

DTAP, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3000 Berne 7

A la cheffe du
Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie,
et de la communication DETEC
3003 Berne

Berne, le 7 mars 2013

Réfection du tunnel routier du Gothard (modification de la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine). Prise de position.

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier en date du 19 décembre 2012, vous avez invité la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) à soumettre sa prise de position d'ici au 21 avril 2013. Nous vous en remercions vivement. Les cantons peuvent reprendre à leur compte la présente prise de position décidée lors de l'Assemblée plénière du 7 mars 2013, y faire référence ou apporter des compléments spécifiques.

Résumé

1. Le tunnel routier du Gothard (TRG) doit faire l'objet d'une réfection complète au cours des dix prochaines années. Pour la variante «fermeture totale avec brève ouverture en été», le coût total s'élève environ 1,6 milliard de francs et la valeur ajoutée brute recule de quelque 250 millions de francs; la variante «second tube» coûte près de 2,8 milliards de francs, auxquels il faut ajouter des charges d'entretien.
2. **Second tube à certaines conditions** : Nous soutenons la construction d'un second tube à certaines conditions: cette construction ne doit pas se faire aux dépens d'autres projets (également financés par le FSCR) et la limitation à une circulation à sens unique sur une seule voie doit être garantie par la loi. Il convient par ailleurs d'envisager des mesures d'accompagnement. Sinon, il vaut mieux privilégier la fermeture totale avec brève ouverture en été.
3. **Pas de péages** : nous refusons un financement via le prélèvement de péages, y compris dans le cadre d'un PPP.
4. Nous sommes conscients que la **politique de transfert** constitue un pilier central de la politique suisse des transports; il importe donc de mettre en œuvre ce mandat constitutionnel comme il se doit. La réfection du TRG ne doit toutefois pas augmenter la capacité de transport.

I Situation initiale

Importance particulière du tunnel routier du Gothard

Le tunnel routier du Gothard (TRG) revêt une importance particulière du point de vue de la politique des transports, puisqu'il est la liaison routière à travers les Alpes la plus importante de Suisse. En 2011, près de 6,3 millions de véhicules ont traversé le TRG (dont près de 1 million de poids lourds); au total, environ 4 millions de véhicules ont franchi les autres passages alpins suisses (0,3 million de poids lourds). Pour des raisons de sécurité, le trafic lourd est dosé (dispositif compte-gouttes). D'une longueur de 16,9 kilomètres, le TRG est le plus long tunnel routier des Alpes et le troisième tunnel routier au monde.

Il convient par ailleurs de souligner l'importance du TRG sur le plan de la politique sociale, économique et touristique. En effet, il relie une région de Suisse au reste du territoire national.

Une réfection incontournable

La nécessité d'une réfection au cours des dix prochaines années est avérée. Inauguré en 1980, le TRG aura alors été en service plus de 40 ans. Sans une réfection complète, la fonctionnalité et donc la sécurité du TRG, ne pourront plus être garanties dès 2025.

Réfection sans la construction d'un second tube (fermeture totale avec brève ouverture en été)

Le Conseil fédéral a étudié plusieurs variantes de réfection sans construction d'un second tube: fermeture totale sans ouverture en été, fermeture totale avec brève ouverture en été, fermeture prolongée en été. Dans l'hypothèse où la construction d'un second tube n'aurait pas lieu, le Conseil fédéral présente un projet de réfection du TRG prévoyant une fermeture totale avec brève ouverture en été: le TRG reste fermé pendant environ 980 jours, répartis sur trois ans et demi; mais il est ouvert de juillet à mi-septembre.

Une réfection complète du TRG sans construction d'un second tube est faisable. Mais elle nécessite de nombreuses mesures d'accompagnement, notamment des solutions de remplacement pour le transport de personnes et de marchandises et une fermeture hivernale plus courte du col du Gothard. La gestion du trafic est décisive. Pour le transport de personnes, il est prévu un chargement sur le rail Göschenen-Airolo. Quant au trafic marchandises, il sera pris en charge sur une autoroute ferroviaire courte avec 3 trains par heure et par sens.

Le total des coûts se monte à environ 1,5 milliard de francs, incluant les frais pour de nouveaux travaux de constructions, la mise en conformité avec les normes et les directives, le guidage du trafic et les frais d'investissement pour une fermeture hivernale écourtée de la route du col du Gothard. Il est juste de prendre en considération les répercussions au niveau de l'économie régionale (valeur ajoutée brute): conformément au rapport de synthèse du 18 octobre 2011, cette variante entraînerait dans le canton du Tessin un recul de la valeur ajoutée brute pouvant aller jusqu'à 160 millions de francs et, dans le canton d'Uri jusqu'à

25 millions de francs. S'agissant des entreprises de transport, la perte pourrait atteindre 58 millions de francs dans les cantons du Tessin, d'Uri et des Grisons. Au total, les pertes escomptées se chiffrent ainsi à 240 millions de francs environ.

Construction d'un second tube suivie d'une réfection du tunnel existant

Il est nécessaire de fermer le TRG durant 140 jours, car des mesures transitoires doivent être mises en œuvre dans le tunnel existant, afin de garantir la sécurité jusqu'à la mise en service du second tube. Pendant ces 140 jours, il n'existe aucune solution de repli pour le transport de voyageurs et de marchandises sur l'axe du Gothard. Dans le meilleur des cas, la construction du second tube aura lieu en 2027. Une fois le second tube mis en service, le tunnel actuel sera fermé. Durant la réfection, les véhicules circuleront dans le nouveau tube selon le régime de circulation bidirectionnelle.

Le coût total de cette solution est estimé à 2,8 milliards de francs (précision des coûts de +/- 30 %). Par rapport à la variante de réfection sans construction d'un second tube, il faut y ajouter des charges d'entretien. La fermeture durant 140 jours se traduit par un recul de la valeur ajoutée brute de 40 millions au total dans les cantons du Tessin, d'Uri et des Grisons.

Sous l'angle de la sécurité, un second tube présente certains avantages: dans chaque tube, il y a une seule voie et une bande d'arrêt d'urgence, ce qui prévient tout risque de collision frontale ou latérale.

II Conditions pour la variante «second tube»

La réfection du TRG doit être entreprise. La variante «second tube», sensiblement plus onéreuse que la variante «fermeture totale avec brève ouverture en été», présente certains avantages, notamment en matière de sécurité. Il est important de faire la distinction entre aménagement et réfection des routes. Les ressources nécessaires à une réfection ne sont pas comparables à celles requises pour l'amélioration et le développement du réseau routier (aménagement). L'urgence des travaux de réfection au Gothard est indéniable. Tout comme le fait que le volume du trafic au Gothard ne justifie pas une extension de la capacité routière. Une voie par direction est suffisante. Des milliards ont été investis dans la NLFA – le volume de trafic journalier moyen et le nombre d'heures d'embouteillages par an sont relativement faibles en comparaison avec d'autres axes routiers. Dans l'hypothèse où cette variante serait retenue, nous formulons les conditions suivantes:

- La construction d'un second tube ne peut être justifiée que si elle ne retarde/compromet pas d'autres projets d'aménagement urgents présentant un meilleur rapport coût-utilité. Cela implique une amélioration constante des recettes du FSCR/du futur fonds pour les routes nationales.

- Il faudrait des dispositions d'exécution pointues, garantissant le maintien du système de dosage actuel et respectant les exigences en termes de capacité pour le volume maximal effectif actuel de trafic. Le système de dosage ne doit en aucun cas être affaibli. Le volume de trafic maximal de 1000 voitures de tourisme par heure et par direction doit être maintenu.
- Une fermeture totale du premier tube durant 140 jours pour la réfection intermédiaire aurait des conséquences lourdes, et ce, malgré un échelonnement en deux blocs. C'est pourquoi il serait bon de prévoir des mesures d'accompagnement pour la période de transition (alternatives, information sur le trafic et pilotage du trafic).

III Optimisation de la variante «brève ouverture en été»

Dans l'hypothèse où un second tube ne serait pas construit et où la variante préconisée par la Confédération de brève fermeture en été serait retenue, il conviendrait de l'optimiser en aménageant des horaires d'ouverture plus longs en été et durant les jours fériés. Par ailleurs, il faudrait raccourcir le temps nécessaire aux travaux par tous les moyens techniques et organisationnels (p. ex. réfection anticipée de la galerie de sécurité, création de points d'attaque intermédiaire, maximisation du nombre de postes de travail). Les sites, la capacité et le démantèlement des stations de chargement des autoroutes ferroviaires, tout comme l'assouplissement de l'interdiction de circulation le dimanche et la nuit pour l'exploitation de l'autoroute ferroviaire courte, devraient faire l'objet d'une décision susceptible de référendum.

Parallèlement, les capacités d'acheminement sur le rail des voitures et camions devraient être optimisées.

- Transport de voyageurs: il y a lieu de maximiser les capacités pour le chargement des voitures Göschenen-Airolo aux heures de pointe et de mettre en place une gestion du trafic ciblée. Le chargement doit être gratuit. Il importe de doser le trafic via la route du col aux heures d'affluence.
- Trafic marchandises: une seule installation de chargement sur le rail dans l'«Urner Talboden» (région de Rynächt) n'est pas acceptable, en raison du volume de trafic et de l'espace restreint. Il existe des sites de chargement alternatifs le long du tronçon d'accès nord (entre Brunnen et Brugg) ne présentant pas de difficultés sur le plan technique ou du point de vue de l'exploitation. Dans l'hypothèse où un second tube ne serait pas construit – le canton du Tessin s'opposerait lui aussi à la construction d'une installation de chargement sur son territoire. Dans la perspective de l'intégration du corridor 4m, l'installation de chargement devrait être construite au sud de la frontière. Afin d'éviter que le trafic de transit n'utilise cette installation de chargement régionale, il est impératif que l'autoroute ferroviaire courte prévue soit exploitée avec en parallèle une autoroute ferroviaire longue frontière-frontière (en intégrant également la route du Simplon). Le

corridor 4m représente une condition préalable importante pour ce faire. Alors que l'autoroute ferroviaire courte sert de mesure de transition pour le trafic marchandises régional durant la fermeture du tunnel routier du Gothard, l'autoroute ferroviaire longue (chargement de camions sur le rail) représente une contribution importante au transfert. Il importe d'élaborer des solutions appropriées à partir de ces bases et de ces planifications, et de mettre leurs conséquences en évidence. Comme mesure d'accompagnement, il convient de maintenir l'interdiction de rouler la nuit; il serait bon d'étudier d'autres mesures adaptées aux branches tributaires des transports. En outre, les prix pour les autoroutes ferroviaires (longue et courte) doivent être harmonisés de manière à ce que seuls les camions régionaux soient incités à utiliser l'autoroute ferroviaire courte.

IV Financement

Financement spécial de la circulation routière FSCR

Aujourd'hui, les ressources financières destinées à l'exploitation, à l'entretien et à l'aménagement du réseau des routes nationales sont issues du financement spécial de la circulation routière FSCR, alimenté par la moitié du produit de l'impôt sur les huiles minérales (1,5 milliard de francs en 2011), la surtaxe sur les huiles minérales (2 milliards de francs) et la vignette autoroutière (0,3 milliard de francs). En 2011, les recettes s'élevaient à 3,8 milliards de francs, tandis que les dépenses étaient supérieures à 4,5 milliards. D'un côté, les recettes diminuent en raison d'une consommation moindre de carburant, de l'autre, les dépenses augmentent du fait de charges d'entretien de plus en plus élevées et de projets d'aménagement urgents. Fin 2011, les réserves étaient encore de 2 milliards de francs; il est clair qu'elles seront bientôt épuisées.

La réfection du TRG est financée par le FSCR. L'utilisation de ces ressources nécessaires vient donc concurrencer les autres mesures d'aménagement, d'entretien et d'exploitation. Nous attirons l'attention sur le fait que les gros problèmes de circulation concernent les zones à forte population, celles dont le besoin en ressources est aussi le plus grand. Il importe de combler suffisamment tôt et totalement le déficit financier du FSCR, qui se profile d'ores et déjà.

Fonds pour les routes nationales

La situation financière est très tendue. La DTAP est convaincue qu'il est temps de redresser la barre. Il y a suffisamment de ressources financières à disposition pour financer l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des routes nationales. Une augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales ne suffit pas (même s'il s'agit d'une réaction logique face à la baisse de la consommation de carburant); il faut également stopper le financement croisé des transports publics (fonds d'infrastructure ferroviaire prévu). Le financement doit être assuré

par un fonds, sur la base d'un programme de développement stratégique, comme cela est prévu pour l'infrastructure ferroviaire. Nous soutenons le principe de la création d'un fonds pour les routes nationales. Et nous saluons le fait que le Conseil fédéral lance une consultation à ce sujet dans les meilleurs délais.

V Péages pour le tunnel / PPP

Pas de péages: Même si l'Assemblée fédérale est compétente pour établir un péage en vertu de l'art. 82, al. 3 de la Constitution fédérale, jusqu'à présent, le principe de la gratuité de l'utilisation des routes a été appliqué de façon systématique. La DTAP tient à ce principe. En outre, le prélèvement d'une taxe pour le tunnel du Gothard pénaliserait une région de manière unilatérale et ne constituerait pas une incitation supplémentaire significative pour le transfert de la route au rail. Il y a lieu de mentionner également les coûts relativement élevés liés au prélèvement de la taxe et les pertes de temps occasionnées pour les utilisateurs du tunnel.

Nous sommes d'avis qu'un financement en PPP de projets de transport ne sert pas l'objectif poursuivi, au vu notamment de la rareté des ressources. Le PPP ne ferait que reporter les coûts de la phase d'investissement sur celle de l'exploitation. Il n'y aurait pas réduction des coûts; ces derniers auraient plutôt tendance à augmenter. En Suisse, les dépenses publiques peuvent être financées de manière plus avantageuse que par l'intermédiaire de bailleurs de fonds privés. Par ailleurs, le PPP restreint la marge de manœuvre de l'Etat, ce qui n'est pas acceptable pour un objet de cette importance du point de vue de la politique des transports.

VI Objectifs en matière de politique de transfert et de stratégie globale des transports

Transfert de la route au rail

Nous soutenons la politique de transport qui consiste à transférer le transport de marchandises transalpin de la route au rail. L'objectif de transfert visé est de 650 000 courses sur les routes par an. Aujourd'hui, cette limite est dépassée: près d'un million de courses par an. Sans les mesures initiées à ce jour, ces chiffres seraient bien plus élevés. Il ne faudrait pas que la construction d'un second tube incite à moins bien respecter l'objectif de transfert.

Avec la réalisation du corridor 4m, la Suisse a posé les jalons pour une solution supportable sur le plan économique avec des possibilités d'acheminement de voitures et de camions par le rail. Il serait bon de saisir cette opportunité pour mettre pleinement en œuvre le mandat de transfert. Plus il y aura de marchandises sur le rail, moins les répercussions économiques seront lourdes.

Pas d'accroissement de la capacité des routes de transit

La Constitution fédérale interdit l'augmentation de la capacité des routes de transit dans la région alpine (art. 84, al. 3, article sur la protection des Alpes). Le nombre de voies de circulation doit donc rester inchangé. Dans l'hypothèse de la mise en service d'un second tube, une seule voie de circulation devrait être exploitée par tube. Nous attirons l'attention sur des préoccupations exprimées par diverses sources, quant à savoir si l'ancrage dans la loi de la limitation de la capacité est conforme à la Constitution (p. ex. avis de droit Prof. Griffel, Prof. Biaggini) et si un article de loi est susceptible de garantir à long terme la limitation des capacités.

Nous nous félicitons de l'ancrage dans la loi grâce au nouvel art. 3a, al. 2 de la Loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (LTRA). Ainsi, il est garanti que le Parlement sera consulté, de même que le peuple, en cas de référendum.

Collaboration avec les pays voisins

La Suisse a choisi de miser sur le rail pour le trafic transalpin et a investi plus de 20 milliards de francs pour l'Europe. Il s'agit de poursuivre sur cette voie en faisant preuve de cohérence et en respectant les objectifs fixés. Pour ce faire, il y a lieu d'intensifier la collaboration avec les pays voisins, afin d'être en mesure de se positionner de manière plus efficace vis-à-vis de l'UE. Parallèlement, il convient d'entamer des négociations avec l'UE pour le développement de l'Accord sur les transports terrestres, afin d'introduire un instrument de pilotage harmonisé avec les pays voisins.

Stratégie globale de transport

La DTAP poursuit une stratégie globale de transport en concertation avec la CTP. Au vu de l'augmentation massive des besoins, il importe de continuer à développer l'infrastructure routière comme ferroviaire. Nous demandons un financement fiable et suffisant via des fonds, incluant non seulement l'aménagement, mais aussi l'exploitation et l'entretien. Toutes les mesures doivent s'appuyer sur un programme de développement stratégique dans lequel le rapport coût-utilité est le critère de base et qui tient compte des besoins spécifiques des régions.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en compte notre requête, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

**Conférence suisse des directeurs des travaux publics,
de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP**

Le président



Jakob Stark

Le secrétaire général



Benjamin Wittwer

Copie: - membres DTAP et CIC (mail)
- rene.sutter@astra.admin.ch