BPUK DTAP DCPA

Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et de la communication
DETEC
ARE

info@are.admin.ch
(Word & PDF)

Berne, le 30 avril 2018

Prise de position de la DTAP relative à l'Arrêté fédéral sur les crédits d'engagement à partir de 2019 pour les contributions aux mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Le 17 janvier 2018 le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a lancé la procédure de consultation relative à l'Arrêté fédéral sur les crédits d'engagement à partir de 2019 pour les contributions aux mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération. L'audition se poursuit jusqu'à fin avril 2018. La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) remercie pour l'opportunité qui lui est offerte de prendre position. Le 2 mars 2018, lors de son assemblée générale, la DTAP s'est penchée sur les projets d'agglomération 3ème génération et entendu le point de vue de représentants de l'ARE et de l'OFROU. La présente prise de position a été élaborée sur la base de cette approche du projet mis en consultation. Tous les membres de la DTAP l'ont ensuite adoptée par voie écrite.

En tant que Conférence des cantons la DTAP ne se prononce pas sur les projets régionaux ; elle se concentre sur les questions d'ordre supérieur et sur le potentiel d'optimisation qu'elle a cerné pour les futurs projets d'agglomération. La prise de position est structurée en fonction du questionnaire de l'ARE.

1. Approuvez-vous les points essentiels du projet mis en consultation?

En Suisse la mobilité augmente chaque année: conformément à l'évolution du trafic prévue par la Confédération en 2016, la prestation de transport des voyageurs devrait augmenter de 25% entre 2010 et 2040 et passer à 145 milliards de voyageurs-kilomètres. Aux heures d'affluence notamment, le matin et le soir, le trafic devrait encore sensiblement augmenter dans les villes et les agglomérations d'ici à 2040. Aujourd'hui déjà l'infrastructure de transport atteint parfois ses limites. Conséquence: des coûts élevés pour l'économie. Du point de vue de la DTAP il est important de veiller au bon fonctionnement du trafic d'agglomération, puisque la population suisse et l'économie en profitent. Quatre personnes actives sur

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale, 3001 Berne
Tél 031 320 16 90
Fax 031 320 16 98
info@dtap.ch
www.dtap.ch

cinq travaillent en ville ou dans une agglomération. 84% des prestations économiques sont réalisées dans les espaces urbains. Les centres urbains répartis dans les 26 cantons jouent donc un rôle important pour la compétitivité de l'ensemble de la Suisse.

Pour les raisons précitées la DTAP se félicite expressément de l'engagement de la Confédération en ce qui concerne le financement du trafic d'agglomération. La DTAP s'était par ailleurs prononcée en faveur du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) – afin notamment de garantir une participation suffisante et non limitée dans le temps de la Confédération au financement du trafic d'agglomération. Ce Fonds a été approuvé par le peuple et tous les cantons le 12 février 2017 ; il pose les bases d'un financement non limité dans le temps des projets d'agglomération et répond ainsi à une exigence formulée il y a plusieurs années déjà par la DTAP.

Enfin, la DTAP remercie l'ARE pour la bonne collaboration entre la Confédération et les cantons/ agglomérations lors de l'élaboration des projets d'agglomération.

2. Estimez-vous que certains aspects n'ont pas été suffisamment pris en considération ?

Oui.

Au chapitre 1.8 du rapport explicatif la Confédération souligne à juste titre que les programmes «PRODES infrastructure ferroviaire», «PRODES routes nationales» et «trafic d'agglomération» ont une importante surface de recoupement et concernent les mêmes infrastructures de transport situées en zone d'agglomération. Ces infrastructures "exerçant parfois de fortes influences croisées, il est nécessaire de les coordonner au mieux". A cet égard la DTAP a relevé un potentiel d'amélioration en matière de coordination – dans le domaine routier notamment.

L'objectif poursuivi par la Confédération avec PRODES Routes est d'assurer que les routes nationales soient "disponibles et utilisables quotidiennement sans faille" et que la capacité à long terme des routes nationales soit garantie pour le transport de voyageurs et de marchandises. Lorsqu'une route nationale atteint ses limites en termes de capacité, il importe qu'elle soit aménagée – en prenant en compte les considérations relatives à la sécurité routière, à la rentabilité et à la compatibilité. Si bien que, contrairement à ce qui se passe dans de nombreux cantons, le credo ici est le suivant : la planification du trafic routier suit la demande – en anticipant une poursuite linéaire de l'évolution du trafic – et non pas l'offre.

Mais pour les projets d'agglomération du même Département fédéral d'autres critères sont déterminants. Dès lors qu'un projet d'agglomération remplit les exigences de base, il est jugé selon quatre critères d'efficacité: 1. amélioration de la qualité du système de transport; 2. développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti; 3. accroissement de la sécurité du trafic; 4. réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources. De ces considérations résultent deux propositions.

Proposition 1. Dans une Suisse de plus en plus densément bâtie une coordination approfondie des projets, au sein de la Confédération et avec les cantons, devient incontournable. En effet les adaptations ne

doivent pas concerner uniquement le réseau routier d'ordre supérieur, mais aussi le réseau secondaire au niveau des cantons (ce qui inclut des mesures n'impliquant pas un aménagement – espaces de stationnement à la périphérie des villes p. ex.). C'est la seule façon d'éviter que les routes nationales ne constituent de nouvelles surfaces d'embouteillages. La DTAP estime que les questions de raccordement aux routes nationales et de développements dans la zone des gares doivent impérativement être prises en compte dans le cadre des réflexions sur les projets d'agglomération. Cela est valable également à l'inverse au niveau des programmes de développement stratégique (PRODES). Fondamentalement, les objectifs, stratégies et mesures concernant les projets d'agglomération approuvés dans le cadre de l'examen par la Confédération doivent être intégrés dans le développement des programmes PRODES Routes et PRODES Infrastructure ferroviaire.

Proposition 2. La Confédération communique aux porteurs de projets des conditions-cadre concrètes en ce qui concerne PRODES Infrastructure ferroviaire et PRODES Routes nationales pour l'élaboration de projets d'agglomération de la 4ème génération ; elle fait par ailleurs des déclarations quant à la coordination entre les trois programmes. En outre il importe que les critères de l'ARE et ceux de l'OFROU soient harmonisés entre eux – ce travail devrait être effectué rapidement et conjointement avec les cantons et agglomérations qui, au final, doivent savoir comment améliorer leurs projets pour la 4ème génération. Pour ce faire il convient dans un premier temps de formuler des objectifs communs devant être élaborés au niveau technique par les offices fédéraux et les conférences cantonales spécialisées (CIC, COSAC, éventuellement CDCTP), puis approuvés sur le plan politique. Enfin, il serait souhaitable à l'avenir que la Confédération puisse détailler encore davantage à l'intention des cantons et agglomérations les déficits ayant donné lieu à une mauvaise évaluation et faire des propositions d'amélioration.

3. **Avez-vous des observations sur l'état des lieux présenté?**

Oui, voir les réponses aux questions 1 et 2.

4. **Etes-vous d'accord avec le déroulé du processus d'examen des projets d'agglomération de troisième génération ? Si non, quels sont pour vous les besoins d'adaptations?**

Non.

Le déroulé du processus d'examen en cours est trop serré. Les projets d'agglomération déposés sont examinés sous la houlette de l'ARE en collaboration avec les autres offices fédéraux concernés OFROU, OFEV et OFT. Mais les résultats de cet examen selon des critères techniques ne seront communiqués aux porteurs de projets qu'une fois le projet mis en consultation finalisé. Cette manière de procéder n'est pas optimale et ne devrait plus être suivie à l'avenir. En effet, l'ensemble des résultats devraient être à disposition pour les cantons puissent se déterminer de manière adéquate.

Proposition 3: en vue de l'examen des projets d'agglomération de la 4ème génération la Confédération prévoit une fenêtre de temps suffisante en amont du processus politique pour d'éventuelles adaptations des résultats de l'examen justifiées sur le plan technique.

Par ailleurs nous apprécierions le fait que les directives relatives à l'élaboration des projets d'agglomération des cantons/porteurs de projets puissent être communiquées plus tôt. Avant que les travaux ne commencent pour la prochaine génération de projets d'agglomération, il importe que l'office fédéral compétent élabore ces directives conjointement avec les cantons/porteurs de projets.
Dans diverses agglomérations le lancement officiel de l'élaboration de la 4ème génération commence déjà au printemps 2018. Le contenu conceptuel pour cette 4ème génération a d'ores et déjà été élaboré et décidé du point de vue politique en partie dès 2017. Or, selon le calendrier actuel, les exigences fédérales actualisées pour les projets d'agglomération 4ème génération seront disponibles au plus tôt à la fin de l'automne 2018. Ce qui est nettement trop tard pour un grand nombre d'agglomérations.

Proposition 4: les directives fédérales relatives à l'élaboration d'une nouvelle génération de projets d'agglomération doivent être disponibles suffisamment tôt – dans l'idéal juste après la remise de la dernière génération de projets.

En ce qui concerne les mesures "routes de contournement et de délestage des centres", "tramways" et "valorisation de l'espace routier" impliquant des coûts substantiels, l'ARE a dégradé dans le classement par ordre de priorité un plus grand nombre de mesures A et B. Dans le Rapport explicatif sur l'examen des projets d'agglomération 2ème génération l'ARE écrit que "les mesures dont le coût est très élevé pour des raisons topographiques ou urbanistiques ne peuvent guère obtenir un rapport coût-utilité bon à très bon." Mais étant donné que l'un des objectifs du Programme en faveur du trafic d'agglomération consiste précisément à soutenir les projets difficiles à financer, il ajoute que "certaines mesures peuvent se voir octroyer une priorité plus élevée malgré un rapport coût-utilité insuffisant ou seulement suffisant, si leur utilité absolue est élevée à très élevée". Pour les cantons, à ce jour il n'est pas clair selon quels critères des mesures se voient ainsi octroyer une priorité plus élevée.

Proposition 5: La Confédération présente de manière transparente selon quels critères elle octroie une priorité plus élevée à certaines mesures et en fait usage dans le cadre de l'examen des projets d'agglomération 3ème génération – cela allant de pair avec une budgétisation plus audacieuse (cf. proposition 6). En outre il importe que la Confédération puisse, en vue de l'examen des projets d'agglomération 4ème génération, revoir sa méthodologie en ce qui concerne l'évaluation du rapport coût-utilité, afin que des mesures onéreuses ou très onéreuses puissent bénéficier d'une évaluation au moins suffisante en cas d'utilité avérée.

5. Etes-vous d'accord avec les résultats de l'examen par la Confédération? Si non, quels sont pour vous les besoins d'adaptations?

Comme mentionné dans la réponse à la question 1 les projets d'agglomération sont financés à partir du FORTA. Conformément à l'art. 17f LUMin les sorties du fonds pour les projets d'agglomération représentent en général entre 9 et 12 % des dépenses prévues dans le fonds.
Selon le rapport explicatif relatif à l'Arrêté fédéral les versements du fonds en faveur du trafic d'agglomération jusqu'en 2023 se situent entre 291 et 466 MCHF (cf. tableau ci-après). Si l 'on compare ces versements à ceux de la 1ère et 2ème génération ainsi qu'aux versements du fonds auxquels on peut s'attendre de manière réaliste, les prévisions de la Confédération s'avèrent extrêmement conservatrices.

MCHF	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Versements du Fonds	3156	2956	3081	2867	2887	2871
Versements escomptés de manière réaliste pour les PA 1 & 2 (jusqu'en 2027)	**150**	**150**	**150**	**150**	**150**	**150**
Versements escomptés de manière réaliste pour les PA 3		**120**	**120**	**120**	**120**	**120**
Sorties pour PA selon projet Arrêté fédéral	291	397	440	413	381	466
Contributions fédérales décidées mais non versées (comme on peut s'y attendre en étant réaliste)	**141**	**127**	**170**	**143**	**111**	**196**

Pour les versements auxquels on peut raisonnablement s'attendre en faveur des projets d'agglomération de 1ère et 2ème génération pour les années 2018 à 2023 un montant annuel de 150 MCHF semble réaliste. De 2011 à 2017 quelque 120 MCHF ont été versés chaque année. Dans la mesure où les mises en œuvre des projets d'agglomération risquent de s'intensifier encore vers la fin du délai, les versements ont été augmentés pour passer de 120 MCH à 150 MCHF – même s'il faut s'attendre à ce qu'un nombre substantiel de projets d'agglomération soient ajournés en raison de rejets en votation populaire.

Pour la 3ème génération le chiffre de 1,1 milliard de francs est avancé par la Confédération, ce qui laisse présager des versements annuels de 140 MCHF. Mais l'expérience montre que tous les moyens prévus sont loin d'être affectés concrètement. Le chiffre de 120 MCHF affiché dans le tableau est déjà optimiste.

L'estimation (cf. dernière ligne du tableau) différente des prévisions de la Confédération montre que dans les années à venir les moyens prévus pour les projets d'agglomération ne pourront être affectés concrètement – il s'agit de 111 à 196 millions par an. Les réserves FORTA ne cesseront alors d'augmenter et éveilleront des appétits. Du reste il conviendrait d'examiner soigneusement, en cas de crise de liquidités (peu probable) du FORTA, la possibilité de garantir aux porteurs de projets un préfinancement.

Proposition 6. Sur la base des expériences réalisées à ce jour avec la 1ère et la 2ème génération (suspension des délais en raison de décisions politiques) la Confédération devrait établir des prévisions plus réalistes en ce qui concerne les versements à envisager et se montrer plus audacieuse dans l'établissement du budget. Il convient d'éviter au maximum des rétrogradations dans l'ordre des priorités pour des raisons financières et de soumettre de tels cas éventuels à un examen approfondi lors des discussions d'ordre technique.

L'analyse des rapports d'examen de la Confédération montre que les projets routiers impossibles à financer seuls sont en mauvaise posture face aux prescriptions de l'ARE. Certes la répartition des contributions fédérales entre les différents modes de transport (TIM, TP, mobilité piétonne et à vélo) est équilibrée, mais le pourcentage de la participation de la Confédération aux projets routiers déposés avec un horizon A est de 15%, alors que les contributions fédérales pour les mesures TP et les mesures concernant le domaine de la mobilité piétonne et à vélo se situent entre 19,5 et 25% des coûts d'investissement. L'ARE est conscient des changements importants survenus dans l'ordre des priorités en termes de coûts d'investissement en ce qui concerne les projets TIM par rapport aux autres modes de transport. Selon l'ARE certains grands projets auraient un impact important sur ce résultat : dans le secteur des transports publics près de la moitié des coûts des mesures TP cofinancées, soit 539 MCHF, concernent la 2ème étape du Limmattalbahn (tramway de la vallée de la Limmat). Les projets routiers pour lesquels l'autorisation d'un projet général par le Conseil fédéral est nécessaire ont tous été relégués à l'horizon B.

Proposition 7. La DTAP demande qu'une attention particulière soit accordée aux projets routiers ayant été 'dégradés' dans l'ordre des priorités lors des entretiens d'experts entre l'ARE et les cantons/agglomérations menés durant le délai de consultation. Il importe d'examiner soigneusement les évaluations du DETEC et de faire monter en gamme dans l'ordre des priorités les projets arrivés à maturité. Ces derniers devraient par ailleurs être évalués en relation avec le projet général dans lequel ils s'inscrivent, objet par objet. Ce processus d'évaluation ne doit pas mener à une réduction des parts des ressources financières des projets d'agglomération dédiées aux transports publics et à la mobilité douce.

L'élargissement d'un an de l'horizon A rendrait possible d'autres montées en gamme dans l'ordre des priorités. La DTAP déplore le fait que les fonds pour le cofinancement de mesures de la 4ème génération ne seront probablement disponibles qu'à partir de 2024. En effet, par voie de conséquence, le lancement des travaux pour des projets A devra avoir lieu avant 2022 ou ne pourra se faire qu'après 2024. Cela risque d'engendrer de sérieuses difficultés lors de la mise en œuvre de mesures rendues nécessaires par d'autres projets.

Proposition 8. Il convient de repousser l'horizon A de la 3ème génération (2019 – 2022) à l'année 2023 et d'intégrer en conséquence davantage de mesures dans la liste A.

6. **Avez-vous des observations relatives à certains projets d'agglomération ou certaines mesures en particulier?**

En tant que Conférence des cantons la DTAP ne se prononce pas sur les projets régionaux.

7. **Quelles autres remarques relatives au projet mis en consultation souhaitez-vous formuler?**

Proposition 9. La DTAP estime qu'il y a lieu de renforcer les efforts pour réduire la charge de travail administrative en relation avec la mise en œuvre de mesures de petite taille (règles plus claires en ce qui

concerne les contributions fédérales forfaitaires et une mention explicitant leur calcul dans le rapport d'examen). Une simplification concrète consisterait à pouvoir convertir les unités de prestations en montants en francs ; les nombreuses catégories existantes à ce jour sont certes en principe judicieuses, mais également déjà source de complication.

Proposition 10. La base légale autorise une participation de la Confédération pouvant aller jusqu'à 50%. Or, la Confédération ne fait pas usage de cette possibilité d'un cofinancement pour moitié de projets ayant fait l'objet d'une très bonne évaluation. Il convient de remettre cette pratique en question avec le financement à durée indéterminée des projets d'agglomération.

Proposition 11. A l'avenir il devrait être possible de soutenir via les projets d'agglomération, en plus des installations pour le transport de voyageurs, les installations nécessaires au trafic marchandises subventionnées par les collectivités publiques. Celles-ci comprennent les équipements de chargement, déchargement, transbordement et gestion du trafic marchandises. Le développement urbain vers l'intérieur (souhaité et en pleine expansion) impose des exigences plus élevées à un système de transport de marchandises performant ; à l'avenir une importance plus grande sera accordée à l'engagement des cantons et communes dans ce sens. En tout état de cause l'objectif "Amélioration du trafic marchandises" s'inscrit aujourd'hui déjà dans le critère d'efficacité "Amélioration de la qualité du système de transport" (CE1).

Proposition 12. La numérisation qui va bouleverser encore plus la mobilité doit être davantage représentée dans le projet qui sera consacré aux projets d'agglomération de la 4ème génération. La numérisation crée des possibilités d'influer sur le comportement en matière de transports et, ce faisant, de désengorger les infrastructures (réduction des pics d'affluence p. ex.). Selon la DTAP il convient donc à l'avenir d'envisager sérieusement de ne pas axer les projets d'agglomération uniquement sur des mesures de construction, mais de les ouvrir à des mesures favorisant une utilisation plus intelligente et un désengorgement des infrastructures.

En vous remerciant de bien vouloir prendre notre prise de position en considération, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.

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

La présidente

Jacqueline de Quattro

La secrétaire générale

Christa Hostettler

Copie: membres de la DTAP, de la CTP, de la CIC, de la COSAC et de la CDCTP