



---

# **Arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015**

## **Evaluation de la procédure de consultation**

---

N° de référence : M502-0093

**Table des matières**

1.	Introduction.....	3
1.1	Situation de départ et objet de la consultation .....	3
1.2	Participants à la procédure de consultation .....	3
2.	Remarques d'ordre général des participants à la consultation.....	4
3.	Évaluation générale du projet mis en consultation .....	4
3.1	Prises de position plutôt positives .....	4
3.2	Prises de position plutôt négatives.....	5
3.3	Prises de position relatives aux différentes mesures ou aux différents thèmes .....	5
4.	Remarques sur les projets d'agglomération en tant qu'instrument et sur la procédure d'examen..	6
4.1	Les projets d'agglomération, un des piliers de la politique des agglomérations.....	6
4.1.1	Effet des projets d'agglomération sur la coordination globale de l'urbanisation, des transports et du paysage.....	6
4.1.2	Effet des projets d'agglomération sur la coopération.....	7
4.1.3	Signification du cofinancement des projets d'agglomération par la Confédération .....	8
4.2	Evaluation par la Confédération : déroulement et méthode.....	8
5.	Remarques sur les résultats de l'examen au niveau du projet.....	9
5.1	Montant de la contribution fédérale.....	9
5.2	Gestion des défis spécifiques.....	9
5.2.1	Concentration des moyens sur les grandes agglomérations .....	10
5.2.2	Agglomérations dépassant les frontières cantonales et nationales .....	10
6.	Remarques sur les résultats de l'examen au niveau des mesures .....	11
6.1	Reclassement ou hiérarchisation des mesures en matière de transport.....	11
6.2	Mesures entièrement assumées (financées) par l'agglomération, mesures non cofinancées et mesures en faveur du rail sans financement en provenance du fonds d'infrastructure .....	11
6.3	Égalité de traitement entre rail et route .....	12
7.	Remarques concernant la mise en œuvre des projets d'agglomération de 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> générations	13
7.1	Début de la mise en œuvre .....	13
7.2	Contrôle de la mise en œuvre et des effets .....	13
7.3	Tâches administratives liées à la mise en œuvre .....	13
8.	Remarques sur la poursuite des projets d'agglomération et du cofinancement par la Confédération.....	13
8.1	Signification des projets d'agglomération.....	13
8.2	Cofinancement des prochaines générations de projets d'agglomération .....	14
8.3	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).....	15
8.4	Désenchevêtrement du financement FIF/FORTA.....	15
8.5	Elaboration des projets d'agglomération des prochaines générations .....	16

## 1. Introduction

### 1.1 Situation de départ et objet de la consultation

Près des trois quarts de la population suisse vivent aujourd'hui dans des villes ou des agglomérations. Quatre emplois sur cinq sont situés dans ces zones urbaines. Les villes et agglomérations ont un fort potentiel d'innovation sur les plans sociétaux, politiques, économiques et culturels. Parallèlement, elles se trouvent face à des défis des plus variés qu'il leur est impossible de relever à elles seules. Durant la dernière décennie, il a été possible de mettre sur pied une politique des agglomérations à la fois différenciée et ciblée dont l'instrument le plus connu, le projet d'agglomération « Transports et urbanisation », a trouvé un large écho et enclenché une dynamique incontestable au sein des agglomérations. Cet instrument implique un cofinancement par la Confédération des infrastructures de transport dans les villes et agglomérations grâce à un fonds d'infrastructure doté de 6 milliards de francs et courant jusqu'en 2027. Sur ce montant, l'Assemblée fédérale a déjà libéré 2,56 milliards pour 23 projets urgents et prêts à être réalisés. En 2010, elle a libéré 1,51 milliard de francs supplémentaires en faveur de la première génération de projets d'agglomération. Le Conseil fédéral est chargé de présenter à l'Assemblée fédérale, avant fin 2014, comment il entend répartir entre les agglomérations les 1,93 milliard de francs restants. Selon les documents mis en consultation relatifs au message sur la libération des crédits à partir de 2015, il est prévu d'affecter quelque 1,56 milliard de francs aux projets d'agglomération de deuxième génération à partir de 2015. Il resterait donc quelque 0,37 milliards de francs pour financer les projets des éventuelles troisième et quatrième générations. Or, d'après ces mêmes documents, les besoins au titre des seules mesures B devant en principe être réalisées dans le cadre des projets de troisième génération atteignent déjà près de 1,40 milliard de francs, ce qui dépasse, et de loin, les fonds disponibles. L'affectation des crédits pour la période courant à partir de 2015 est au centre du projet mis en consultation par le Conseil fédéral fin juin 2013. La procédure de consultation s'est étendue du 26 juin 2013 au 31 octobre 2013.

Le projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), de comblement du déficit de financement et de mise en œuvre du programme de développement stratégique des routes nationales vise à mettre en place les structures nécessaires et à garantir les moyens financiers indispensables à moyen terme. Une procédure de consultation relative à ce projet devrait être lancée d'ici peu.

### 1.2 Participants à la procédure de consultation

Le dossier qui faisait l'objet de la consultation a été soumis pour prise de position à tous les cantons (26), Conférence des gouvernements cantonaux comprise, aux partis représentés à l'Assemblée fédérale (12), aux organisations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne (3) et de l'économie (9), aux associations de transports (10), ainsi qu'à d'autres organisations intéressées (22). Les abréviations utilisées ci-dessous pour désigner certains participants à la consultation se trouvent en annexe (chapitre 9).

24 cantons, 5 partis (PDC, PLR, Vert'libéraux, PS, UDC), 2 organisations faîtières des communes, villes et régions de montagne, 3 associations faîtières des milieux économiques, 6 associations de transports et 7 des autres organisations intéressées qui ont été consultées ont déposé une prise de position.

Les cantons de Glaris et d'Uri ainsi que la SEC Suisse et l'Union patronale suisse ont indiqué renoncer à une prise de position (4). Les partis autres que ceux qui sont nommément mentionnés ci-avant et qui sont représentés à l'Assemblée fédérale ne se sont pas exprimés sur la proposition.

Les cantons d'Obwald et de Thurgovie se sont ralliés à la prise de position commune de la DTAP et de la CTP. Presque tous les participants à la consultation issus de la région de Bâle se sont ralliés de manière explicite à la prise de position de l'agglomération de Bâle (11 : PDC Bâle-Campagne et Bâle-Ville, commune de Riehen, Verts Bâle-Campagne, Verts Bâle-Ville, Grand Conseil du Canton Bâle-Ville, cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, circonscriptions de Lörrach et de Waldshut, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, PS Bâle-Ville, ETB)<sup>1</sup>. Les cantons de Soleure et d'Argovie, la repla espace solothurn et l'agglomération de Bâle ont indiqué avoir coordonné leurs prises de

---

<sup>1</sup> L'agglomération de Bâle et les 11 participants à la consultation qui se sont explicitement ralliés à sa position ne sont, pour des raisons de lisibilité, pas cités nommément mais sous le vocable « agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation) ». Dans les statistiques, ils sont toutefois pris en compte séparément.

position. Il en est allé de même pour le Grand Genève et le Canton de Genève. Brugg Regio a déclaré se rallier à la prise de position du Canton d'Argovie. Le Canton de Schaffhouse s'est lui calé sur la position de l'association Verein Agglomération Schaffhausen, la Conférence régionale Berne-Mittelland sur celle du Canton de Berne et la SIA de manière explicite sur celle de la FSU. Les cantons d'Argovie et de Soleure ainsi que les villes d'Aargau et de Zurich ont, en plus de leurs prises de position respectives, soumis une prise de position commune. La région de Baden a soumis deux prises de position séparées pour les projets d'agglomération de Limmattal et d'Aargau Ost. Celles-ci ont été comptabilisées de manière séparée mais, afin d'éviter tout doublon, elles n'ont pas été présentées de manière séparée dans les statistiques.

Des prises de position aux contenus identiques ou du moins très proches ont été déposées d'un côté par des associations de transports routiers (ACS, ASTAG, routesuisse, TCS) et de l'autre par le WWF et l'ATE.

En plus des organismes invités officiellement, 55 organisations, régions et villes se sont prononcées sur le projet mis en consultation. 102 prises de positions ont été adressées dans les délais prévus pour la consultation, certaines d'entre elles avec un niveau de détail montrant clairement que les participants à la consultation avaient examiné les documents soumis de manière approfondie. Le présent rapport vise donc à refléter aussi fidèlement que possible la diversité des prises de position reçues, même s'il ne peut en aborder tous les détails.

## **2. Remarques d'ordre général des participants à la consultation**

Quatre organisations ont déclaré renoncer à émettre un avis propre. La majorité des 102 autres organisations qui se sont exprimées (61) ont indiqué soutenir le projet mis en consultation ou l'ont salué explicitement ; seule une minorité d'organisations (28) a émis un avis critique, voire négatif. Quelques organisations (13) n'ont pas pris de position claire.

Un grand nombre de prises de position (40) saluent le rapport mis en consultation, les rapports d'examen concernant les projets d'agglomération individuels, la procédure d'évaluation dans son ensemble ou encore la dimension participative de la procédure d'évaluation.

## **3. Évaluation générale du projet mis en consultation**

### **3.1 Prises de position plutôt positives**

Le projet mis en consultation est explicitement salué par les participants suivants (9) :

Brugg Regio, INFRA, cantons d'Argovie, de Genève, de Soleure et du Valais, repla espace solothurn, Société suisse des entrepreneurs et ATE.

Une grande partie des participants à la consultation saluent le message sur le principe ou le jugent au moins – y compris en l'assortissant de certains compléments – clairement utile quant à son contenu (52) : Amt der Voralberger Landesregierung, ATA, Baden Regio, constructionsuisse, DTAP, Coordinations d'associations du Grand Genève<sup>2</sup>, PDC, economiesuisse, Entwicklungsraum Thun<sup>3</sup>, PLR, FSU, Principauté du Liechtenstein, Vert'libéraux, Grand Genève, cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Berne, de Fribourg, du Jura, de Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, d'Obwald, de Schaffhouse, de Schwyz, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, de Zoug et de Zurich, CTP, RBS, Regio Basiliensis, Regio Wil, Région transfrontalière de Bâle<sup>4</sup>, Region Appenzell Rhodes-Extérieures – St Gallen – Bodensee, Conférence régionale Berne-Mittelland, CFF, Union suisse des paysans, Union des villes suisses, SIA, PS, PS Winterthur, ville de Berne, Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz, Union des Communes Vaudoises, Verein Agglomération Schaffhausen, Verein Agglomération Werdenberg-Liechtenstein, section ATE des deux Bâle, UTP, WWF.

---

<sup>2</sup> Coordinations d'associations du Grand Genève : Conseil Lémanique pour l'Environnement CLE, Coordination transfrontalière Genève CEST.

<sup>3</sup> Entwicklungsraum Thun : commune de Steffisburg, commune d'Heimberg, Entwicklungsraum Thun ERT

<sup>4</sup> Région transfrontalière de Bâle : Région Alsace, Conseil Général du Haut-Rhin, Communauté de Communes des Trois Frontières, Commune de Saint-Louis.

Un grand nombre de participants favorables au projet soulignent son caractère positif en saluant de manière appuyée les projets d'agglomération, dont ils appellent la poursuite et qui ont selon eux engendré une dynamique soutenue et une importante collaboration régionale (33).

Dans le même ordre d'idées, nombre de participants favorables au projet saluent explicitement la procédure et le processus des projets d'agglomération, notamment en soulignant l'exhaustivité et la qualité de l'examen et la transparence de la procédure (35).

### **3.2 Prises de position plutôt négatives**

Le projet mis en consultation est rejeté ou fortement critiqué par les participants suivants (19) – en partie pour des raisons spécifiques aux agglomérations concernées : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), ASTAG, ACS, Chambre de commerce des deux Bâle, Canton des Grisons, routesuisse, UDC, TCS.

Différents participants défavorables au projet ne précisent pas de manière explicite s'ils soutiennent ou rejettent le projet sur le principe, même si leurs prises de position et demandes de mesures complémentaires ou de modifications laissent à penser qu'ils ont des réserves à propos du projet (9) : Associazioni di cittadini luganesi<sup>5</sup>, Centre Patronal, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Fédération des Entreprises Romandes, Regionalkonferenz Oberland-Ost, SAB, USAM, Verein St. Galler Rheintal, Verein Seeland.biel/bienne.

Certains des opposants au projet citent comme principale pierre d'achoppement le fait que la situation complexe des agglomérations transfrontalières n'est pas suffisamment prise en compte (14). Les participants à la consultation issus de la région de Bâle (agglomération de Bâle +11 participants à la consultation), en particulier, manifestent leur désaccord avec le projet mis en consultation. L'agglomération de Bâle critique ainsi le fait que ses mesures transfrontalières ou se situant sur territoire étranger aient été rétrogradées. Les six sous-régions du projet d'agglomération de Bâle demandent fermement que la Confédération prenne en compte la complexité de la situation induite par le fait que la région soit à cheval sur trois pays et qu'elle reconnaisse le fait que la planification est du ressort de quatre cantons et de trois pays. Pour autant, l'agglomération de Bâle soutient les principes de la politique des agglomérations et d'aménagement du territoire de la Confédération et estime que les projets d'agglomération constituent un instrument très efficace et très adapté.

Différents participants défavorables au projet dénoncent l'inégalité de traitement entre les différents modes de transport et exigent une meilleure prise en considération de la route (8) : ASTAG, ACS, Centre Patronal, Fédération des Entreprises Romandes, usam, routesuisse, UDC, TCS. L'UDC demande par exemple que les moyens proposés dans l'arrêté fédéral pour le cofinancement des mesures liées au chemin de fer ou à la mobilité douce soient intégralement redéployés en faveur d'une amélioration des infrastructures routières.

Quelques participants à la consultation justifient leur avis défavorable en critiquant la procédure d'examen des projets d'agglomération (7).

Bien qu'émettant des critiques, certains participants défavorables au projet indiquent de manière explicite que les projets d'agglomération ont jusqu'ici été un élément important à même d'assurer une cohérence entre la politique d'aménagement du territoire et de transport et qu'il convient donc de les poursuivre (13).

### **3.3 Prises de position relatives aux différentes mesures ou aux différents thèmes**

13 participants à la consultation ne se sont pas prononcés de manière claire en faveur du projet ou contre ce dernier mais ont juste formulé des demandes ou des remarques à propos de mesures données ou d'autres thèmes spécifiques.

Un grand nombre d'entre eux (6) se réfèrent à l'agglomération de Zurich Limmattal et à la Limmattalbahn (6) : Allianz Pro Limmattalbahn, Gemeinde- und Stadtpräsidentinnen und -präsidenten des Bezirks Dietikon, commune de Weiningen, parlements cantonaux de la Limmattal, ZPL Planung

---

<sup>5</sup> Associazioni di cittadini luganesi : Cittadini per il territorio Massagno, Viva Gandria, Uniti per Brè, Capriasca Ambiente, Associazione Quartiere Bombarozzo, Carona e l'Arbostora, Cittadini per il territorio Pian Scairolo.

Limmattal, représentants économiques Zürich-Limmattal<sup>6</sup>. Les autres prises de position concernent des mesures individuelles relevant d'autres projets d'agglomération (7) : Frauenfeld-Wil-Bahn, Hans Stieger, Jungfraubahnen, Pro vélo canton de Berne, Région Rhône-Alpes, Stadtrat St. Gallen, Volkswirtschaft Berner Oberland.

#### **4. Remarques sur les projets d'agglomération en tant qu'instrument et sur la procédure d'examen**

##### **4.1 Les projets d'agglomération, un des piliers de la politique des agglomérations**

Un grand nombre de participants à la consultation saluent de manière explicite le fait que la politique des agglomérations de la Confédération contribue à coordonner la planification de l'urbanisation et des transports dans les zones urbaines. Ils considèrent que les projets d'agglomération sont garants d'une politique des agglomérations durable et tournée vers l'avenir et d'une planification par-delà les limites régionales et administratives (43).

Presque autant de prises de position indiquent que les projets d'agglomération constituent un instrument très efficace permettant de surmonter les défis qui se posent aux zones urbaines grâce à une étroite coopération entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes (41).

Un grand nombre de participants à la consultation soulignent explicitement que les projets d'agglomération doivent impérativement être poursuivis dans la mesure où ils présentent un très grand intérêt pour les agglomérations suisses. Par ailleurs, nombre de prises de position indiquent clairement que les projets d'agglomération doivent impérativement être garantis et financés sur le long terme (c'est-à-dire au-delà de 2027) et qu'il est primordial d'augmenter les fonds fédéraux correspondants (49, voir chapitre 8).

##### **4.1.1 Effet des projets d'agglomération sur la coordination globale de l'urbanisation, des transports et du paysage**

De nombreux participants à la consultation soulignent l'importance de la coordination globale des transports et le rôle que tiennent en la matière les projets d'agglomération (43 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Amt der Voralberger Landesregierung, DTAP, PDC, Entwicklungsraum Thun, FSU, Vert'libéraux, Grand Genève, cantons d'Argovie, de Genève, de Fribourg, du Jura, de Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie et de Zurich, CTP, RBS, Regio Basiliensis, Région transfrontalière de Bâle, repla espace solothurn, Union des villes suisses, SIA, PS, ville de Berne, ATE, section ATE des deux Bâle, WWF). Les projets d'agglomération favoriseraient ainsi l'élaboration d'objectifs de développement communs aux différents partenaires et rendraient possible une planification intersectorielle. Le parti Vert'libéraux juge exemplaire la planification supramodale appliquée lors de l'élaboration des projets et estime qu'elle devrait faire école dans d'autres domaines de la planification en matière de transport. Le Canton de Saint-Gall voit d'un bon œil l'évaluation globale des projets au sein de la Confédération. L'Union des villes suisses souligne que les projets d'agglomération permettent de faire ce qui est autrement impossible au travers de la politique fédérale par mode de transport, à savoir une planification des mesures sur la base d'une vision d'ensemble de la mobilité couvrant les trois niveaux de l'Etat. D'après constructionsuisse, une intégration encore meilleure des mesures dans une conception globale cohérente devrait être exigée lors de l'évaluation. La FSU et le Canton de Neuchâtel regrettent à cet égard l'absence de renvoi explicite au Projet de territoire. Tous deux demandent que l'intégration des mesures prévues par les projets d'agglomération dans le Projet de territoire Suisse et dans ses objectifs soit impérativement mentionnée dans une version future.

Pour la FSU et la SIA, la Confédération doit exiger que, une fois transposés dans les plans directeurs cantonaux, les lignes directrices de développement et les plans stratégiques aient également un caractère contraignant pour les autorités cantonales. La Chambre de commerce des deux Bâle craint

---

<sup>6</sup> Représentants économiques Zürich-Limmattal : Gewerbeverband Limmattal, Wirtschaftskammer Schlieren, Aargauischer Gewerbeverband, Aargauischer Industrie- und Handelskammer, Industrieverein Spreitenbach, Industrie- und Handelsverein Dietikon, Kantonaler Gewerbeverband Zürich.

à cet égard que, au travers des projets d'agglomération, la Confédération ne s'immisce trop dans la politique de l'urbanisme des cantons.

Le PS, l'ATE et le WWF pointent du doigt l'incohérence existant entre les projets d'agglomération et l'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, et estiment que cette contradiction doit être éliminée pour prévenir toute incohérence au niveau de la politique des transports et toute mise en concurrence des deux projets. Le Grand Genève indique lui aussi que la coordination entre les différents dossiers ayant trait à la politique des transports doit être grandement améliorée.

L'Union suisse des paysans appelle à empêcher par tous les moyens une poursuite de l'imperméabilisation des sols. A cet égard, elle indique que l'amélioration de la desserte des agglomérations ne doit pas, notamment à leur périphérie, se traduire par une densification excessive entraînant une forte activité de construction au détriment des terres cultivables. S'il devait toutefois être impossible de l'empêcher, il conviendrait alors de dédommager les paysans concernés comme il se doit. L'Union exige une adaptation des lois afin de permettre une meilleure indemnisation des propriétaires de terres agricoles étant donné que ces surfaces agricoles, très importantes pour la production de notre alimentation, sont comparativement bon marché et sont dès lors lourdement mises à contribution pour la réalisation d'infrastructures.

Les objectifs essentiels des projets d'agglomération formulés en page 6 du rapport pour la consultation – favoriser l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti, encourager le transfert des déplacements vers les transports publics et la mobilité douce et rendre aussi supportable que possible le trafic individuel motorisé restant – sont explicitement salués par différents participants à la consultation (20 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Entwicklungsraum Thun, Canton de Berne, Regio Basiliensis, Union des villes suisses, PS, ATE, section ATE des deux Bâle, WWF).

Inversement, d'autres critiquent fortement ces objectifs essentiels (5 : ASTAG, UDC, routesuisse, TCS, ACS). Ils déplorent ainsi le fait que l'objectif essentiel « favoriser le transfert des déplacements vers les transports publics et la mobilité douce et rendre aussi supportable que possible le trafic individuel motorisé restant » (p. 6) ne repose sur aucune base constitutionnelle. A leurs yeux, la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (loi sur le fonds d'infrastructure, LFinfr, RS 725.13) ne définit aucun objectif essentiel de cette nature, ce qui enlève tout fondement légal à ce dernier.

#### **4.1.2 Effet des projets d'agglomération sur la coopération**

D'une manière globale, les participants à la consultation estiment que les projets d'agglomération ont engendré une dynamique positive forte allant parfois bien au-delà des attentes (27 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), DTAP, Grand Genève, cantons d'Argovie, de Lucerne, de Nidwald, de Soleure, de Vaud et du Valais, CTP, Regio Basiliensis, Région transfrontalière de Bâle, Regio Wil, repla espace solothurn, Verein St. Galler Rheintal, Voralberger Landesregierung).

L'agglomération de Bâle souligne qu'il a été possible, avec ses partenaires internationaux, de mettre sur un pied une vision commune relative au développement futur de l'agglomération et de concrétiser nombre de projets transfrontaliers. Les autres agglomérations binationales ou trinacionales brossent d'ailleurs des perspectives tout aussi positives.

La DTAP et la CTP estiment pour leur part que les projets d'agglomération nécessitent une coopération entre les cantons, les villes, les communes et les régions limitrophes ainsi qu'une implication suffisante de la population. Le parti Vert'libéraux et l'Union des villes suisses jugent exemplaire la collaboration des trois niveaux de l'Etat (Confédération, cantons, communes), le Canton de Saint-Gall salue le principe d'une coordination institutionnalisée et la concertation entre l'ARE, l'OFROU et l'OFT. Le Canton du Valais note que l'institutionnalisation de la collaboration intercommunale a pu être poursuivie sans retard grâce au projet d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération. Le Canton de Vaud souligne, lui, un effort grandissant de la part des agglomérations afin de permettre une collaboration efficace et bien coordonnée au niveau régional. Dans l'agglomération du Grand Genève, par exemple, des structures juridiques et des institutions régionales correspondantes ont ainsi été créées dans le cadre de la coopération transfrontalière. La ville de Delémont mentionne

également comme évolution positive la création d'institutions supracommunales dans le cadre des projets d'agglomération.

Au total, plusieurs agglomérations soulignent l'importance du signal positif envoyé par la Confédération pour ce qui est de la coopération régionale, lequel vient soutenir les solutions de consensus parfois difficilement trouvées (5 : Canton de Saint-Gall, Region Wil, SAB Verein St. Galler Rheintal, Voralberger Landesregierung).

#### **4.1.3 Signification du cofinancement des projets d'agglomération par la Confédération**

Nombreux sont les participants à la consultation à mettre en avant les besoins d'intervention avérés pour régler les problèmes de transport se posant dans les agglomérations (40). Or, les besoins des agglomérations dépassent – et de loin – les fonds disponibles, explique par exemple la FSU.

De son côté, economiesuisse estime que, pour les projets de 2<sup>e</sup> génération, de nouveaux problèmes de liquidités sont à escompter au niveau du fonds d'infrastructure dès 2015, ou au plus tard en 2016.

#### **4.2 Evaluation par la Confédération : déroulement et méthode**

Les milieux consultés sont nombreux à porter un regard positif sur le déroulement et la méthode de la procédure d'évaluation et sur la transparence des rapports établis par la Confédération (35 : ATE, DTAP, Brugg Regio, PDC, Entwicklungsraum Thun, FSU, Principauté du Liechtenstein, Grand Genève, cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Nidwald, d'Obwald, de Schwyz, de Soleure, de Saint-Gall, de Thurgovie, de Vaud, de Zoug et de Zurich, CTP, repla espace solothurn, RBS, Region Appenzell Rhodes-Extérieures -St Gallen – Bodense, CFF, SIA, ville de Berne, Union des communes vaudoises, section ATE des deux Bâle, Verein Agglomeration Schaffhausen, Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, UTP).

Quelques participants à la consultation saluent de manière explicite le caractère positif du dialogue entre la Confédération et les agglomérations (4 : cantons d'Argovie, de Zurich et de Soleure, repla espace solothurn).

Plusieurs prises de position traduisent une satisfaction à l'égard de la méthode, de la procédure d'évaluation des projets d'agglomération, jugée exhaustive et bien étayée, ainsi que de la clarté et de la transparence des principes (9 : Principauté du Liechtenstein, cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Nidwald, de Schwyz et de Soleure, RBS, Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein).

Un participant rejette de manière explicite la méthode d'évaluation (UDC).

Quelques autres expriment d'importantes réserves à ce sujet et demandent des adaptations. D'aucuns critiquent la différence de traitement entre la route et le rail (voir chap. 6.3), le fait que les projets dans les grandes agglomérations et espaces métropolitains soient privilégiés par rapport à ceux des petites villes ou des régions périphériques (voir chap. 5.2) ou encore la prise en compte insuffisante de la complexité de la situation des agglomérations transfrontalières (voir chap. 5.2.2).

Pour sa part, economiesuisse estime que de nouveaux problèmes de liquidités sont à craindre pour les projets de 2<sup>e</sup> génération et que, partant, il n'est pas opportun d'accorder, pour le classement des projets, une si grande importance à la maturité de ceux-ci. En lieu et place, economiesuisse demande que, lors de la sélection des projets, une attention accrue soit accordée aux garanties apportées quant au financement à long terme de l'exploitation et de l'entretien. De plus, l'association suggère d'accorder plus de poids au critère des prestations de transport lors de la sélection des projets et de voir comment donner suite dans le cadre des projets d'agglomération à la tendance générale en matière de financement des infrastructures de transport, qui est à l'intégration des coûts subséquents dans les décisions d'investissement (voir fonds d'infrastructure ferroviaire et fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération).

Le Canton des Grisons justifie son rejet par le fait que l'élimination des divergences sur le plan technique entre les agglomérations et la Confédération n'ait pas pu, par manque de temps, être prise en compte dans le message mis en consultation. Le Verein Seeland.biel/bienne émet la même critique.

Quelques participants à la consultation se montrent critiques à l'égard du déroulement et de la méthode de la procédure d'évaluation et à l'égard des rapports établis par la Confédération :



Quelques participants regrettent que le rapport d'examen de l'ARE sous-tendant le rapport de la Confédération ou le classement des projets préliminaires n'ait pas été disponible pendant la consultation (4 : Canton de Zurich, ATE, section ATE des deux Bâle, WWF).

Certains saluent de manière explicite le fait que l'examen se fasse sur la base de critères d'efficacité et non pas d'après le « principe de l'arrosoir » (4 : PDC, Vert'libéraux, Region Appenzell Ausserrhoden - St Gallen - Bodensee, CFF).

D'autres participants consultés demandent que les efforts des agglomérations en matière de mobilité douce soient pris en considération comme il se doit et que les mesures correspondantes ne soient pas relégués au rang de mesures entièrement assumées par l'agglomération car il s'agit de mesures certes isolées mais qui n'en sont pas moins importantes pour le fonctionnement du système dans son ensemble (3 : cantons d'Argovie et de Soleure, Brugg Regio).

Les Vert'libéraux se réjouissent du fait que les effets sur la mobilité douce aient été rajoutés aux critères de fixation des priorités. Pour ce qui est des critères d'efficacité, ils demandent également d'examiner, en plus du report sur les transports publics, dans quelle mesure chaque mesure prise individuellement entraîne un surcroît de trafic. Ils demandent par ailleurs que, dans le cadre des projets infrastructurels, il soit à l'avenir porté plus d'attention à cet aspect-là afin d'éviter un surcroît excessif de trafic – avec les conséquences négatives qui vont avec en termes d'environnement et de coûts (exploitation et entretien).

Le Canton des Grisons souligne que l'évaluation est par trop axée sur des concepts théoriques et que les possibilités de réalisation des projets est insuffisamment prise en considération.

L'Union des villes suisses et la Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz demandent qu'aucun projet ne soit repoussé dans la 3<sup>e</sup> génération pour des raisons exclusivement financières.

## **5. Remarques sur les résultats de l'examen au niveau du projet**

### **5.1 Montant de la contribution fédérale**

Certains participants à la consultation regrettent ou s'étonnent de voir que des projets d'agglomération donnés ne bénéficient d'aucune contribution de la part de la Confédération (11 : Centre Patronal, Jungfraubahnen, cantons de Berne, de Fribourg, des Grisons, de Saint-Gall, de Vaud et du Valais, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Verein St. Galler Rheintal, Volkswirtschaft Berner Oberland).

Nombre de participants à la consultation demandent une contribution fédérale accrue ou une meilleure évaluation de l'effet des projets (davantage de points) ou, d'une manière générale, un relèvement du taux de contribution (28 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Baden Regio, Chambre de commerce des deux Bâle, cantons de Soleure et de Saint-Gall, repla espace solothurn, cantons de Nidwald, du Tessin et de Berne, PS, Canton de Thurgovie, Regio Basiliensis, cantons de Neuchâtel et de Lucerne, Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, section ATE des deux Bâle, Verein Seeland.biel/bienne, WWF).

Quelques milieux interrogés saluent toutefois de manière explicite la contribution fédérale prévue (8 : Canton de Vaud, WWF, Conférence régionale Berne Mittelland, Grand Genève, cantons de Schwyz, d'Argovie, de Genève et d'Appenzell Rhodes-Extérieures).

La FSU et la SIA estiment que rares sont les projets d'agglomération dont les mesures sont articulées de manière concluante dans une vision globale compréhensible et qui obtiennent ainsi une bonne efficacité. Dans ces cas-là, la logique imposerait donc de soutenir des mesures parfois même chères et nombreuses.

### **5.2 Gestion des défis spécifiques**

Plusieurs participants à la consultation estiment que les défis spécifiques inhérents aux différences entre les types d'espaces et entre les contextes institutionnels des espaces fonctionnels ne sont pas toujours pris en compte comme ils le devraient (24, voir chap. 4.1). Les cantons de Vaud et de Neuchâtel relèvent de plus les agglomérations devant faire face à une topographie complexe qui renchérit par exemple les infrastructures de transport.

Inversement, certains participants saluent l'évaluation différenciée de la diversité des projets d'agglomération (4 : Canton de Soleure, repla espace solothurn, Principauté du Liechtenstein, Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein).

Le Canton du Valais souligne, lui, l'interpénétration fonctionnelle des agglomérations et des espaces ruraux environnants).

### **5.2.1 Concentration des moyens sur les grandes agglomérations**

Différents participants à la consultation estiment que les moyens seraient trop concentrés sur les grandes agglomérations de Zurich, Genève, Bâle, Lausanne et Berne et que les agglomérations de petite à moyenne taille ainsi que les régions périphériques profiteraient trop peu du cofinancement apporté par la Confédération (10 : ACS, ASTAG, Centre Patronal, PDC, cantons des Grisons, de Thurgovie, du Valais, de Vaud, SAB, routesuisse).

Les cantons des Grisons et du Valais estiment par exemple que, dans l'évaluation, les petites agglomérations de montagne sont excessivement désavantagées.

Le Centre Patronal demande une analyse transparente de l'importance des projets d'agglomération, pour la place économique suisse, des villes-centres et des petites villes.

De son côté, le Canton de Vaud demande que la question des différentes sources de cofinancement soit prise en compte dans l'analyse et la priorisation des mesures et de leur cofinancement. Il estime que les communes des petites agglomérations sont désavantagées car elles sont amenées à assumer une part proportionnellement plus importante du volume d'investissement global. Le Canton de Thurgovie souligne que certaines mesures, bien qu'elles aient fait la preuve de leur grande efficacité, engendrent une explosion des coûts (Sprungkosten) au niveau des investissements infrastructurels des petites agglomérations qui est trop importante par rapport à ce qui pourrait se révéler justifié dans les grandes agglomérations. Cette évaluation unilatérale va à l'encontre du souhait, clairement exprimé par le monde politique, du maintien d'une culture de structure urbaine polycentrique dotée de centres urbains de tailles différentes. Le Canton de Thurgovie demande donc que lors des révisions à venir des projets d'agglomération les potentiels de développement et les fonctions importantes des petites agglomérations soient également pris en considération. En revanche, différents participants à la consultation donnent explicitement leur accord à une concentration des investissements sur les grandes agglomérations présentant les problèmes de transport les plus aigus, à savoir Zurich, Genève, Bâle, Lausanne et Berne (4 : PLR, FSU, Chambre de commerce des deux Bâle, SIA).

### **5.2.2 Agglomérations dépassant les frontières cantonales et nationales**

Un nombre important de participants à la consultation demandent une meilleure prise en compte de la complexité et de la charge accrue de travail auxquelles doivent faire face les agglomérations transfrontalières. Du fait de leur singularité, ces agglomérations auraient en effet de grandes difficultés à remplir les exigences de la Confédération, ce qui aurait pour conséquence de les pénaliser systématiquement (23 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Amt der Voralberger Landesregierung, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Grand Genève, cantons de Genève, de Saint-Gall, de Thurgovie et de Vaud, PS, Regio Basiliensis, Région Rhône-Alpes, Verein St. Galler Rheintal).

De plus, le Verein Regio Basiliensis et le PS demandent une meilleure prise en compte de l'intérêt général en matière de transport international de personnes et de marchandises dans l'évaluation des projets d'agglomération.

Des participants issus de la région de Bâle (13) estiment en outre que l'intérêt des projets d'agglomération en matière de coopération entre les sous-régions est d'autant plus important que l'autorité politique des divers intervenants est fragmentée. Ils demandent dès lors que soit reconnue par la Confédération la nécessité de procéder par étape en matière de planification transnationale.

Le Canton de Saint-Gall indique que les acteurs régionaux ont besoin de la coopération de leurs partenaires étrangers pour pouvoir déposer un projet d'agglomération. Du fait des prescriptions légales en vigueur, les possibilités de cofinancement de mesures à l'étranger sont toutefois extrêmement réduites, ce qui diminue d'autant la mesure d'incitation en faveur de la coopération des partenaires étrangers.

De son côté, le Canton de Vaud estime que les agglomérations intercantionales et internationales font face aux difficultés liées à la nécessité de composer avec des bases légales cantonales différentes, ce qui nécessite une implication très intense, tant technique que politique. Cette complexité devrait être mieux prise en compte dans l'évaluation.

Le Grand Genève salue, lui, la reconnaissance et la prise en compte du périmètre des agglomérations transfrontalières et l'ouverture du dispositif aux mesures situées sur territoire étranger.

## **6. Remarques sur les résultats de l'examen au niveau des mesures**

### **6.1 Reclassement ou hiérarchisation des mesures en matière de transport**

Nombre d'organismes ayant pris part à la consultation demandent un reclassement d'une ou plusieurs mesures ou une révision de la priorité attribuée.

Les demandes de rétrogradation de mesures de la liste A vers les listes B ou C ou de reclassement de la liste B vers la liste C (20 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Nidwald, de Saint-Gall et de Thurgovie, Regio Wil, ATE, WWF) ou de suppression pure et simple de mesures (9 : ATA, Hans Stieger, cantons d'Argovie, de Berne, de Saint-Gall et de Zurich, ATE, section ATE des deux Bâle, WWF) sont très rares.

Inversement, la majorité des participants à la consultation demandent l'inscription de mesures supplémentaires ou un reclassement à la hausse d'une ou plusieurs mesure(s) de la liste C vers la liste B ou A ou de la liste B vers la liste A (58 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Allianz Pro Limmattalbahn, ATA, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Coordinations d'associations du Grand Genève, Frauenfeld-Wil-Bahn, Baden Regio, Grand Genève, Chambre de commerce des deux Bâle, Jungfraubahnen, cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Fribourg, du Jura, de Lucerne, de Nidwald, de Schwyz, de Soleure, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, de Saint-Gall et de Zurich, parlements cantonaux de la Limmattal, Pro vélo Canton de Berne, RBS, Regio Wil, Région transfrontalière de Bâle, Region Appenzell Rhodes-Extérieures - St.Gallen - Bodensee, Regio Basiliensis, Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, Conférence régionale Berne-Mittelland, Regionalkonferenz Oberland-Ost, repla espace solothurn, CFF, SIA, PS Winterthour, Verein St. Galler Rheintal, ville de Berne, Stadtrat St. Gallen, Verein Seeland.biel/bienne, Union des communes vaudoises, ATE, section ATE des deux Bâle, Volkswirtschaft Berner Oberland, WWF, ZPL Planung Limmattal).

### **6.2 Mesures entièrement assumées (financées) par l'agglomération, mesures non cofinancées et mesures en faveur du rail sans financement en provenance du fonds d'infrastructure**

Un grand nombre de participants à la consultation demandent que certaines mesures ne soient plus classées comme des mesures entièrement assumées par l'agglomération ou comme des mesures non cofinancées mais qu'elles soient intégrées aux listes A ou B des mesures cofinancées par la Confédération (35 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Baden Regio, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, Entwicklungsraum Thun, Grand Genève, cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, du Jura, de Neuchâtel, de Nidwald, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, de Zoug et de Zurich, Region Appenzell Rhodes-Extérieures - St.Gallen – Bodensee, PS Winterthour, Stadtrat St. Gallen, ATE, Verein Agglomeration Schaffhausen, Verein Seeland.biel/bienne, WWF).

Le principe même d'un reclassement dans la catégorie des mesures entièrement assumées par l'agglomération est en outre critiqué par quelques milieux consultés.

D'aucuns demandent que les critères d'examen soient adaptés et qu'ils soient conçus de manière plus différenciée, notamment pour ce qui est du benchmark des mesures de valorisation et de sécurisation de l'espace routier et des valeurs limites relatives au trafic journalier moyen (2 : Canton de Fribourg, SAB).

Le Canton de Vaud indique pour sa part que plusieurs mesures jugées comme n'ayant qu'un effet local par l'ARE présentent en réalité un important intérêt pour l'ensembl du système de transport de l'agglomération.

Pour finir, quelques participants à la consultation estiment que la classification des mesures dans la catégorie des mesures entièrement assumées par l'agglomération met en danger leur concrétisation (4 : cantons de Berne et de Vaud, ville de Berne, Verein Seeland.biel/bienne).

### 6.3 Égalité de traitement entre rail et route

Différents participants pensent que le principe de l'égalité de traitement entre le rail et la route n'est pas respecté de manière suffisamment rigoureuse (9 : ACS, ASTAG, constructionsuisse, Centre Patronal, economiesuisse, UDC, USAM, routesuisse, TCS).

Certains soulignent qu'une répartition plus équilibrée permettrait de renforcer le soutien politique accordé aux projets d'agglomération (5 : cantons d'Obwald, de Thurgovie et du Valais, DTAP, CTP).

Se fondant sur le projet d'arrêté fédéral, routesuisse indique par exemple que sur les quelque 5,63 milliards de francs déjà engagés ou prévus (sur un total de 6 milliards de francs) environ 3,6 milliards de francs sont destinés au rail, aux trams et aux autres véhicules ferroviaires urbains, ce qui correspond à quasiment 64 % des moyens financiers engagés ou prévus. Partant, les autres mesures doivent se partager 2,03 milliards de francs, soit un peu plus de 36 % des fonds. Les mesures en matière de TIM ne portent que sur 680 millions de francs, ce qui représente à peine un peu plus de 12 % du total. Dès lors, routesuisse conclut qu'il n'est pas possible de parler de répartition équilibrée des fonds.

D'autres participants à la consultation exposent des arguments similaires et demandent donc une réaffectation des moyens afin de garantir une meilleure égalité de traitement. Routesuisse et l'ASTAG demandent que les contributions fédérales prévues à hauteur de près de 715 millions de francs soient intégralement affectées à l'élargissement de l'infrastructure routière dans les villes et les agglomérations (contournements du Locle, de la Chaux-de-Fonds et de Näfels) plutôt qu'aux chemins de fer (460 millions) et aux trams (255 millions). D'autres milieux consultés demandent que les contributions fédérales prévues à hauteur de près de 460 millions de francs soient intégralement affectées à l'élargissement de l'infrastructure routière dans les villes et les agglomérations – à commencer par celles de petite et moyenne taille – plutôt qu'aux chemins de fer (4 : ACS, Centre Patronal, USAM, TCS).

L'ASTAG et l'UDC estiment que les critères présidant au choix des projets ont été fixés de manière à contraindre les cantons à ne soumettre que des projets concernant les transports publics.

Pour sa part, le TCS pense que les voies de contournement routier devraient être davantage subventionnées.

A l'opposé, différents participants à la consultation saluent de manière explicite le fait qu'une grande partie des investissements soit destinée aux transports publics et à la mobilité douce (6 : FSU, SIA, section ATE des deux Bâle, PS, PS Winterthour, UTP). La stratégie adoptée par l'agglomération trinationale de Bâle se fonde par exemple sur une amélioration des liaisons transfrontalières grâce à un renforcement des transports publics. L'agglomération demande donc que la Confédération contribue davantage à ses efforts en la matière (13 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation) et Regio Basiliensis).

De son côté, le PDC pense que le fonds d'infrastructure est un compromis équilibré entre les investissements en faveur de la route et des transports publics.

Quelques participants estiment que davantage de retenue en matière de cofinancement de projets concernant le TIM serait indiqué (3 : ATE, section ATE des deux Bâle, WWF). L'UTP indique, elle, qu'il est évident que les transports publics doivent assumer un rôle essentiel pour faire face de manière efficace et durable à la demande à venir en matière de transports dans les espaces confinés que sont les villes et les agglomérations, ce qui correspondrait aux critères d'efficacité arrêtés par le DETEC pour l'examen des projets et des mesures.

Quelques participants estiment que les solutions retenues en matière de transports doivent être durables et contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie et à la prévention dans le domaine de la santé (4 : PS, PS Winterthour, WWF, ATE). Le PS et le WWF soulignent que les documents mis en consultation évoquent une coordination des deux programmes « Elimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales » et « Trafic d'agglomération ». Pour eux, cela concernerait tout au plus le niveau local mais en aucun cas la politique générale en matière de transports. Ils estiment que les deux programmes se font mutuellement concurrence et que la mise en œuvre d'une politique de transports responsable nécessite la suppression de cette contradiction ainsi que l'octroi d'une priorité claire au trafic d'agglomération.

## **7. Remarques concernant la mise en œuvre des projets d'agglomération de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>e</sup> générations**

### **7.1 Début de la mise en œuvre**

Les cantons d'Argovie et de Soleure ainsi que Brugg Regio demandent qu'aucune date précise ne soit prescrite pour le début des travaux de construction afférents aux projets d'agglomération de la 2<sup>e</sup> génération et que, dans des cas dûment justifiés, les travaux réalisés avant 2015 puissent également être pris en compte en vue d'un cofinancement de la Confédération.

### **7.2 Contrôle de la mise en œuvre et des effets**

Quelques participants à la consultation soulignent l'importance de la mise en œuvre et du contrôle des effets des projets (6 : economiesuisse, FSU, SIA, ATE, section ATE des deux Bâle, WWF).

La FSU et la SIA indiquent par exemple que nombre de mesures soutenues des projets d'agglomération, notamment en matière de mobilité douce, ont du mal à arriver à maturité. Elles appellent dès lors de leurs vœux un contrôle de l'état d'avancement des projets de manière à contraindre les autorités responsables au niveau local à avancer leurs mesures afin de former le puzzle que constitue le concept global.

L'ATE, la section ATE des deux Bâle et le WWF demandent comment il est possible de faire face au fait que nombre des mesures dues au titre des projets d'agglomération de 1<sup>ère</sup> génération n'ont pas encore été mises en œuvre. En la matière, il serait décisif de disposer d'un bon controlling. D'autre part, il conviendrait de vérifier quelles mesures des projets d'agglomération de 1<sup>ère</sup> génération ont été mises en œuvre de manière effective par les communes avant qu'une discussion ne soit ouverte à propos de nouveaux fonds.

Le Verein Seeland.biel/bienne demande qu'il soit renoncé à la condition prévue par le rapport d'examen, qui exige que les communes mettent en œuvre les mesures entièrement assumées par l'agglomération.

### **7.3 Tâches administratives liées à la mise en œuvre**

Plusieurs participants à la consultation demandent que les tâches administratives liées à la mise en œuvre des projets restent proportionnées à la taille de chaque participant et raisonnables (13 : DTAP, cantons de Lucerne, d'Obwald, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, du Valais et de Zurich, CTP, Union des villes suisses, Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz, Verein Seeland.biel/bienne).

En outre, quelques participants précisent que ces tâches se traduisent par des coûts élevés et demandent qu'elles soient réévaluées régulièrement (5 : DTAP, cantons d'Obwald, de Thurgovie et du Valais, CTP).

Le Verein Seeland.biel/bienne estime pour sa part que les retards incompréhensibles constatés lors de la conclusion des accords de financement relatifs aux paquets de mesures ont plongé les communes dans l'incertitude et sappé leur enthousiasme. Ceci s'est traduit par une dilution progressive du sens et de l'objectif des projets d'agglomération.

La DTAP et la CTP saluent explicitement la plate-forme d'échange au sein de laquelle siègent des représentants de l'ARE, de l'OFROU et de l'AFF ainsi que des représentants de la DTAP, de la COSAC et de la CIC, et qui, du fait des simplifications administratives qu'elle promeut, a déjà permis de réelles améliorations.

## **8. Remarques sur la poursuite des projets d'agglomération et du cofinancement par la Confédération**

### **8.1 Signification des projets d'agglomération**

Un grand nombre de participants à la consultation souhaitent résolument la poursuite des projets d'agglomération dans la mesure où ils ont déjà prouvé qu'ils constituaient un instrument important pour assurer une politique d'aménagement du territoire et de transports cohérente. A leurs yeux, il s'agit d'instruments permettant d'aborder avec efficacité les problèmes de transports auxquels sont confrontées les agglomérations et de favoriser un développement territorial durable de ces dernières.

Et d'ajouter que les projets d'agglomération ont déjà initié une dynamique très positive dans ces territoires (voir chap. 4.1).

## 8.2 Cofinancement des prochaines générations de projets d'agglomération

Un grand nombre de participants à la consultation demandent que la Confédération garantisse un cofinancement fédéral continu et sans limitation dans le temps des projets d'agglomération à venir (52 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), DTAP, Brugg Regio, Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève, PDC, Entwicklungsraum Thun, FSU, Grand Genève, INFRA, cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, d'Obwald, de Schwyz, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, du Valais, de Zoug et de Zurich, CTP, RBS, Union des villes suisses, Verein Seeland.biel/bienne, SIA, Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz, repla espace solothurn, Société suisse des entrepreneurs, PS, ville de Berne, Union des communes vaudoises, ATE, section ATE des deux Bâle, UTP, WWF).

En outre, plusieurs participants soulignent que ces questions doivent être abordées de toute urgence (19 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), FSU, Canton de Schwyz, SIA, ATE, section ATE des deux Bâle, Verein Seeland.biel/bienne, WWF).

Le PS indique que les mesures efficaces ou très efficaces prêtes à être réalisées ou financées à compter de 2019 ainsi que celles ne présentant pas encore une efficacité optimale s'élèvent à près de 1,4 milliard de francs et qu'elles dépassent donc de beaucoup le crédit bloqué restant pour la libération des moyens destinés aux projets de 3<sup>e</sup> génération, qui est d'environ 373 millions de francs.

Quelques voix s'élèvent pour demander la libération des 300 à 400 millions de francs restants pour les modifications des mesures de la liste A demandées dans le cadre de la consultation (5 : cantons de Fribourg, de Saint-Gall, de Schwyz, du Tessin et de Vaud).

Quelques participants soulignent que la croissance démographique et économique et la mobilité grandissante qui va de pair vont entraîner un besoin durable d'amélioration des infrastructures de transport, en premier lieu dans les agglomérations. Si les tranches de cofinancement sont réduites, les grands projets, notamment, obtiendront difficilement une aide. Différents participants demandent donc que les fonds disponibles à l'avenir soient au moins équivalents à ceux actuellement mis sur la table (4 : DTAP, cantons d'Obwald et de Thurgovie, CTP).

L'Union des villes suisses et Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz indiquent qu'il manquerait plus d'un milliard de francs pour assurer le cofinancement des seuls projets d'agglomération de 3<sup>e</sup> génération (2019-2022). Le fonds FORTA annoncé va donc devoir apporter des solutions en la matière.

Pour sa part, le PS indique qu'il combattrait la percée d'un deuxième tube au tunnel du Saint-Gothard car il estime que les fonds qui seraient ainsi engagés pour la construction et l'entretien de ce deuxième tube, inutile à ses yeux, feraient alors défaut aux agglomérations.

Epuisement rapide des fonds disponibles pour la période courant jusqu'en 2027 oblige, les Vert'libéraux demandent qu'il soit vérifié si une sélection plus stricte des projets ou une réduction du cofinancement par la Confédération (le cas échéant avec adaptation de l'art. 22 OUMin) ne serait pas à même d'assurer un meilleur lissage des flux de financement afin de permettre la réalisation d'un plus grand nombre de projets.

Le PLR demande une amélioration ciblée des routes d'accès aux agglomérations, la suppression des goulets d'étranglement et des augmentations de capacités au niveau des chemins de fer, les deux modes de transport présentant à ses yeux des besoins importants en la matière.

Le Centre Patronal rappelle que la prise de conscience progressive de la charge pour les cantons et les communes de la totalité des frais d'exploitation et d'entretien des infrastructures par les élus cantonaux et communaux pourrait se traduire par des votes sanction à l'issue des futurs débats budgétaires, avec des conséquences potentiellement graves pour la réalisation de projets-clé.

Le Canton du Valais demande qu'une participation future de la Confédération au financement des frais d'exploitation et d'entretien des offres en matière de transports publics au sein des agglomérations (p. ex. dans le cadre du message sur le FORTA) soit possible dans la mesure où les agglomérations vont justement avoir de plus en plus de difficultés à faire face aux frais d'exploitation, qui ne vont cesser d'augmenter d'une année sur l'autre.

De son côté, le Canton du Tessin demande qu'une participation future de la Confédération au financement des mesures non infrastructurelles – mesures d'urbanisation comprises – soit possible dans la mesure où cela contribuerait à réduire la pression sur le besoin de nouvelles infrastructures.

### **8.3 Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)**

Un grand nombre de participants à la consultation saluent le fait que le Conseil fédéral envisage la création d'un fonds durable pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) (40 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), DTAP, PDC, Entwicklungsraum Thun, Fédération des Entreprises Romandes, cantons de Berne, de Genève, de Lucerne, de Nidwald, d'Obwald, de Schwyz, de Soleure, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, du Valais et de Zoug, CTP, Grand Genève, INFRA, Union suisse des paysans, Société suisse des entrepreneurs, RBS, repla espace solothurn, PS, ville de Berne, Union des communes vaudoises, Verein Seeland.biel/bienne, UTP).

Différents participants demandent en outre qu'il en soit de même pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et périphériques (7 : DTAP, PDC, cantons d'Obwald, de Thurgovie et du Valais, Union suisse des paysans, CTP).

Quelques-uns indiquent qu'ils ont l'intention de donner leur avis détaillé quant au financement à venir des projets d'agglomération à l'occasion d'une prise de position séparée dans le cadre de la consultation sur le FORTA (9 : constructionsuisse, Centre Patronal, cantons de Fribourg, d'Obwald, de Thurgovie et du Valais, PS, DTAP, CTP).

Plusieurs participants à la consultation souhaitent d'autre part que le nouveau fonds (FORTA) soit doté d'une réserve ou qu'un endettement de sa part soit possible par la suite afin d'éviter tout problème de liquidités et ainsi prévenir tout préfinancement par les cantons et les communes (14 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Canton de Schaffhouse, INFRA).

### **8.4 Désenchevêtrement du financement FIF/FORTA**

Plusieurs participants à la consultation saluent le désenchevêtrement du financement des mesures ferroviaires et des mesures relatives au trafic d'agglomération au moyen de fonds séparés FIF et FORTA (19 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Brugg Regio, INFRA, cantons d'Argovie, de Vaud et de Zoug, Société suisse des entrepreneurs, CFF).

Quelques-uns demandent que les mesures classées « A » par la Confédération (460 millions de francs) au titre des projets d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération concernant les chemins de fer et dont la réalisation doit être lancée à compter de 2015 ne soient en aucun cas financées par le fonds d'infrastructure mais impérativement via le FIF (6 : ACS, ASTAG, routesuisse, TCS, Centre Patronal, USAM).

Plusieurs participants demandent que, tant au titre du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) que du FORTA, il soit possible de financer des projets situés en zone étrangère frontalière (14 : agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation), Grand Genève, Région Rhône-Alpes). L'agglomération de Bâle demande, tant qu'il n'existera pas dans le cadre du FIF la possibilité de participer financièrement à des projets situés au-delà des frontières nationales, qu'une réglementation en ce sens soit mise en place dans le cadre du FORTA. Elle attend de la Confédération qu'elle organise le FORTA de manière à ce que les projets infrastructurels visant à l'extension du RER ne puissent pas passer à travers les mailles des différents programmes.

L'agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation) demande par ailleurs que la Confédération fasse le nécessaire pour que le financement de projets infrastructurels liés au RER via le FIF ne soit pas seulement subordonné à des évaluations selon NIBA mais se décide également sur la base de critères alternatifs. En outre, il convient de mettre de l'ordre dans les différentes lectures possibles des calendriers entre le trafic d'agglomération et le FIF ou le programme de développement stratégique (PRODES). L'agglomération de Bâle (+11 participants à la consultation) indique qu'un projet d'infrastructure ferroviaire prévu pour une mise en chantier en 2018 et une mise en service en 2028 est certes affecté à la tranche B de l'agglomération (2015-2028) mais qu'il ne sera intégré dans le FIF qu'au titre du PRODES 2030 (2025-2030). En la matière, le transfert des projets doit donc impérativement se faire avec plus de cohérence.

Plusieurs participants demandent un affinage de la réglementation relative au désenchevêtrement FIF/FORTA. Les CFF souhaitent savoir de manière plus précise ce qui pourra être financé par quelle enveloppe et selon quelles conditions.

Quelques participants à la consultation partent du principe que, si les mesures relatives à l'infrastructure ferroviaire doivent continuer à figurer dans les projets d'agglomération, elles ne doivent plus faire partie des demandes de cofinancement déposées au titre des projets d'agglomération. Ils demandent dès lors si les règles en vigueur pour le FIF peuvent être conservées et si des directives existent sur ce plan. Ils demandent en outre que la directive sur les projets d'agglomération de 3<sup>e</sup> génération indique clairement si les coûts liés à l'infrastructure ferroviaire doivent être pris en compte pour l'évaluation de l'efficacité (4 : cantons d'Argovie et de Soleure, repla espace solothurn, Brugg Regio).

Le Canton de Neuchâtel souhaite savoir de manière claire si le remplacement du Fonds d'infrastructures (FInfr) par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) dès la 3<sup>e</sup> génération de projet d'agglomération constitue ou non une menace pour le financement de la nouvelle ligne ferroviaire rapide (RER) neuchâteloise. Le Canton de Neuchâtel souligne que le programme PRODES désigne ses priorités selon une perspective nationale et demande que la Confédération précise la coordination entre ces deux fonds, en particulier de quelle manière les mesures d'infrastructure ferroviaire reconnues en priorité A à partir de 2019 peuvent être réellement intégrées dans PRODES dans des délais correspondant à la priorité attribuée.

Les CFF indiquent également que le financement des projets ferroviaires d'agglomération devrait se faire à compter de 2019 via le FIF mais que dans le cadre du FIF, il ne sera possible de financer les projets au titre de l'étape d'aménagement PRODES 2025 que s'ils y sont déjà intégrés. Dès lors, d'autres projets ne pourraient être intégrés qu'à l'étape d'aménagement PRODES 2030. A leurs yeux, il existe par conséquent une lacune de financement pour la période allant de 2019 à 2025.

## **8.5 Elaboration des projets d'agglomération des prochaines générations**

Quelques participants à la consultation demandent que les tâches administratives liées à l'élaboration des projets d'agglomération à venir soient limitées (6 : cantons de Fribourg, de Nidwald et de Zurich, Union des villes suisses, Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz, Chambre de commerce des deux Bâle).

L'Union des villes suisses et la Städte-Allianz öffentlicher Verkehr Ost- und Zentralschweiz estiment ainsi que la procédure d'élaboration et de documentation des projets d'agglomération pour les agglomérations doit rester raisonnable au vu de la dimension individuelle des différents projets et ne pas impliquer de tâches démesurées. Et d'ajouter que des exigences par trop rigoureuses risqueraient de faire perdre toute légitimité à l'instrument de politique des transports pourtant le plus innovant de la Confédération.

Le Canton de Nidwald avance qu'il convient de renoncer à un élargissement thématique des projets d'agglomération du fait de leur complexité grandissante et que ceux-ci doivent donc rester limités aux thèmes que sont l'urbanisation, les transports et le paysage.

Inversement, quelques participants à la consultation demandent que d'autres thèmes soient mieux pris en considération. Le SAB souligne par exemple que les interfaces ville/campagne doivent être mentionnées dans les prochains projets d'agglomération, que des mesures concrètes doivent être prévues et que les critères d'examen doivent être adaptés en conséquence.

Quelques participants à la consultation demandent que la définition des agglomérations (leur périmètre) soit adaptée pour les projets de 3<sup>e</sup> génération et que les périmètres soient actualisés (6 : Grand Genève, cantons d'Argovie, de Nidwald, de Soleure et de Vaud, Brugg Regio).

Le Canton de Saint-Gall attend, lui, que la Confédération mette à disposition suffisamment tôt les aides nécessaires à la révision des projets de 3<sup>e</sup> génération et qu'elle communique les délais suffisamment en amont.

Le Canton de Vaud et economiesuisse demandent que le rythme quadriennal des projets d'agglomération soit réévalué, arguant qu'à peine lancés les projets de la génération précédente, il faudrait déjà soumettre à la Confédération les projets suivants pour examen.

Certains participants à la consultation demandent que la directive sur les projets de 3<sup>e</sup> génération fasse davantage référence à la problématique frontalière des projets d'agglomération bi et trinationaux (voir chap. 5.2.2).



Certains estiment que les projets d'agglomération n'ont pas vocation à être un instrument autonome de planification et demandent par conséquent que la directive relative aux projets de 3<sup>e</sup> génération précise les liens existant entre les plans directeurs cantonaux et les projets d'agglomération. De la sorte, l'évaluation des mesures ne devrait à l'avenir plus être liée au caractère contraignant des projets d'agglomération en tant qu'instruments de planification (4 : Brugg Regio, cantons d'Argovie et de Soleure, repla espace solothurn).

De son côté, economiesuisse estime que, du fait du remaniement des projets d'agglomération dans le contexte du FIF et du FORTA, il convient obligatoirement de procéder à une analyse des effets afin de déterminer si les mesures soutenues ont permis d'atteindre les objectifs fixés et si les exigences vis-à-vis des projets d'agglomération doit éventuellement être adaptée.

## 9. Annexe

Dans ce document, les abréviations suivantes sont utilisées pour désigner certains participants à la consultation :

ACS	Automobil Club de Suisse
ASTAG	Association suisse des transports routiers
ATA	Association transports et environnement (ATE), section du Tessin
ATE	Association transports et environnement
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics de l'aménagement du territoire et de l'environnement
ETB	Eurodistrict Trinational de Bâle
FSU	Fédération suisse des urbanistes
INFRA	Fédération des constructeurs suisses d'infrastructures
PDC	Parti Démocrate-Chrétien
PLR	Parti libéral-radical – les libéraux-radicaux
PS	Parti socialiste
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn SA
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
TCS	Touring Club Suisse
UDC	Union démocratique du centre
USAM	Union suisse des arts et métiers
UTP	Union des transports publics
Vert'libéraux	Parti vert'libéraux
WWF	WWF Suisse
ZPL Planung Limmattal	Zürcher Planungsgruppe Limmattal