ad 99.408

Initiative parlementaire
Reclassement de la route du Prättigau (initiative Brändli)

Rapport du 3 février 2000 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats

Avis du Conseil fédéral

du 3 mai 2000

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 4, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 3 février 2000 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États concernant le reclassement de la route du Prättigau.

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

3 mai 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

2000-0823

Avis

1 Point de la situation

La Commission propose de compléter l'appendice de l'Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (RS *725.113.11*) en admettant comme route de 2e/3e classe la route du Prättigau reliant Landquart à Klosters/gare de chargement dutunnel de la Vereina.

Le réseau des routes nationales a été défini par l' arrêté fédéral du 21 juin 1960 et complété trois fois depuis lors: le 25 juin 1965 par le tunnel routier du Saint Gothard (A 2), le 23 juin 1971 par le contournement nord et ouest de Zurich (N 1c) et le 5 octobre 1984 par la Transjurane reliant Boncourt à Bienne (N 16). D'autre part, le tronçon de la N 6 (tunnel du Rawyl) allant de Wimmis à Uvrier a été biffé du programme de construction du réseau des routes nationales le 19 décembre 1986.

L'aménagement de certains tronçons sur le réseau existant ne doit pas être confondu avec les extensions (ou suppressions). Par aménagement, on entend la construction de voies de circulation supplémentaires comme c'est le cas au Grauholz (mises en service en 1997), la construction en cours du nouveau tunnel au Baregg ou l'aménagement envisagé des pistes entre Härkingen et Wiggertal.

Le réseau des routes nationales est aujourd'hui long de 1856 km, dont 1638 km sont en service et quelque 100 km en construction. Les coûts d'investissement ont atteint jusqu'à présent 44,872 milliards de francs. Après le 6e programme de construction à long terme, le réseau sera probablement achevé en 2015. La réalisation des tronçons manquants occasionnera encore des frais approximatifs de l'ordre de 20 milliards de francs.

2 La politique du Conseil fédéral en matière de construction des routes nationales

La construction des routes nationales s'inscrit depuis longtemps déjà dans la politique globale des transports du Conseil fédéral. Mis à part les objectifs premiers, la construction des routes nationales est déterminée par la protection de l'environnement, la sécurité de la circulation et la situation financière de la Confédération. Pour tenir compte de tous ces aspects, le Conseil fédéral a posé des jalons en 1987 dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la pollution atmosphérique. Ce faisant, il a décidé de renoncer à élargir les tronçons existants qui sont en concurrence directe avec le développement des capacités ferroviaires et par conséquent de ne plus soumettre de telles propositions au Parlement jusqu'à la réalisation de Rail 2000. Sont réservées des voies supplémentaires sur certains tronçons courts, dans la mesure où ils s'avèrent indispensables pour assurer la capacité d'utilisation de la route et la sécurité du trafic.

Eu égard à la situation financière critique de la Confédération et soucieux d'utiliser de manière optimale les moyens disponibles, le Conseil fédéral a en outre fixé l'ordre des priorités suivant:

1. L'achèvement du réseau conformément au programme établi.
2. La conservation des ouvrages.

3. L'exploitation des capacités routières actuelles au moyen de la télématique.
4. D'éventuels aménagements.

Selon lui, cet ordre des priorités s'applique également, pour les raisons précitées, à l'extension du réseau des routes nationales. C'est pourquoi il a toujours rejeté les interventions qui demandaient chacune à titre de mesure immédiate des reclassements ou des extensions . Tel est notamment le cas du postulat Bezzola, dont le contenu est conforme à celui de la présente initiative. Il a agi de même pour les interventions suivantes: digue sur le lac de Zurich («Seedamm») près de Rapperswil, ceinture autoroutière de Zurich, tunnel du Hirzel, Grand-Saint-Bernard. En revanche, il s'est déclaré prêt à examiner en détail l'extension de routes nationales existantes ainsi que des demandes d'agrandissement du réseau en les plaçant toutefois dans un contexte global. Vu la grande complexité de ce travail et l'investissement en temps important qu'il requiert, il entend confier rapidement ce mandat en raison de la durée de la planification et de la réalisation de certains ouvrages. Cependant, cette étude doit être guidée principalement par les objectifs fixés par la politique globale des transports, laquelle a été confirmée à plusieurs reprises par le peuple et les cantons (en particulier le transfert d'une partie importante du trafic marchandises sur le rail). Une planification isolée et axée uniquement sur les routes serait en effet inutile et indéfendable du point de vue politique.

3 Les échelons de planification et d'établissement des projets de construction des routes nationales

La législation sur les routes nationales prévoit pour leur construction une procédure comprenant plusieurs échelons de planification et d'établissement des projets.

3.1 Plan directeur

Le point de départ de toute planification est l'arrêté sur le réseau des routes nationales. Y sont mentionnées les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général (art. 1, al. 1, de la loi fédérale sur les routes nationales; LRN; RS *725.11*). Aux termes de l'article 9 de cette loi, le plan directeur détermine les régions qui doivent être reliées par les routes nationales, ainsi que les tracés généraux et les types de routes entrant en considération. Cette étude exige notamment un rapport technique, une estimation des coûts ainsi qu'une analyse de l'opportunité en matière de trafic, d'environnement, d'aménagement du territoire et de politique financière (art. 7 de l'ordonnance sur les routes nationales; ORN; RS *725.111*). La décision d'intégrer ou non un tronçon dans le réseau des routes nationale incombe à l'Assemblée fédérale, qui édicte à cet effet un arrêté fédéral simple non soumis au référendum (art. 11 LRN).

3.2 Projet général

Les routes nationales doivent figurer dans des projets généraux qui comprendront le tracé de la route, y compris les tronçons souterrains et à ciel ouvert, les jonctions, les ouvrages de croisement et le nombre de voies (art. 12 LRN, art. 10, al. 1, ORN). Les documents à élaborer incluent notamment les plans de situation à l'échelle de 1 : 5000, un rapport technique complété par des mesures d'accompagnement, une analyse coûts-avantage de même que des indications sur les coûts. La responsabilité de l'établissement des projets généraux incombe à l'Office fédéral des routes qui, cependant, délègue régulièrement cette tâche aux cantons (art. 11, al. 1, ORN). Les projets généraux sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 20 LRN).

3.3 Projet définitif

Les projets définitifs s'appuient sur les projets généraux dont ils ne doivent pas différer substantiellement. Ils renseignent sur le genre, l'ampleur et l'emplacement de l'ouvrage et de ses installations annexes, ainsi que sur les détails de sa structure technique et sur les alignements (art. 21 LRN). Un projet définitif correspond au projet de construction proprement dit. Il sera donc plus détaillé que le projet général. C'est ainsi que les plans de situation doivent être établis à l'échelle de 1 : 1000. De plus, il requiert un rapport technique, y compris les mesures d'accompagnement, un concept d'évacuation des eaux, des données relatives aux coûts, un plan d'expropriation, le tableau des droits expropriés ainsi que des documents relatifs à d'autres autorisations (p. ex. à l'autorisation de déboisement). Les projets définitifs sont établis par les cantons (art. 13*a* ORN). Depuis le 1er janvier 2000, ils sont soumis à l'autorisation du DETEC (art. 26 LRN).

Enfin, il importe de relever qu'une étude de l'impact sur l'environnement doit être réalisée à chacun des trois échelons.

La procédure à plusieurs échelons décrite ici porte naturellement sur les voies de communication à établir. En l'occurrence, la route du Prättigau existe déjàet elle devrait être classée route nationale selon l'auteur de l'initiative. Cela n'est pas nouveau puisquelors de la définition du réseau des routes nationales en 1960, des voies de communication existantes avaient été déclarées routes nationales (p. ex. la N 2 dans la région de Lucerne, l'Axenstrasse, la route franchissant le Brünig, le tronçon le long du lac de Bienne). La Transjurane emprunte elle aussi partiellement l'ancien tracé. En revanche, les aménagement de ces tronçons ont à chaque fois nécessité un projet général suivi d'un projet définitif.

Selon l'auteur de l'initiative, les travaux de construction de la route de contournement de Saas devraient commencer le plus rapidement possible après l'intégration définitive de la route du Prättigau dans le réseau des routes nationales. Il en résulterait que le projet élaboré conformément au droit cantonal devrait être approuvé par l'Office fédéral des routes et être réalisé selon la législation sur les routes principales, en particulier pour ce qui est de l'octroi de subventions. Au lieu d'une subvention au titre des «routes principales», la Confédération verserait donc une contribution au titre des «routes nationales». Or, si un tel procédé devait être appliqué, deux échelons de l'établissement des projets prévus par la législation sur les routes nationales seraient «court-circuités».

4 État de développement de la route du Prättigau

La route du Prättigau a été admise en 1951 dans le programme des routes principales ayant droit à des subventions. La longueur de ce tronçon, qui relie Landquart, à partir de l'embranchement avec la N3, à Klosters/gare de chargement «Seltranga», est d'environ 34 km. Le volume du trafic diminue continuellement plus on s'approche de Klosters. Dans le tunnel de la „Pardisla Chlus„ le trafic journalier moyen (TJM) est de 12'000 véhicules, contre 8400 à Küblis et 7500 à Klosters . Les débits de pointe atteints un samedi du mois de février sont plus élevés: 20'300 véhicules dans ledit tunnel et 15'800 à Klosters. L'augmentation moyenne du trafic enregistrée depuis la mise en service du tunnel de la Vereina est de quelque 1000 véhicules par jour.

Au cours des dix dernières années, la Confédération a versé 155 millions de francs en faveur de projets sur le tronçon mentionné. Actuellement en construction, le contournement de Klosters sera achevé vers 2005. Jusqu'à la fin de 1999, la Confédération a versé environ 115 millions de francs pour ce projet (coût total 132 millions); les autres subventions fédérales se montent à quelque 188 millions de francs (250 millions). Le montant inscrit au budget du contournement de Saas, qui devrait être réalisé entre 2003 et 2010, se chiffre lui à 235 millions de francs. Outre ces deux projets actuels, d'autres sont prévus ces prochaines années, même si le début des travaux n'a pas encore étéarreté. Dans ce contexte, nous citerons en particulier le contournement de Küblis, dont les coûts sommairement estimés devraient atteindre 190 millions de francs au total. Pour finir, il s'agira de moderniser les tronçons Jenaz/Fiders - Dalvazza et Bagrüeg – Mezzaselva, ce qui devrait nécessiter un investissement d'environ 100 millions de francs.

5 Répercussions sur le programme de construction des routes nationales

Le 24 novembre 1999, le Conseil fédéral a arrêté le 6e programme de construction à long terme des routes nationales. Le montant des dépenses dépendra de l'évolution des finances fédérales. Faisant partie du compte financier, les charges en faveur des routes nationales influent directement sur le résultat annuel, indépendamment de l'état des provisions. Au cours des prochaines années, il est prévu d'affecter environ 1500 millions de francs à la construction des routes nationales en accordant la priorité aux projets de Suisse romande et en visant l'achèvement aussi rapide que possible du réseau des routes nationales tel qu'il a été fixé à l'époque. Cette planification très serrée ne permettra pas d'intercaler des projets supplémentaires si les projets prévus doivent être réalisés dans les délais définis dans le programme. C'est pourquoi une intégration immédiate du contournement de Saas dans le programme de construction, qui exigerait une somme moyenne annuelle de 20 à 30 millions de francs, ne serait pas possible sans que certains projets (à déterminer) soient différés. Cette situation ne changera pas avant 2005, ce n'est qu'après cette date qu' une certaine marge de manœuvre pourra être mise à profit à cet effet.

6 Effets du programme de stabilisation sur le financement des routes principales

Le programme de stabilisation comprend notamment trois mesures dans le domaine des routes principales:

1. La réduction des taux de subvention de respectivement 10 et 5 pour cent.
2. Les projets dont le coût est inférieur à 2,5 millions de francs ne sont plus subventionnés.
3. Les nouveaux taux de subvention, plus bas, s'appliqueront également aux futures tranches des projets en cours.

Il importe de souligner que le programme de stabilisation ne vise pas à restrindre dans la construction des routes principales. L'idée est que l'engagement financier moindre de la Confédération doit être compensé par des paiements accrus des cantons. Car la participation des cantons aux efforts d'économies destinés àalléger la charge financière de la Confédération n'est utile qu'à cette condition. Ce surcroît de dépenses est exigé de tous les cantons, qui y contribuent naturellement de manière différente s'agissant des routes principales. Cette contribution dépendra en particulier de l'existence de projets de construction en cours ou prévus prochainement. À cet égard, le canton des Grisons subit effectivement des pertes supérieures à la moyenne, qui portent avant tout sur les futures étapes des projets. On ne saurait non plus ignorer que les comparaisons établies avec d'autres cantons reposent sur un relevé effectué à un moment précis. Les cantons dont les projets ne sont pas près d'être réalisés devront ainsi verser plus tard leur quote-part. Il convient encore de signaler que l'importante charge supportée par les Grisons est précisément due au fait que ce canton a bénéficié d'un traitement généreux dans le dernier programme de construction des routes principales et qu'il continue d'en bénéficier dans le programme en cours. Cette largesse était certainement justifiée en raison de l'utilisation optimale des moyens et de la longueur du réseau des routes cantonales, mais elle a provoqué les inconvénients mentionnés dans le rapport de la CTT-E, dont la chronologie est dans l'ensemble fortuite. La situation des Grisons s'améliorera tout de même dès 2001 grâce aux quelque 20 millions de francs dont ce canton bénéficiera chaque année au titre des recettesde la RPLP.

Le programme 2000 – 2003 des routes principales, que le Conseil fédéral a adopté le 6 décembre 1999, devait tenir compte des décisions des Chambres fédérales sur le programme de stabilisation. Ce programme prévoyait une contribution des cantons aux mesures d'économie s'élevant à 500 millions de francs, dont 100 millions concernaient le domaine routier (63 millions sous le titre «séparation des courants de trafic» et 37 millions sous la rubrique «routes principales»). En raison de ces chiffres arrêtés par le Parlement, les moyens disponibles pour le programme pluriannuel en cours ont été ramenés à 854 millions de francs, ce qui représente une réduction de 126 millions. La majeure partie de ce montant ayant dû être réservée au financement de projets en cours, il ne subsistait plus qu'une faible marge de manœuvre pour les nouveaux projets. Dans ces conditions, il n'a pas été possible d'accorder au canton des Grisons un troisième projet d'envergure constitué par la route de contournement de Saas.

Le programme 1996 – 1999 prévoyait encore un montant de 975 millions de francs dont seulement 880 millions ont finalement été utilisés. En 1996 et 1997, il subsistait ainsi un crédit d'une valeur totale de 95 millions de francs, dû à la réduction li-

néaire des subventions fédérales, aux restrictions budgétaires des cantons, aux retards dans plusieurs grands projets et à la passation de certains travaux à des conditions plus avantageuses en raison de la pression exercée sur les prix de la construction. Cette situation a profité au canton des Grisons, auquel un deuxième projet d'envergure a ainsi pu être accordé. Il est incontestable que la réfection de la route du Prättigau revêt une certaine urgence à cause du transport d'autos accompagné à travers le tunnel de la Vereina. C'est précisément la raison pour laquelle le DETEC a tenté à plusieurs reprises d'amener le canton des Grisons à accorder la priorité aux projets du Prättigau. La fixation des priorités en matière de routes d'intérêt cantonal relevant toutefois du seul canton, le Conseil fédéral a dû accepter la préférence que les Grisons eux-mêmes ont accordée au contournement de Flims par rapport à celui de Saas.

Les exigences formulées depuis lors pour obtenir une réalisation rapide du contournement de Saas, c'est-à-dire la demande d'admission d'un troisième grand projet grison, n'ont pu être satisfaites par le Conseil fédéral, eu égard notamment aux nombreux projets tout aussi justifiés d'autres cantons. Le DETEC a tout de même proposé aux Grisons d' accélerer la réalisation du projet de Saas en enchaînant les travaux principaux de Klosters à ceux de Saas. Cette solution, qui implique durant la phase initiale un engagement supplémentaire du canton, permettrait en principe de commencer les travaux vers 2003 à Saas également. Un tel procédé devrait globalement soulager plus rapidement le village de Saas, les travaux de construction ne pouvant de toute manière pas être entamés beaucoup plus tôt en raison de la planification qui est toujours en cours.

7 Effet préjudiciel

Mettant l'accent sur la particularité de la route du Prättigau, la CTT-E exclut dans son rapport le danger de requêtes analogues subséquentes et par conséquent tout effet préjudiciel. Le Conseil fédéral ne partage pas ce point de vue. Il estime au contraire que la route du Prättigau n'est pas un cas spécifique exigeant un traitement isolé. Le cas échéant, une discussion sur le réseau serait sans doute inévitable, mais le Conseil fédéral ne désire pas la mener aujourd'hui.

Au cours des derniers mois et des dernières années, le nombre des demandes d'intégration de certains tronçons dans le réseau des routes nationales a en effet augmenté. Mentionnons les requêtes suivantes classées, encore en suspens, voire présentées récemment: l' initiative du canton de St-Gall en vue du reclassement de la route principale du «Seedamm» près de Rapperswil, la motion de l'ex-conseiller national Epinay concernant la route d'accès au Grand-Saint-Bernard, la motion du conseiller national Bosshard concernant la route de communication entre la N 3 à Wädenswil et laN 4 à Sihlbrugg (tunnel du Hirzel), la question ordinaire Hegetschweiler concernant la situation des routes nationales dans l'agglomération de Zurich (nouveau tunnel sous le lac), l' initiative parlementaire Hegetschweiler concernant l'autoroute de l'Oberland zurichois jusqu'à l' aéroport de Zürich et l' initiative parlementaire Wandfluh concernant les voies d'accès au tunnel du Lötschberg. Que cette dernière initiative en particulier repose sur une argumentation analogue à celle qui est utilisée pour la route d'accès à la Vereina est facile à comprendre et confirme de surcroîtqu'il ne s'agit justement pas d'un cas d'espèce.

Outre ces tronçons mis en discussion au moyen d'interventions politiques, d'autres voies de communications soulèvent manifestement les mêmes problèmes matériels, par exemple l'autoroute cantonale Schönbühl – Bienne ou la semi-autoroute cantonale Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds.

Cette présentation montre que le danger d'une discussion générale sur le réseau existe réellement. Mener une telle discussion à partir d'une demande individuelle serait donc objectivement faux. Sans compter qu'elle serait contraire à la politique des transports du Conseil fédéral, qui vise justement une vision globale au cours des prochaines années. À ce propos, il convient de signaler également le projet fédéral „Masterplan Routes„ qui devra déboucher sur une vision globale des réseaux routiers prioritaires selon des critères qui restent à définir. Une telle vision correspond enfin au mandat politique clair découlant de la motion de la CTT-E du 7 septembre 1999 relative au réexamen de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à donner matériellement suite à cette demande.

Considérer la route du Prättigau comme un cas isolé constituerait une approche erronée et créerait un précédent qu'il s'agit au contraire d'éviter.

8 Conséquences financières

Les conséquences financières d'une décision de reclassement dépendent de plusieursquestions. À partir de quel moment le reclassement sera-t-il effectif? Comment les projets en cours sont-ils traités? Concrètement, le problème se pose en particulier pour la route de contournement de Klosters actuellement en construction. Celle-ci serait-elle achevée comme un projet soumis à la législation sur les routes principales (application par analogie de l'art. 36, let. a, de la loi sur les subventions) ou tomberait-elle sous le coup de la loi sur les routes nationales dès l'entrée en vigueur de la décision de reclassement? La même question se pose pour Saas. Si le reclassement entrait en force avant le début des travaux, il faut s'attendre à des retards prolongés car un projet initialement prévu au chapitre des routes principales ne peut être réalisé comme une route nationale, puisqu'il doit préalablement faire l'objet de la procédure de planification et d'établissement des projets à plusieurs échelons applicable aux routes nationales (chiffre 3 ci-dessous). En voulant éviter une telle situation et ainsi prévoir le reclassement après le début des travaux à Saas, on créerait une situation comparable à celle de Klosters aujourd'hui, avec les mêmes questions en suspens.

Si l'initiative parlementaire était approuvée, la décision de reclassement pourrait probablement entrer en vigueur en 2002. Elle occasionnerait à la Confédération un surcroît de dépenses considérable. D'abord, parce que le taux de subvention en faveur des routes nationales fixé pour le canton des Grisons est de 92 pour cent, donc nettement plus élevé que celui qui est appliqué aux routes principales (75 pour cent au maximum). Selon que les projets en cours de réalisation seraient soumis à la législation sur les routes principales ou à celle sur les routes nationales, le montant maximal des charges supplémentaires à supporter par la Confédération en raison des extensions citées au chiffre 4 atteindrait environ 110 millions de francs. Ensuite, la Confédération devrait participer, à partir de ce moment, à raison de 92 pour cent aux frais d'entretien et à raison de 85 pour cent aux frais d'exploitation de cette route, ce qui entraînerait un surcroît de dépenses annuel de quelque 20 millions de francs. N'étant pas prévues dans le plan financier de la législature, ces dépenses devraient

être compensées ailleurs afin que la Confédération ne doive pas supporter une charge supplémentaire.

9 Conclusions

Tout en reconnaissant que le canton des Grisons éprouve certaines difficultés à couvrir ses dépenses routières, le Conseil fédéral ne considère pas la route du Prättigau comme un cas d'espèce, d'autant moins que d'autres cantons connaissent une situation comparable. Ce qui est toutefois essentiel, c'est qu'il est prêt à procéder à un réaménagement du réseau qui s'inscrive dans une ensemble et non qui s'opère par des mesures immédiates prises sur la base d'un cas particulier. Selon lui, ce procédé est le seul qui puisse permettre de prendre des décisions sur la base de critères objectifs. Il est évident qu'un tel réexamen global inclurait la route du Prättigau.

Le contournement de Saas revêt incontestablement une certaine urgence. Ayant reconnu ce problème, le Conseil fédéral, en collaboration avec le canton, a trouvé une solution acceptable dans le cadre du programme pluriannuel en cours pour les routes principales. Cette solution vise à commencer les travaux de construction dans les plus brefs délais, tout en tenant compte de la situation financière de la Confédération.

La solution proposée pour Saas devrait amener des résultats beaucoup plus rapidement que le reclassement avec les procédures décrites, que les problèmes de financement et que la situation de concurrence du 6e programme de construction à long terme par rapport à d'autres projets prioritaires décidés dans le cadre du réseau des routes nationales.

Par conséquent, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative parlementaire Brändli.