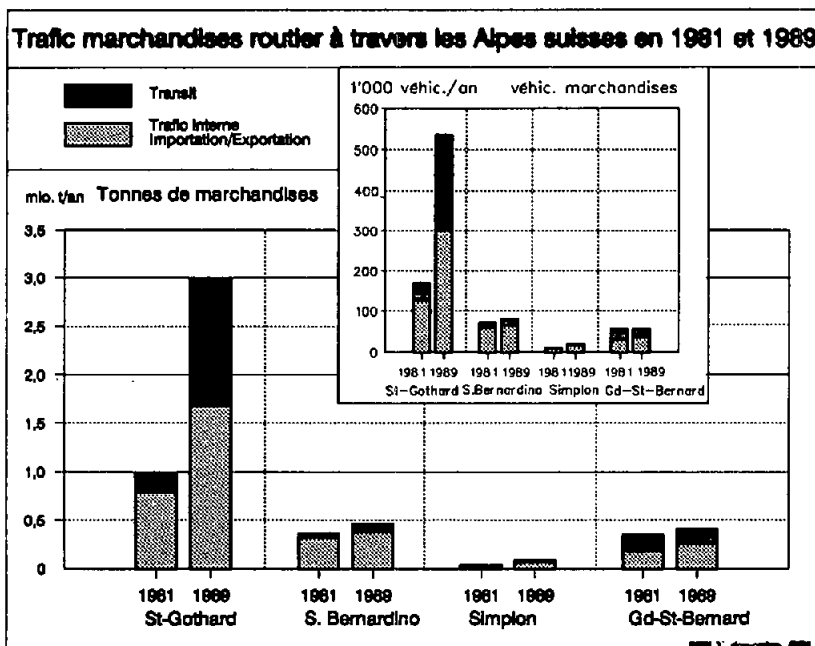
Le trafic-marchandises à travers les Alpes suisses:

- se composait, en 1989, à raison de 72 pour cent de trafic de transit;
- a continué à augmenter sur la route, mais avec des taux de croissance en régression ces dernières années;
- est resté, pour ce qui est du volume, quasi constant sur le rail, si on ne tient pas compte du trafic combiné;
- a constamment augmenté dans le trafic combiné (ferroutage + conteneurs + caisses mobiles); l'augmentation a été forte ces dernières années.

Trafic-marchandises routier à travers les Alpes suisses

Avec l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard, le trafic-marchandises routier à travers les Alpes suisses est passé de 1,7 million de t et 312 000 véhicules en 1981 à 4,0 millions de t et 699 000 véhicules en 1989, progressant donc de 2,3 millions de t et de 387 000 véhicules.

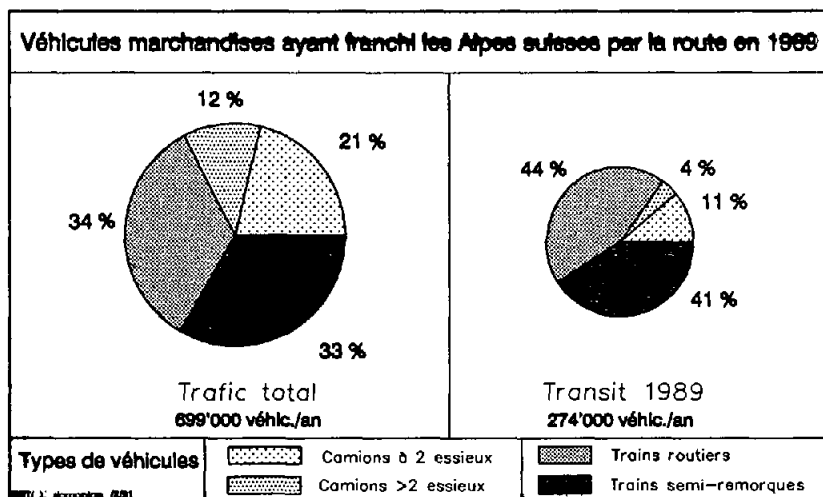
La figure ci-après illustre, sur les différents passages considérés, la progression des tonnes de marchandises et celle du nombre de véhicules par année pour la période 1981-1989.



Si on compare les tonnes et les véhicules, on constate qu'ils ont connu les mêmes variations. En 1989, la part du transit s'est élevée à environ 40 pour cent tant pour les véhicules que pour les tonnes de marchandises acheminées.

C'est le Saint-Gothard qui a connu la plus forte augmentation, avec 2,0 millions de t et 367 000 véhicules. Le taux de croissance moyen y a atteint 14,9 pour cent pour le tonnage de marchandises, dont 27,0 pour cent pour le transit et 9,9 pour cent pour les autres genres de trafic.

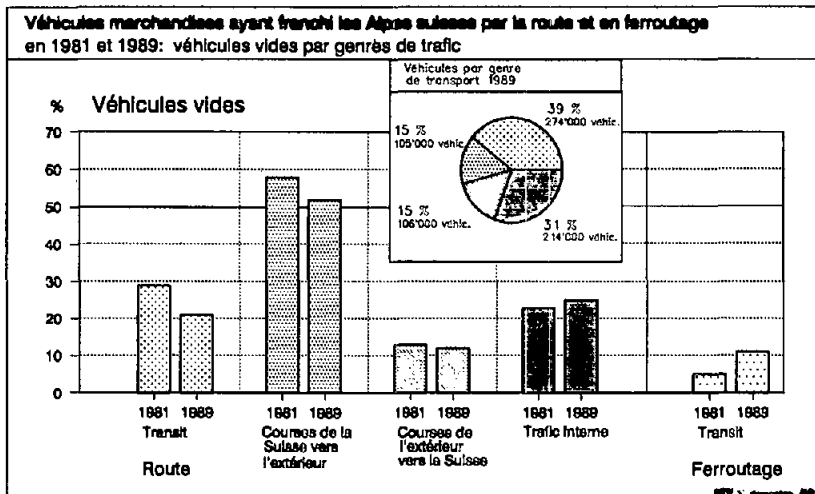
La figure suivante montre les types de véhicules qui ont emprunté les passages alpins suisses en 1989; à gauche, les chiffres concernent le trafic dans son ensemble, et à droite, le transit seulement.



Au total, les trains routiers et les trains semi-remorques, les plus lourds parmi les véhicules marchandises, ont occupé en 1989 une place sensiblement plus importante dans le trafic de transit (85 %) que dans le trafic transalpin routier considéré dans son ensemble (67 %).

La proportion de ces véhicules a considérablement augmenté de 1981 à 1989, tant dans le transit (de 72 à 85 %) que dans l'ensemble du trafic (de 52 à 67 %).

Le graphique ci-dessous montre, pour les différents genres de trafic, la proportion des véhicules marchandises circulant à vide comparativement à l'ensemble des véhicules.



La part des véhicules circulant à vide a légèrement baissé, passant de 29 pour cent en 1981 à 26 pour cent en 1989. C'est dans les trajets effectués au départ de la Suisse vers l'étranger (p. ex. retours dus au trafic d'importation), qui regroupent 15 pour cent des véhicules, que la proportion de courses à vide est la plus forte (un peu plus de 50%).

A titre de comparaison, on constate que dans le transit, les courses à vide atteignent 21 pour cent sur la route contre 11 pour cent dans le ferroutage.

Le trafic marchandises routier à travers les Alpes suisses:

- a fortement augmenté au Saint-Gothard, mais peu sur les autres passages;
- a connu la plus forte progression dans le transit;
- se composait, en 1989, tant pour les véhicules que pour les quantités de marchandises acheminées, à raison de 60 pour cent de trafic interne, d'importation ou d'exportation, et de 40 pour cent de trafic de transit;
- s'est présenté avec une croissance plus accentuée pour les véhicules marchandises les plus lourds, à savoir les trains routiers et trains semi-remorques;
- a connu, en 1989, une proportion de courses à vide s'élevant à 26 pour cent.

Trafic-marchandises transalpin de 1979 à 1990, chiffres détaillés

Les chiffres ci-dessous contiennent: Trafics d'importation, d'exportation, de transit et interne.

Route et ferroutage: véhicules suisses et étrangers

Véhicules routiers: véhicules d'un poids total maximum admissible de plus de 3,5 t

Mode de transport, point de franchissement des Alpes		1979	1981	1984	1986	1987 calc	1987 eff	1988	1989 ⁴	1990	
1. Route											
Suisse	San Bernardino	t (mio.)	0.72	0.37	0.40	0.4	0.5	0.8	0.5	0.6	
		véh.(1000)	149	73	72	80	86	146	84	82	94
	Saint-Gothard	t (mio.)	0.12	0.98	1.62	2.3	2.5	2.2	2.8	3.0	3.1
		véh.(1000)	21	171	298	419	468	400	507	538	517
Simplon	t (mio.)	0.04	0.04	0.06	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
	véh.(1000)	11	11	13	16	20	22	20	21	27	
Cd Saint-Bernard	t (mio.)	0.39	0.35	0.31	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	
	véh.(1000)	63	57	48	50	49	55	57	56	64	
Suisse	Total	t (mio.)	1.27	1.74	2.39	3.1	3.5	3.8	4.0	4.2	
		véh.(1000)	244	312	431	565	623	668	699	732	
Autriche	Brenner	t (mio.)	11.1	11.6	13.5	15.2	16.0	16.5 ²	15.8	14.4	
		véh.(1000)	765	794	852	955	1'012	1'044	991	901	
France	Mont Blanc + Fréjus/Mt Genis	t (mio.)	9.9	9.9	12.9	14.6	16.3	18.6	20.8	22.9	
		véh.(1000)	597	618	727	825	921	1'050	1'173	1'289	
Trois pays	Segment alpin observé	t (mio.)	22.3	23.2	28.8	32.9	35.8	38.9	40.6	41.5	
		véh.(1000)	1'606	1'724	2'010	2'345	2'556	2'762	2'863	2'922	
2. Ferroutage											
	Saint-Gothard	t brutes envois (mio.)	1.3	1.4	2.0	2.4	2.5	3.2	3.8	4.4	
		(1000)	44	52	71	83	86	106	124	150	
3. Rail											
Suisse	Saint-Gothard ³ Simplon	t (mio.)	12.7	12.3	11.7	11.8	12.0	13.5	15.3	15.2	
		t (mio.)	3.4	2.9	3.0	2.6	2.6	3.1	3.5	4.4	
Suisse	Total	t (mio.)	16.1	15.2	14.7	14.3	14.5	16.7	18.8	19.6	
Autriche	Brenner	t (mio.)	4.3	4.1	4.4	4.3	4.4	4.6	5.0	6.3	
France	Modane-Mt Genis	t (mio.)	7.7	7.3	8.3	7.0	7.0	7.7	8.5	7.2	
Trois pays	Segment alpin observé	t (mio.)	28.1	26.6	27.4	25.7	25.9	29.0	32.3	33.1	
4. Tous modes de transport											
Suisse		t (mio.)	17.4	16.9	17.1	17.4	18.0	20.5	22.8	23.8	
Autriche		t (mio.)	15.4	15.7	17.9	19.5	20.4	21.2	20.8	20.7	
France		t (mio.)	17.6	17.2	21.2	21.6	23.3	26.3	29.3	30.1	
Trois pays	Segment alpin observé	t (mio.)	50.4	49.8	56.2	58.5	61.7	67.9	72.9	74.6	

1) "calc" = valeurs théoriques calculées en faisant abstraction des effets des intempéries dans les cantons UR/VI
"eff" = valeurs effectives relevées, reflétant les perturbations entraînées au Saint-Gothard par les intempéries

2) Estimation OnBB: 15.8 mio. t

3) Rail Saint-Gothard; y compris ferroutage (accompagné + non accompagné)

4) Valeurs du rapport SET 2/91: "Transporte de marchandises à travers les Alpes en 1989"

Sources: Enquêtes/Estimations SET relatives au trafic marchandises transalpin;

1979, 81, 84, 89: Enquêtes sur les véhicules et tonnages

autres années: - Rail: Statistiques annuelles

- Route: véh. = comptages annuels; tonnes = estimations sur la base du nombre de véhicules

Volume de trafic sur les artères des Alpes et du Plateau en 1990

Axes routiers	Trafic journalier moyen en 1990				
	VT	Cars	P.L. march.	dont: transit transalp.	Total Vh. mot.
<i>Axes alpins</i>					
- San Bernardino	4 682	90	312	52	5 148
- Tunnel du Gothard N 2	13 165	180	2 038	891	15 616
- Simplon (Gondo)	2 576	76	79	10	2 950
- Grand St-Bernard	1 563	26	220	82	1 812
= Ø 4 axes	5 497	93	662	259	6 382
<i>Axes du Plateau</i>					
- Hagnau N 2	72 521	420	10 180	864	85 851
- Tunnel du Belchen N 2	30 294	309	6 103	864	37 424
- Schönbühl N 1	45 483	264	5 675	75	52 504
- Winterthour-Töss N 1 . .	48 566	208	5 190	99	56 487
= Ø 4 axes	49 216	300	6 787	476	58 067

VT/Cars/Total: 1990, trafic sur 24 heures, deux directions, trafic journalier moyen

Véhicules marchandises lourds/en transit à travers les Alpes: 1990, trafic sur 17 heures (= admissible pendant 24 heures), deux directions, trafic journalier moyen (jours ouvrables)

Sources:

OFS/OFK: Comptages de la circ. routière 1990 (compteurs aut./ comptages ONU), SG/DFTCE-SET/Sigmaplan: «Transports de marchandises à travers les Alpes, répercussions de l'ouverture du tunnel routier du Gothard sur le trafic-marchandises», vol. VIII, période 1980-1989, p. 82 (en langue allemande, résumé français).

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
après examen de l'initiative populaire «pour la protection des régions alpines
contre le trafic de transit», déposée en date du 11 mai 1990¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 12 février 1992²⁾;
arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 11 mai 1990 «pour la protection des régions alpines
contre le trafic de transit» a été déclarée recevable; elle est soumise au vote du
peuple et des cantons avec une recommandation de rejet.

² Elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{quater} (nouveau)

¹ La Confédération protège la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de
transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit de telle sorte que
les êtres humains, les animaux et les plantes ainsi que leurs espaces vitaux n'en
subissent pas de dommages.

² Les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont
transportées par le rail. Le Conseil fédéral fixe les mesures à prendre par voie
d'ordonnance. Des dérogations à cette règle ne sont accordées que si elles sont
indispensables; les conditions en sont spécifiées dans la loi.

³ La capacité des routes de transit dans les régions alpines ne doit pas être
augmentée. Les routes de contournement destinées à désengorger les localités ne
tombent pas sous le coup de cette disposition.

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

Le trafic des marchandises qui transitent par notre pays doit avoir été transféré de
la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle l'article
36^{quater}, 2^e alinéa, a été accepté.

Art. 2

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

¹⁾ FF 1990 II 1163

²⁾ FF 1992 II 865