

COMITE ROMAND CONTRE LES INITIATIVES "CULS-DE-SAC"

*Case postale 101
1211 Genève 3
Tél. 022 786.66.81*

Argumentaire

contre l'initiative populaire

"Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier"

Votation fédérale du 1er avril 1990

TABLE DES MATIERES

1. Historique	1
2. Débats au Parlement fédéral	1
3. Texte de l'initiative	2
4. Objectifs et conséquences de l'initiative	2
5. Commentaires et arguments contre l'initiative	3
- Une initiative recevable mais inapplicable	3
- Suppression de voies de communication	3
- Isolation forcée pour nombre d'habitants	4
- Les exceptions livrées au "fait du prince"	4
- Economies et emplois menacés	4
- Accroissement de la pollution et du bruit	5
- Un coup bas pour la sécurité routière	5
- Conflits de compétence	5
- Un bailli de la circulation routière?	5
- Non le réseau routier suisse n'est pas surdimensionné	5
- La Suisse coupée de l'Europe	6
- Culs-de-sac dans le réseau autoroutier	6
- Fossé entre la Suisse romande et la Suisse alémanique	6
6. Conclusions	7
7. Annexes	8

Initiative populaire

" Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier"

1. HISTORIQUE

Le lancement de l'initiative "Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier" est le fait d'un comité ad hoc représentant des milieux d'extrême-gauche (POCH) et écologistes. L'initiative a été déposée à la Chancellerie fédérale le 25.2.86, munie de 111'277 signatures valables. La moitié des signatures a été recueillie par les organisations progressistes de gauche. Les auteurs et les partisans de l'initiative, opposés surtout à la construction des autoroutes mais aussi à toute extension du réseau routier quel qu'il soit, ont voulu profiter de l'époque où la "mort des forêts" était un sujet politique brûlant.

Cette initiative intervient dans le même contexte que celles du "Trèfle à 3" soumises elles aussi à votation le 1er avril prochain. Les unes veulent interdire la construction des tronçons autoroutiers manquant de la N1, la N4 et la N5. Celle intitulée "Halte au bétonnage" vise à la fois les tronçons de routes nationales ou autres construits depuis fin avril 1986 de même que toute construction future de route ou d'autoroute.

2. DÉBATS AU PARLEMENT FÉDÉRAL

Dans son message du 31.8.88, le Conseil fédéral recommande le rejet sans contre-projet, de l'initiative "Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier", estimant notamment que sur le fond, ses exigences sont pratiquement inapplicables. Dans ses conclusions, le gouvernement relève que selon la constitution, les cantons sont souverains en matière de réseau routier, exception faite des routes nationales. De ce fait, l'initiative limiterait de façon importante l'autonomie des cantons sans donner pour autant à la Confédération la possibilité véritable d'appliquer les dispositions prévues.

Les Chambres fédérales ont suivi la recommandation du gouvernement et se sont prononcées pour un rejet, sans contre-projet, de l'initiative (CN, automne 89, CE, hiver 89). Les arguments ont en premier lieu porté sur ses aspects excessifs et les conséquences absurdes qui découleraient de son application. Le rejet des deux Conseils a été particulièrement net.

Votes finals: CN, 102:29; CE, 41:0

□ **3. TEXTE DE L'INITIATIVE POPULAIRE "HALTE AU BÉTONNAGE - POUR UNE STABILISATION DU RÉSEAU ROUTIER"**

La Constitution fédérale est complétée comme il suit.:

Art. 36^{quater} (nouveau)

¹Le réseau motorisé suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé ne doit pas dépasser sa superficie totale relevée au 30 avril 1986.

²De nouvelles routes ou extensions de routes ne peuvent être réalisées que si des surfaces équivalentes du réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé sont réaffectées à d'autres fins dans la même région.

³Les Cantons peuvent accorder une dérogation dans les cas suivants:

- a. Lorsqu'une région à habitat dispersé se trouve dans une situation intolérable en raison d'une desserte insuffisante et qu'aucune solution de rechange ne peut être envisagée;*
- b. Lorsque l'abandon d'un projet de route ou d'autoroute rend nécessaires des travaux d'adaptation au réseau routier.*

⁴Sont réservées les dispositions édictées par les cantons et les communes concernant la participation des électeurs aux décisions en matière de construction routière.

□ **4. OBJECTIFS ET CONSEQUENCES DE L'INITIATIVE**

- **a) Le réseau routier suisse ne doit pas dépasser la superficie totale qu'il atteignait au 30.4.86.** Cela signifie que chaque route construite depuis cette date ne remplit pas les conditions de l'initiative. Il reste donc deux possibilités: interdire que les routes construites depuis le 30 avril 1986 soient utilisées pour le trafic routier privé, ou alors, si l'on veut les conserver, d'autres routes, correspondant à la même surface devront être retirées du réseau routier et interdites à la circulation routière normale.
- **b) Pour toute nouvelle route, il faudra interdire à la circulation routière une surface équivalente de route située dans la même région.** On ne pourra construire ou prolonger des routes que si des surfaces équivalentes du réseau routier, situées dans la même région, sont interdites à la circulation des véhicules et sont consacrées à d'autres fins: zones piétonnes, résidentielles ou rues ouvertes seulement aux trams et aux bus.
- **c) De rares exceptions sont prévues, dont celles applicables à des régions peu peuplées dont la situation se révèle intolérable.** On peut relever que les routes desservant des zones industrielles ou artisanales ne sont pas partie de ces exceptions. L'initiative est en effet très restrictive et limite les dérogations à deux cas: lorsqu'une région à habitat

dispersé se trouve dans une situation intolérable ou lorsque le fait de renoncer à un projet de route ou d'autoroute rend nécessaire des travaux d'adaptation du réseau routier.

- d) Les initiants entendent réserver les droits des citoyens qui, sur le plan cantonal, sont consultés en matière de routes principales.

5. COMMENTAIRES ET ARGUMENTS CONTRE L'INITIATIVE

■ Une initiative recevable mais inapplicable

De l'avis du Conseil fédéral, l'initiative pose des exigences qui, à maints égards, sont pratiquement impossibles à remplir. Elle est reconnue recevable selon le droit, mais elle se révélera le plus souvent inapplicable si elle était acceptée. Le texte fixe en effet un délai - le 30 avril 1986 - à partir duquel la surface de l'ensemble réseau suisse doit rester bloquée. Il faut savoir qu'actuellement, aucun relevé n'existe qui permette d'établir avec précision la superficie du réseau à la date prévue. Au prix d'un travail long et fastidieux il serait toutefois possible de l'établir.

Mais le problème ne serait pas résolu pour autant. Car il s'agira ensuite de déterminer, pour chaque tronçon de route construit depuis le 30.4.86, s'il doit continuer à être exploité. Si la réponse est non, il faudra le fermer à la circulation routière normale. Si la réponse est oui, c'est un autre tronçon de route, de surface équivalente, situé dans la même région, qui devra être retiré du réseau routier. Ce qui vaut pour les routes construites après avril 1986 est bien sûr valable pour tout nouveau projet de route à venir.

Pour ce qui est des routes nationales, c'est la Confédération qui est compétente. Pour les routes cantonales et communales, ce sont les cantons et les communes. Le conflit de compétences est inévitable et impossible à arbitrer. Autre problème quasi-insoluble, comment appliquer l'initiative dans des régions où les routes sont très peu nombreuses? Faudra-t-il supprimer les seules voies de communication performantes sous prétexte qu'elles n'entrent pas dans l'inventaire fait au 30 avril 1986?

■ Suppression de voies de communication

Il n'existe pas de relevé exact de la surface totale du réseau routier au 30.4.86. Néanmoins, on sait notamment que des tronçons de route nationale ont été construits depuis lors pour une longueur totale de 89 km. Ce sont notamment:

- la route de contournement de St-Gall (N1)
- le tronçon d'autoroute longeant le lac de Walensee (N3)
- le contournement nord de Zurich
- le tronçon Interlaken - Brienzwiler (N8)
- les tronçons Bex - St-Maurice et Riddes - Sion (N9)
- le tronçon Airolo - Bellinzone (N2)

Il faudrait soit désaffecter ces surfaces de routes soient désaffecter d'autres routes de surface équivalente dans la même région. S'il s'agit de routes cantonales ou communales, la longueur

à désaffecter doublerait (les routes nationales ayant une largeur double de celle des autres routes).

Mais, depuis avril 1986, on n'a pas construit seulement des routes nationales. Le réseau des routes principales s'est lui aussi agrandi (voir annexe). On ne décompte pas non plus les routes communales qui ont vu le jour, celles qui ont été étendues, de même que les nombreuses routes mises en service pour desservir des zones artisanales et industrielles. Les statistiques fédérales le démontrent bien, ce sont les communes qui construisent le plus de routes. Cela s'explique parfaitement puisqu'elles répondent ainsi aux besoins exigés par l'évolution démographique et les activités économiques.

■ Isolation forcée pour nombre d'habitants

En lançant cette initiative, ses auteurs ont voulu appliquer un principe de plus en plus en vogue dans les milieux écologistes: obliger les citoyens à l'immobilisme au nom de la protection de l'environnement. Ce faisant, ils ignorent volontairement les habitudes et les besoins des habitants de ce pays qui se déplacent pour aller travailler, pour leurs loisirs et pour établir des contacts sociaux dans leur région et au-delà. Où donc est passé le fameux sens de la convivialité des écologistes qui prétendent encourager les contacts humains alors qu'ils contraignent les gens à rester enfermés chez eux en bloquant les voies de communication?

■ Les exceptions livrées au "fait du prince"

Quant aux exceptions prévues par les auteurs de l'initiative, elles sont totalement irréalistes. Qui devra décider et sur quels critères, lorsqu'il s'agira de déterminer ce qu'est une région à l'habitat dispersé et si elle se trouve dans une situation intolérable? On peut affirmer qu'en réalité, toute région touchée par l'initiative se trouvera dans une situation intolérable lorsqu'elle se verra privée de voies de communication indispensables.

■ Economie et emplois menacés

Les routes desservant des zones industrielles ou artisanales n'échappent pas aux rigueurs de l'initiative. Si une telle route devient indispensable, il faudra qu'une portion de route correspondante soit fermée à la circulation dans la même région: route communale, cantonale ou nationale...Ceci aurait des conséquences particulièrement dommageables pour les régions économiquement plus vulnérables qui consacrent des efforts considérables à leur développement afin de maintenir et d'augmenter le nombre des emplois. Les voies de communication sont vitales pour l'activité économique. En les fermant à la circulation, on conduirait nombre de régions à un étouffement rapide.

Il faut être lucide. L'initiative "Halte au bétonnage" est un moyen parmi d'autres que veulent utiliser ceux qui, aujourd'hui encore, prônent la croissance économique zéro quand ce n'est pas la décroissance. Il suffit en effet de fermer des routes pour paralyser efficacement l'activité économique et décourager des entreprises de s'installer, voire de rester dans une région dépourvue de voies de communication efficaces.

Rien que l'achèvement du réseau des routes nationales garantit, directement ou indirectement l'emploi de 16'000 à 20'000 personnes, dans le secteur de la construction, mais aussi dans les bureaux techniques, chez les fournisseurs de matériaux, dans les entreprises de transport. Les travaux sont planifiés et s'intègrent dans un planning de construction à long terme. Décider du jour au lendemain de ne pas construire les tronçons prévus - reconnus comme nécessaire - c'est mettre en péril un grand nombre d'emplois qui ne pourraient probablement pas être affectés à d'autres travaux publics ou alors que très partiellement.

■ Accroissement de la pollution et du bruit

Les initiants ont-ils véritablement réalisé quel chaos routier ils allaient créer au cas où leur initiative serait acceptée? Sans doute s'imaginent-ils qu'en supprimant des routes ils réussiront à faire diminuer le nombre de voitures. Mais c'est prendre le problème à l'envers. Ce ne sont pas les routes qui font augmenter le nombre d'automobiles mais bien l'augmentation de ces dernières qui conduit à la construction de nouvelles routes.

Quoi qu'il en soit, en créant, dans le réseau routier, des culs-de-sac multiples, l'initiative aurait pour effet d'engorger encore des voies de circulation déjà surchargées. Moins de routes ce n'est pas moins de voitures mais plus de pollution, plus de bruit, plus de nuisances diverses. On sait fort bien que des routes où le trafic est fluide enregistrent moins de pollution que des artères encombrées où le trafic avance au pas, au gré des embouteillages.

■ Un coup bas pour la sécurité routière

Ce n'est pas non plus en supprimant des routes que l'on supprimera les accidents. Les initiants visent particulièrement les autoroutes, pourtant notoirement moins dangereuses que d'autres artères plus encombrées. Les accidents surviennent beaucoup plus souvent sur des routes surchargées, à proximité ou dans les agglomérations (*voir graphique en annexe*). C'est la raison pour laquelle il s'avère nécessaire de construire certaines routes de délestage, qui canalisent le trafic de transit et soulagent ainsi le centre des villes et des villages. Avec ses dispositions absurdes, l'initiative, loin de contribuer à améliorer la circulation routière, l'amènerait à se dégrader.

■ Conflits de compétence entre la Confédération, les cantons et les communes : volonté des citoyens impossible à respecter

Cette initiative crée de plus des problèmes d'application et de compétences graves. Son application dépend de la Confédération qui ne règle que l'établissement et l'utilisation du réseau des routes nationales (1852 km). Mais les décisions qui touchent aux réseaux routiers cantonaux (18'407 km) et communaux (51'197 km) dépendent des communes et des cantons. On en arriverait à l'absurdité suivante: une commune décide de construire une route, elle obligerait le canton ou la Confédération à soustraire à la circulation routière une portion équivalente de route nationale ou cantonale! Il faut savoir en effet qu'entre 1960 et 1987, ce sont les communes qui ont construit le plus de routes (*voir annexe*).

■ Un bailli de la circulation routière?

Pour véritablement contrôler l'application de l'initiative, le Conseil fédéral ne voit qu'une solution: mettre sur pied un organe fédéral de surveillance chargé de contrôler la construction routière dans tout le pays et disposant de pouvoirs étendus lui permettant d'empêcher toute construction illégale de route. Qui peut souhaiter l'apparition d'un bailli de la circulation routière chargé d'examiner dans tout le pays, sans respect de l'autonomie communale et cantonale, si une route est nécessaire ou non et surtout quelle portion d'autre route il faudra interdire au trafic routier normal en compensation?

■ Non, le réseau routier suisse n'est pas surdimensionné

Les initiants prétendent que la superficie de terrain consacrée aux routes est surdimensionnée. Quelques chiffres permettent d'affirmer le contraire:

- Superficie totale de la Suisse	41.293 km ²
- Surface exploitable	32.493 km ²
- Surface totale du réseau routier (1984)	665,5 km ²

- soit 1,6% de la superficie totale, 2% de la superficie productive.

Pour ce qui est des routes nationales elle couvraient, à fin 1987, une surface de 38 km², soit 0,9 pour mille de la superficie totale et 1,2 pour mille de la superficie productive du pays. Pour mille kilomètres-carrés de surface à disposition, on compte un km² d'autoroute.

Ces chiffres suffisent à démontrer que loin d'être surdimensionné, le réseau routier suisse occupe une portion extrêmement raisonnable du territoire. D'autant plus raisonnable d'ailleurs que dans un pays comme le nôtre où les obstacles naturels sont nombreux et les voies de communications se doivent d'être plus nombreuses. Il suffit de penser, par exemple, aux multiples vallées valaisannes qui n'ont que la route comme unique moyen de déplacement.

■ La Suisse coupée de l'Europe

A l'heure où l'on parle d'intégration européenne, de libre circulation des biens et des personnes, la Suisse serait contrainte, si l'initiative "Halte au bétonnage" était acceptée, à démanteler une partie de son réseau routier. Pas question de compléter le réseau autoroutier pour le rendre véritablement performant. L'initiative empêcherait la construction de tous les tronçons manquants. Pas question, de ce fait, d'intégrer le réseau routier suisse à celui de l'ensemble de l'Europe. L'Europe devra alors s'arrêter à nos frontières et les automobilistes courageux qui s'aventureront chez nous trouverons, en plusieurs endroits, des autoroutes et des routes qui finissent en culs-de-sac. Drôle de façon de se rapprocher de la Communauté européenne et de participer à l'établissement de l'Espace économique européen! Si l'initiative était acceptée, la Suisse devrait se retirer de l'Accord européen sur les grandes routes de trafic international (E) qu'elle a ratifié et qui l'engage à respecter certaines normes d'aménagement notamment en ce qui concerne les routes européennes devant passer sur son territoire.

■ Culs-de-sac dans le réseau autoroutier

Le Conseil fédéral le relève dans son message, aucun tronçon de route nationale ne pourra plus être construit si l'initiative est acceptée. Ni celui de la N1 entre Morat et Yverdon, ni celui de la N5 entre Bienne et Soleure, ni celui de la N4 entre Knonau et Wettswil, ni la Transjurane (N16). De plus, bien des aménagements de routes principales, cantonales ou communales ne pourraient plus être menés à bien. Nous aurions rapidement un réseau routier sclérosé et nanti de certaines voies bien aménagées mais n'aboutissant nulle part.

■ Fossé entre la Suisse romande et la Suisse alémanique

Parmi les tronçons d'autoroute menacés par l'initiative "Halte au bétonnage" figurent ceux de la N1 et de la N5 qui ont pour mission d'assurer les liens et les voies de communications indispensables entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. Alors qu'on cherche aujourd'hui à combler le "fossé" que certains ressentent entre les deux principales régions linguistiques du pays, l'heure n'est pas venue d'en créer d'autres en empêchant d'établir des voies de circulation rapides qui permettent aux usagers du réseau routier de se rendre d'un coin à l'autre de la Suisse en sécurité et dans un laps de temps raisonnable.

□ 6. CONCLUSION

- On n'aura rarement vu une initiative s'attaquer de façon aussi excessive et irréaliste au réseau routier et, de façon plus générale, aux automobilistes. L'initiative populaire "Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier" s'avère irréaliste et inapplicable dans la pratique:
- En voulant "geler" la surface du réseau routier à son niveau d'avril 1986, elle exige en réalité la fermeture à la circulation de tronçons de route et d'autoroute construits depuis lors.
- En exigeant que toute nouvelle route qui sera construite donne lieu à la fermeture d'une surface de route équivalente, elle provoquera un véritable chaos dans la circulation routière, contraignant certaines régions à se priver de voies de communication nécessaires.
- L'initiative vise en partie les mêmes buts que les initiatives du "Trèfle à trois": empêcher la construction des tronçons manquants du réseau autoroutier (N1, N4, N5), de même que la Transjurane. Résultat: isolement de régions déjà économiquement peu favorisées et rupture de la communication entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.
- Loin de contribuer à protéger l'environnement et le paysage, l'initiative aura pour effet d'augmenter la pollution - bouchons, embouteillages, notamment au sein des agglomérations - et de forcer la pratique d'une politique d'aménagement irréaliste et désordonnée. Ce phénomène sera d'autant plus accentué qu'il y aura conflit de compétence permanent entre la Confédération, les cantons et les communes.
- La suppression de voies de communication aura des conséquences économiques importantes dans certaines régions; de plus, renoncer à la construction de tronçons d'autoroute déjà planifiés ne restera pas sans effet non plus sur les emplois (estimés de 10'000 à 20'000) des corps de métiers prévus pour réaliser ces ouvrages.
- Quant à la sécurité routière, elle s'en trouverait détériorée dans la mesure où en supprimant des routes on surcharge celles qui restent. On sait que les accidents sont plus fréquents sur les routes encombrées que sur les autoroutes où l'on roule plus rapidement mais de manière plus fluide.

Annexe 1

Réseau routier suisse: évolution depuis 1960

Longueur des routes en km	1960	1970	1980	1984	1989
Routes nationales	112	651	1.170	1.359	1.495
Routes cantonales	17.378	17.860	18.667	18.370	18.407*
Routes communales	38.444	41.6128	46.707	51.197	51.197**
Total	55.934	60.1349	66.544	70.926	71.099

Source : Statistique suisse des transports 1987, Office fédéral de la statistique

* Derniers chiffres connus : 1985

** Derniers chiffres connus : 1984

Durant les 29 dernières années, la longueur du réseau routier a augmenté de 27%. Durant le même laps de temps, le nombre de véhicules motorisés a augmenté de 500 %.

L'augmentation du réseau routier entre 1960 et 1989 s'est portée pour 1'250 km au profit des routes nationales, pour environ 1'000 km au profit des routes cantonales et pour 12'800 km sur les routes communales. C'est donc au niveau le plus local que s'est manifesté le besoin le plus pressant de voies de communications.

□ ACCIDENTS RECENSÉS SELON LE TYPE DE ROUTES ET LA LONGUEUR QU'ELLES COUVRENT

	Total routes	auto- routes	autres routes *	routes inter. **
<hr/>				
Longueur couverte				
(mrd km)	51,9	13,8	19,7	18,5
en %	100%	26,5%	37,9%	35,6%
Accidents	77.168	7.103	17.737	52.328
en %	100%	9,2%	23,0%	67,8%
Blessés	30.083	2.078	9.105	18.900
en %	100%	6,9%	30,3%	62,8%
Morts	945	82	478	385
en %	100%	8,7%	50,6%	40,7%

* : autres routes à l'extérieur des localités

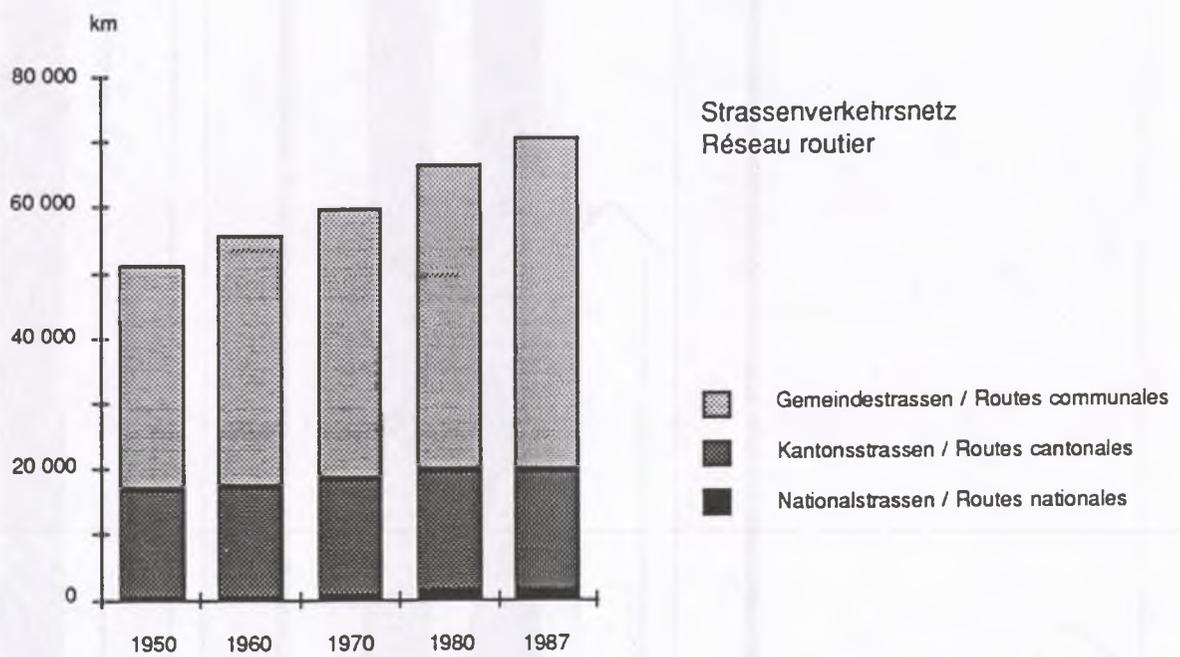
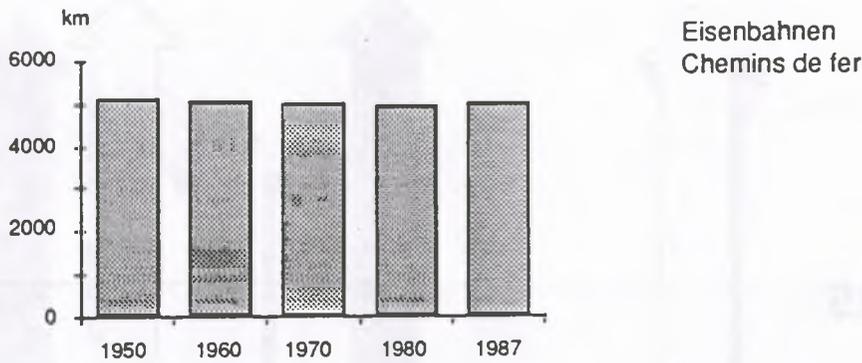
** : routes à l'intérieur des localités

Source : Accidents de la circulation routière en Suisse en 1988, Office fédéral de la statistique

Réalisations du réseau des routes principales postérieures au 30.4.86

- Contournement de Rougemont (Col des Mosses; Vd) 1988
- Tunnel de la Vue des Alpes (NE) en construction
- Contournement de Sohyères (JU) 1986/88
- Autoroute cantonales T6 Budkofen-Lyss (BE) 1986
- Contournement de Spiezwiler (BE) en construction
- Contournement de Mülenen en construction
- Gampel - Goppenstein (VS) en construction
- Klingnau - Döttingen (AG) en construction
- Contournement de Rüti (GL) 1989
- Contournement de Martina (Route de l'Engadine, GR) 1987
- Contournement de Promotogno (GR) en construction
- Contournement de Trin (GR) en construction
- Contournement d'Ascona (TI) en construction
- Contournement de Locarno (TI) en construction
- Contournement de Torre-Dangio (TI) en construction
- Contournement de Wattwil (SG) en construction

Die Entwicklung der Streckennetze im Landverkehr 1950 - 1987
 Développement des réseaux de transport terrestres entre 1950 et 1987



Trafic et accidents en 1988

