BPUK DTAP DCPA

Département fédéral de l'environnement,
des transport, de l'énergie et de la communication DETEC
OFROU

netzplanung@astra.admin.ch
(document en Word & en PDF)

Berne, le 30 avril 2018

Prise de position de la DTAP sur le projet relatif au plafond de dépenses pour les routes nationales sur la période 2020 – 2023 et à l'étape d'aménagement 2019 des routes nationales

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 sur le projet relatif au plafond de dépenses pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement au sens d'adaptations des routes nationales sur la période 2020 – 2023, aux grands projets à réaliser sur le réseau des routes nationales, ainsi qu'à l'étape d'aménagement 2019 des routes nationales avec le crédit d'engagement correspondant (ci-après désignée sous l'appellation succincte PRODES des routes nationales). 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 le PRODES des routes nationales et a entendu le point de vue du directeur de l'OFROU sur le sujet. 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. 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, la prestation annuelle de transport des voyageurs devrait augmenter de 25% entre 2010 et 2040 pour passer à 145 milliards de voyageurs-kilomètres. Au jour d'aujourd'hui près des trois-quarts des voyageurs-kilomètres mesurés au total l'ont été sur le trafic routier individuel motorisé qui, lui-même, s'effectue pour plus de 40% sur les routes nationales. Pour le trafic marchandises l'importance des routes nationales est encore plus grande.

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

Aujourd'hui déjà l'infrastructure de transport atteint parfois ses limites: surtout dans les villes et agglomérations où les bus sont surchargés et les trains bondés, sans parler des milliers d'heures d'embouteillages. Ce qui occasionne des coûts considérables à l'économie.

La DTAP partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel un réseau de routes nationales performant revêt une importance toute particulière pour l'attrait de la place économique Suisse. C'est pourquoi la DTAP s'était prononcée clairement en faveur du Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Ce Fonds a été approuvé par le peuple et *tous* les cantons l'année dernière; ainsi le financement à long terme de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement des routes nationales est garanti. Grâce au FORTA à l'avenir nous pourrons continuer à circuler sur des routes nationales modernes, qui desserviront encore mieux toute la Suisse et seront aménagées aux endroits névralgiques. Avec le FORTA le réseau des routes nationales sera par ailleurs étendu, et ce, grâce à des aménagements et à l'intégration de près de 400 km de routes cantonales dans le réseau des routes nationales. Tous les cantons – y compris les zones de montagne et les régions périphériques – auront ainsi accès aux routes nationales. Enfin, en tant que fonds à durée non limitée le FORTA met la route et le rail (Fonds d'infrastructure ferroviaire) sur un pied d'égalité du point de vue de la Constitution. Le projet actuel relatif au plafond de dépenses pour les routes nationales sur la période 2020 – 2023 et à l'étape d'aménagement 2019 pour les routes nationales écrit la suite logique de l'histoire de la réussite du FORTA. Il convient donc de le saluer pour ce qui est des points essentiels.

Avec ce projet le Conseil fédéral veut soumettre aux Chambres fédérales quatre décisions:

- **un plafond de dépenses pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement** (au sens d'adaptations, p. ex. mesures de protection contre le bruit) de 8,156 milliards de francs (un peu plus de 2 milliards par an);
- **l'étape d'aménagement PRODES 2019** (crédit de 2,267 milliards de francs pour la réalisation du contournement de Lucerne, l'élargissement du tronçon Rotsee-Buchrain, l'élimination des goulets d'étranglement dans le secteur de Crissier et le contournement du Locle);
- les **"grands" projets** (crédit d'engagement de 2,084 milliards de francs pour la construction du deuxième tube du tunnel routier du Gothard ; d'autres projets de la même catégorie ne sont pas prévisibles);
- enfin, le Conseil fédéral demande 300 MCHF pour **la concrétisation de la planification des autres projets d'extension**, y compris l'acquisition de terrains.

Cette structuration du projet en quatre parties génère une certaine complexité. Pour synthétiser on retiendra que le Conseil fédéral entend lancer d'ici à 2030 des projets d'extension sur le réseau des routes nationales à hauteur de 13,474 milliards de francs environ.

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

Oui. Au chapitre 2.3.4.1 le rapport explicatif attire à juste titre l'attention sur la nécessité de coordonner les programmes "PRODES Infrastructure ferroviaire", "PRODES Routes nationales" et "Trafic d'agglomération". A cet égard la DTAP a relevé un potentiel d'amélioration en matière de coordination.

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.

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.

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. C'est la seule façon d'éviter que de nouvelles routes nationales ne deviennent de nouvelles surfaces propices aux bouchons. 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 programmes de développement stratégique (PRODES). Cela est valable également à l'inverse au niveau des projets d'agglomération. A ce propos il importe que l'OFROU recherche activement un échange de vues avec les cantons et les communes compétentes ; en outre il y a lieu, lors de l'élaboration des projets, de déclarer les effets sur les réseaux secondaires.

La DTAP se félicite par ailleurs que l'OFROU traite le thème d'avenir des véhicules automatisés au chapitre 1.4. Y sont mentionnés les potentiels techniques qui permettront d'optimiser l'occupation des véhicules. Toutefois selon leur conception les nouvelles technologies peuvent également avoir des effets négatifs. Le rapport explicatif cite à ce propos la création d'une demande supplémentaire en transports en raison de "l'apparition de nouveaux groupes d'usagers" (enfants par exemple) et de "nouveaux types d'offres et une éventuelle diminution de l'occupation des véhicules due à des trajets à vide". La DTAP partage cette appréciation. En même temps nous regrettons que l'OFROU ne thématise pas la problématique, qui se fait sentir aujourd'hui déjà, du taux d'occupation insuffisant des véhicules dans le TIM. Selon l'Office fédéral de la statistique le taux d'occupation moyen des voitures est de 1,6 personnes, voire inférieur en ce qui concerne le trafic pendulaire.

Proposition 2. La DTAP souhaite que la Confédération aborde activement la problématique du taux d'occupation insuffisant des véhicules en transport individuel motorisé et exige un approfondissement de ce thème pour le prochain projet PRODES des routes nationales. Le taux d'occupation des véhicules doit impérativement augmenter, et ce, pour des raisons de gain de place, d'environnement, d'efficacité et de lutte contre le bruit.

3. Les explications concernant la fixation du plafond de dépenses pour les routes nationales pour la période 2020 – 2023 sont-elles claires?

Oui, car la DTAP considère précisément que l'exploitation, l'entretien et l'aménagement au sens d'adaptations sont essentiels. C'est la seule façon de garantir la disponibilité des routes nationales au quotidien et leur fonctionnalité à long terme ainsi que la sécurité des usagers de la route. En outre, avec les mesures envisagées se chiffrant à plus de 2 milliards de francs par an l'impact sur les personnes et l'environnement sera minimisé. Enfin, l'exemple de l'infrastructure ferroviaire a montré que le fait de négliger l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure se payait cher. Aussi, la DTAP se félicite grandement du fait que l'OFROU entend accorder toujours la priorité à l'exploitation et à l'entretien malgré des moyens financiers limités.

4. Que pensez-vous des critères servant à définir les grands projets?

Pour qu'un projet soit affecté à la catégorie spéciale "grands projets" il doit remplir cumulativement trois critères : dans le cas d'un projet d'aménagement il doit s'agir d'une installation isolée ne constituant pas en elle-même un accroissement des capacités; les coûts doivent s'élever au moins à 500 MCHF ou 10% par an des besoins totaux des aménagements (au sens d'adaptations); enfin, sa réalisation doit avoir une importance politique. La DTAP estime que ces critères sont compréhensibles.

5. Acceptez-vous que le deuxième tube du tunnel routier du Gothard soit classé parmi les grands projets?

La DTAP a soutenu la construction d'un deuxième tube pour le tunnel routier du St-Gothard. En même temps nous avons toujours posé deux conditions: premièrement la construction ne doit pas se faire au détriment d'autres projets; deuxièmement, la limitation de la circulation à une seule voie par direction doit être garantie par la loi. Ces deux conditions sont remplies.

La construction du deuxième tube remplit par ailleurs les critères définis par l'OFROU pour entrer dans la catégorie grands projets : le deuxième tube du St-Gothard est une installation isolée ne constituant pas en elle-même un accroissement des capacités; les coûts (plus de deux milliards) sont 4 fois supérieurs à la limite de 500 MCHF fixée par le Conseil fédéral ; enfin le St-Gothard est important sur le plan politique, notamment pour relier le canton du Tessin au reste de la Suisse.

6. Approuvez-vous la perspective à long terme établie pour le réseau des routes nationales? Dans la négative, que faudrait-il modifier?

Comme exposé dans la réponse à la question 2 les objectifs poursuivis avec le PRODES des routes nationales ne se recoupent pas en tous points avec les critères d'efficacité applicables lors de l'évaluation des projets d'agglomération.

Proposition 3. La DTAP exige une meilleure coordination entre le PRODES des routes nationales et les projets d'agglomération – notamment en ce qui concerne les critères (cf. également proposition 1). Des processus à caractère contraignant pour tous les offices fédéraux concernés sont à cet égard incontournables. Une bonne coordination des solutions avec les cantons lors de projets d'aménagement de l'OFROU est elle aussi impérative.

7. **Le Programme de développement stratégique des routes nationales est-il complet par rapport au volume de projet pris en considération?**

L'approbation du projet FORTA va de pair avec l'intégration d'environ 400 km de routes cantonales dans le réseau de routes nationales ("Arrêté sur le réseau (NAR)"). La reprise par la Confédération de ces tronçons NAR se fera le 1er janvier 2020. Dans le Message sur l'adaptation de l'Arrêté fédéral relatif au réseau des routes nationales et à son financement le Conseil fédéral a chiffré les besoins en moyens financiers pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement au sens d'adaptations et d'accroissement des capacités) des tronçons NAR à 310 MCHF bruts en moyenne chaque année. Avec la solution de financement fixée par les Chambres fédérales la Confédération a désormais chaque année à sa disposition pour l'accomplissement de ces tâches un montant nettement inférieur : 194 MCHF. Il en résulte des coupes en termes d'aménagement (l'exploitation et l'entretien doivent être traités en priorité et ils ne sauraient être concernés par des coupes). Avec la solution qui a été fixée, chaque année pour les aménagements au sens d'adaptations et d'accroissement des capacités quelque 83 MCHF sont disponibles: 44 millions pour les aménagements au sens d'adaptations et 39 millions pour la construction de projets d'extension.

Proposition 4. Les moyens à disposition pour l'aménagement des tronçons NAR sont limités. La DTAP part du principe que leur montant sera adapté lors du prochain projet PRODES Routes nationales. Nous exigeons par ailleurs qu'il ne soit pas créé deux classes de routes nationales: les routes nationales et les tronçons NAR. Il importe au contraire que toutes les routes soient traitées de la même manière lors du prochain projet – en tant que routes nationales. Dans ce sens, le montant de 194 millions susmentionné doit être ajouté au volume financier global dédié à l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des routes nationales, sans différenciation entre réseau actuel et tronçons NAR.

Dans le rapport explicatif au chapitre 2.3.4.2 il est spécifié que les projets développés par les cantons sur les tronçons NAR et que le Parlement fédéral n'a pas encore approuvés ne font pas partie du présent PRODES des routes nationales. Ont déjà été approuvés par le Parlement : la traversée de Näfels ainsi que les contournements de La Chaux-de-Fonds et du Locle. La DTAP peut comprendre que la définition d'autres accroissements nécessaires requiert au préalable des analyses de fonctionnalité détaillées en matière de planification et de technique des transports – notamment pour les aspects de compatibilité qui jouent un rôle important sur les nombreuses traversées des localités des tronçons NAR. La Confédération doit donc pour l'instant se limiter aux routes nationales du réseau routier existant.

Proposition 5. La DTAP exige que, dans le prochain projet PRODES, les tronçons NAR soient reconnus de valeur égale aux autres routes nationales et que la définition des accroissements de capacités soit entreprise le plus rapidement possible.

8. Que pensez-vous de la répartition des projets d'extension dans les horizons de réalisation et dans les étapes d'aménagement?

Par principe la DTAP ne se prononce pas sur des projets régionaux. Elle estime toutefois important que les projets de contournement et d'extension développés par les cantons pour les tronçons NAR soient intégrés au PRODES des routes nationales d'ici à 2020 (cf. propositions 4 et 5).

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

Proposition 6. La DTAP recommande au DETEC d'uniformiser la terminologie et l'horizon temporel entre les différents programmes d'aménagement de l'infrastructure (plus particulièrement PRODES Infrastructure ferroviaire et PRODES Routes nationales).

Proposition 7. Avec le NAR, en 2020, environ 400 km de routes – entre autres sur les routes à trafic mixte et les routes alpines qui posent des défis spécifiques au propriétaire – seront intégrées au réseau de routes nationales. L'intégration de tronçons supplémentaires génère une augmentation de la charge de travail en termes de contrôle et de coordination. L'OFROU aimerait renforcer l'effectif de 60 postes: 43 des postes demandés seraient rattachés aux services Infrastructure; les autres viendraient renforcer diverses disciplines. Pour la DTAP une chose est claire : ces tâches supplémentaires ne peuvent être maîtrisées avec le personnel actuel. Les ressources financières correspondantes doivent être fournies par l'OFROU.

En vous remerciant par avance de bien vouloir prendre en compte notre prise de position, 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	La secrétaire générale
Jacqueline de Quattro	Christa Hostettler

Copie: membres de la DTAP et de la CIC