



Arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération dès 2011

Évaluation de la procédure de consultation

Referenz/Aktenzeichen: I252-0023

1 Introduction

1.1 Situation de référence; objet de la consultation

Le fonds d'infrastructure met à disposition 6 milliards de francs sur une durée de vingt ans pour améliorer les infrastructures de transports dans les villes et dans les agglomérations. À ce jour, 2,6 milliards ont été libérés sur ce montant par l'Assemblée nationale, pour contribuer au financement de 23 projets urgents et prêts à être réalisés. D'ici fin 2009 au plus tard, le Conseil fédéral devra montrer à l'Assemblée fédérale comment il entend répartir entre les agglomérations les 3,4 milliards de francs restants. L'affectation de ces crédits interviendra en plusieurs étapes : selon les documents mis en consultation, il est prévu de libérer 1,5 milliard de francs pour la période de 2011 à 2014, puis en principe 1,16 milliard de francs pour la période de 2015 à 2018. À partir de 2015, il restera donc une réserve de 780 millions de francs pour financer des projets dans des agglomérations qui ne bénéficient encore d'aucun soutien. L'affectation des crédits pour la période de 2011 à 2014 est au centre du projet mis en consultation par le Conseil fédéral fin décembre 2008. La procédure de consultation s'étendait du 19 décembre 2008 au 17 avril 2009.

1.2 Les destinataires de 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), à la Conférence des gouvernements cantonaux (1), aux partis représentés à l'assemblée fédérale (15), aux organisations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne (3), de l'économie (8), des associations de transports (10), ainsi qu'à d'autres organisations intéressées (21).

Parmi ces destinataires, les 26 cantons, cinq partis (PDC, PLR, Les Verts, PS, UDC), deux des trois organisations faîtières des communes, villes et régions de montagne, six associations faîtières des milieux économiques, neuf associations des transports et sept des autres organisations intéressées qui ont été consultées se sont prononcées sur le document mis en consultation.

Le Canton de Glaris déclare explicitement dans une lettre qu'il renonce à prendre position. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ne se prononcent pas individuellement, mais déposent une prise de position commune élaborée dans le cadre de leur fonction de responsables du projet d'agglomération de Bâle. Quant au Canton de Schaffhouse, il déclare par écrit vouloir renoncer à prendre position individuellement et se joint à la prise de position de l'association Verein Agglomeration Schaffhausen, l'association responsable du projet d'agglomération de Schaffhouse et dont le canton est membre. D'autres cantons (Lucerne, Saint-Gall, Zurich), outre leur prise de position à proprement parler, ont transmis, par courriers séparés, des commentaires relatifs à des mesures ponctuelles, également saisis dans le cadre de la procédure de consultation. Les cantons de Nidwald et du Jura ont par ailleurs chacun joint des prises de position séparées concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération, ainsi que concernant deux rapports d'examen (NW), respectivement un rapport d'examen (JU) de la Confédération ; ces prises de position ont été saisies séparément. Le Canton d'Uri renonce à prendre position sur le contenu du projet, tout en s'exprimant sur la définition des agglomérations.

Les partis autres que ceux qui sont mentionnés nommément ci-avant et qui sont représentés à l'Assemblée fédérale ne se sont pas exprimés sur la proposition.

Dans sa prise de position, l'Association des communes suisses se réfère à celle de l'Union des villes suisses et s'y rallie, renonçant à formuler un avis plus détaillé. Le Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés adhère à la prise de position de l'association Mobilité piétonne. L'Union suisse des paysans, IRPG Wil, la Société suisse des employés de commerce et le Club alpin suisse renoncent explicitement à se prononcer. L'Union patronale suisse renonce elle aussi à une prise de position individuelle et se rallie à celle d'économiesuisse. De même, Pro Natura adhère à celle de l'ATE.

En plus des organismes invités officiellement, 35 organisations, régions et villes se sont prononcées sur le projet mis en consultation.

Au total, ce sont donc 90 prises de position, en partie très détaillées, qui sont entrées durant la période de consultation, dont le délai a été prolongé dans certains cas.

Des prises de position aux contenus identiques ou du moins très proches ont été déposées par des associations de transports routiers (ACS, ASTAG, Car Tourisme Suisse, routesuisse, TCS). Enfin, plusieurs cantons (Obwald, Thurgovie, Zurich) se sont explicitement ralliés à la prise de position commune de la DTAP et de la CTP.

2 Remarques d'ordre général des destinataires de la consultation

Parmi les prises de position rentrées, dix renoncent à prendre position pour eux-mêmes. La grande majorité des 80 autres organismes consultés (60) soutient, ou salue explicitement le projet mis en consultation ; seule une minorité de prises de position est critique, voir négative (20).

Un grand nombre de prises de position (34) salue le rapport mis en consultation, les rapports d'experts concernant les projets d'agglomération individuels, le processus d'évaluation dans son ensemble, respectivement la dimension participative du processus d'évaluation.

3 Évaluation générale du projet mis en consultation

3.1 Les prises de position majoritairement positives

Le projet mis en consultation bénéficie de l'accord de principe, qui peut varier entre l'approbation enthousiaste et un ralliement sous réserve de compléments, des organismes consultés suivants : Agglomération de Bâle, Médecins en faveur de l'environnement, Département des travaux publics du Canton de Genève, BernMobil, BLS SA, DTAP, PDC, economiesuisse, Fédération Infra, Fédération suisse des urbanistes, PLR, Fédération des entreprises romandes, Mobilité piétonne, Cantons d'Argovie, d'Appenzel Rhodes-Extérieures, de Berne, de Genève, des Grisons, du Jura, de Lucerne, de Neuchâtel, d'Obwald, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie, d'Uri, de Vaud, du Valais, de Zoug, de Zurich, CTP, Union patronale suisse, LITRA, Pro Natura, Pro Velo Graubünden, Pro Vélo Suisse, rawi Luzern, Conférence régionale des transports BerneMittelland, Regionalplanungsgroupe Frauenfeld, Regionalverband Nordbünden, CFF, Association suisse des ingénieurs et experts en transports, Société suisse des entrepreneurs, Syndicat du personnel des transports, Union syndicale suisse, Union des villes suisses, Association suisse d'entreprises mécaniques et techniques, PS, Ville d'Aarau, Ville de Berne, Ville de Winterthur, ATE, ATE Graubünden, Association Winterthur: agil - mobil, Association Agglomération Schaffhausen, Verein Region Bern, Département de l'économie publique du Canton de Saint-Gall, Département de l'économie publique du Canton de Zurich, UTP (59).

L'adhésion du Canton d'Appenzel Rhodes-Intérieures (1) n'est que conditionnelle, dans la mesure où ce canton ne souscrit pas au report de la libération des crédits au-delà de 2014.

3.2 Les prises de position tendanciellement négatives

Certains organismes consultés ne se prononcent pas explicitement en faveur de l'adoption ou du rejet du projet ; toutefois, leurs prises de position ainsi que les mesures supplémentaires et les modifications qu'ils exigent laissent apparaître des réserves en partie substantielles à propos du projet (Centre Patronal, Chambre de commerce des deux Bâle, Interessengemeinschaft Lärmschutz Obersiggenthal, Canton de Fribourg, Canton de Schwyz, comité "Verkehrssanierung Worb jetzt", Region Oberaargau, TCS; 8). L'une des instances consultées reproche le déséquilibre entre le rail et la route, mais demande malgré tout que les mesures de la liste A soient réalisées sans tarder (constructionsuisse; 1).

Plusieurs organismes proposent de renoncer à la prochaine étape de financement de la Confédération pour les années 2011 à 2014 dans le domaine du trafic d'agglomération, respectivement rejettent le projet ou le renvoient pour modification (ACS, ASTAG, Union professionnelle de l'automobile, Car Tourisme Suisse, Gewerbeverband des Kantons Luzern [union des arts et métiers du canton de Lucerne], Canton de Nidwald (3 prises de position isolées), Union suisse des arts et métiers, routesuisse, UDC; 11).

Parmi les voix négatives, plusieurs organismes consultés expliquent leur attitude négative par les investissements destinés au rail et à la route, qu'ils jugent déséquilibrés (ACS, ASTAG, Union professionnelle de l'automobile, Car Tourisme Suisse, Gewerbeverband des Kantons Luzern, chambre de commerce des deux Bâle, Union suisse des arts et métiers, routesuisse, UDC) ou encore parce qu'ils estiment que les petites agglomérations ont été négligées (Canton de Nidwald). Ainsi, la chambre de commerce des deux Bâle est satisfait des possibilités dont dispose le fonds d'infrastructure pour soutenir financièrement des projets du trafic d'agglomération, mais critique l'orientation du programme en faveur du trafic d'agglomération, qu'il estime unilatérale.

4 Remarques concernant certains aspects thématiques du projet

4.1 Démarche et méthode d'évaluation du programme

Les milieux consultés sont nombreux à approuver la démarche et la méthode d'évaluation du processus d'évaluation, ainsi que la transparence avec laquelle le compte-rendu de la Confédération est établi (Agglomération de Bâle, BernMobil, DTAP, PDC, economiesuisse, Fédération suisse des urbanistes ; cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Genève, du Jura, de Lucerne, de Neuchâtel, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Zoug, de Zurich ; CTP, Pro Natura, Pro Vélo Suisse, Conférence régionale de Berne-Mittelland, Regionalplanungsgruppe Frauenfeld, Association suisse des ingénieurs et experts en transports, Société suisse des entrepreneurs, PS, Ville d'Aarau, Ville de Berne, Ville de Winterthur, ATE, Verein Agglomeration Schaffhausen, Verein Region Bern, UTP ; 34).

Ainsi, le Canton de Berne et Verein Region Bern remercient explicitement la Confédération pour les dossiers détaillés, fondés et bien documentés qu'elle a fournis et estiment que la démarche choisie en rapport avec le fonds d'infrastructure et les projets d'agglomération est judicieuse et aboutie dans l'ensemble. Ils approuvent que le calendrier et les objectifs fixés aient pu être maintenus et que la procédure soit transparente et compréhensible. Par ailleurs, ils relèvent l'excellente qualité de la collaboration et estiment que les priorités sont adéquates et que la redistribution des moyens est judicieuse.

BernMobil remercie les autorités pour l'excellent dossier d'évaluation des projets d'agglomération, une documentation établie avec beaucoup de soin et de compétence.

economiesuisse est d'avis que les modalités de répartition des crédits du fonds d'infrastructure constituent une contribution constructive à la résolution des problèmes de transport dans les agglomérations et que la procédure en plusieurs étapes pour le choix des projets assure la concentration sur les mesures qui présentent le meilleur rapport coût-utilité, ce qui est positif. Dans un même ordre d'idées, les taux de contribution progressifs de la Confédération selon le degré d'efficacité des projets constituent eux aussi des incitation à procéder à un aménagement judicieux des infrastructures de transport. Globalement, les modalités proposées de répartition des crédits issus du fonds d'infrastructure sont de nature à pouvoir contribuer à la résolution des problèmes de transport dans les agglomérations.

Le Canton de Schwyz, par contre, remercie la Confédération pour le travail qui a été accompli, tout en se montrant étonné et déçu du peu de reconnaissance de la Confédération pour le travail accompli.

Le Canton de Nidwald estime que la méthode est trop axée sur les grandes agglomérations et demande en particulier une reconsidération du projet d'agglomération « Stans », jugé insuffisant du point de vue technique et du contenu par les services de la Confédération. Le Canton de Fribourg regrette que le projet d'agglomération « Fribourg » ne bénéficie d'aucun soutien suite à l'évaluation.

Certains des acteurs consultés approuvent explicitement les objectifs du projet, respectivement le choix des critères utilisés. D'autres demandent l'adaptation de certains critères d'évaluation spécifiques (ACS, ASTAG, Car Tourisme Suisse, routesuisse, TCS; 5). Un autre rejette explicitement la méthode d'évaluation (chambre de commerce des deux Bâle; 1).

L'UTP suggère d'adapter la méthode en vue des étapes de financement ultérieures, de manière à mieux prendre en compte les différentes conditions nécessaires pour la mise en place du trafic de bus et ferroviaire, dans la mesure où le rail ne pourra pas résoudre à lui seul les problèmes de transports publics, en particulier dans les agglomérations, où les trajets du trafic pendulaire, du trafic de loisirs et du trafic lié aux achats sont souvent plutôt courts ; les trolleybus et les bus sont donc eux aussi appelés à jouer un rôle plus actif dans la distribution fine, en complément des RER et des tramways.

Le Canton de Saint-Gall exige que les projets dont le financement est assuré par un fonds autre que celui qui est destiné au trafic d'agglomération soient uniquement évalués selon les critères de ce fonds tiers et qu'aucune évaluation supplémentaire n'intervienne dans le cadre de l'examen des projets d'agglomération.

Le PLR, pour sa part, demande qu'un ordre de priorité clair soit établi concernant les projets d'infrastructure et que seules les infrastructures qui ont un effet positif sur l'économie soient construites. Une analyse coût-utilité devrait fournir les données nécessaires pour déterminer cet ordre. Le parti est par conséquent d'accord que les contributions de la Confédération se concentrent sur les mesures qui présentent le meilleur rapport coût-utilité.

Le Canton des Grisons approuve en principe la méthode d'évaluation, mais fait remarquer que les difficultés à financer des projets d'agglomération proviennent notamment du fait qu'il s'agit de prendre en compte non seulement tous les modes de transport, mais encore le développement de l'urbanisation, et que de plus, les trois niveaux administratifs de l'État sont impliqués dans le financement. Le canton propose donc un certain nombre d'adaptations méthodologiques au moment de la mise en œuvre, dans l'intérêt d'une plus grande flexibilité. Ainsi, lorsque la planification détaillée montre que les mesures prévues doivent être adaptées et que les nouvelles solutions préconisées sont tout aussi efficaces sinon meilleures, il faut que ces adaptations puissent se faire sans difficultés, dans les limites de l'enveloppe budgétaire existante.

4.2 Le montant de la contribution de la Confédération

Quelques acteurs regrettent ou font part de leur étonnement ou manifestent leur incompréhension face à la contribution financière de la Confédération qui n'atteint pas le montant escompté (Canton de Berne, Conférence régionale des transports de Berne-Mittelland, Union des villes suisses, Ville de Berne, Direction de l'économie publique du Canton de Zurich ; 5), ou qui fait complètement défaut (Canton de Fribourg, Canton de Nidwald, région de Haute-Argovie ; 3).

De nombreux autres organismes consultés, à l'inverse, approuvent explicitement la contribution prévue par la Confédération (agglomération de Bâle ; Cantons d'Argovie, de Genève, des Grisons, du Jura, de Soleure ; Pro Velo Graubünden, Ville d'Aarau, TCS, ATE Grisons, Verein Agglomeration Schaffhausen; 11).

D'autres organismes revendiquent une augmentation de 35 à 40 pour cent du taux de contribution de la Confédération (Cantons de Berne et de Zurich, Conférence régionale de Berne-Mittelland, Ville de Berne, Verein Region Bern; 5) ou exigent une meilleure prise en compte de l'efficacité du programme, respectivement une augmentation générale du taux de contribution de la Confédération (chambre de commerce des deux Bâle, Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Cantons de Lucerne, de Schwyz et de Saint-Gall ; Regionalplanungsgruppe Frauenfeld, Syndicat du personnel des transports, Union des villes suisses, PS; 9).

Le TCS, quant à lui, est favorable au taux de contribution non maximal, mais réduit, qui permet d'affecter les moyens sur une base plus large et plus équitable.

L'ATE, enfin, exige que les taux de contribution de la Confédération soient augmentés à 60-80 pour cent, car le bas taux de contribution constitue un obstacle trop important pour beaucoup de projets, parce que les cantons et les communes ne disposent pas des instruments adéquats pour financer des projets dans le domaine de la mobilité piétonne et cycliste et des transports publics.

4.3 Liquidité du fonds; préfinancement par les agglomérations/cantons

Les organismes consultés ont été nombreux à se déclarer étonnés, voire inquiets d'apprendre que les contributions de la Confédération pour les mesures de la liste A ne seront disponibles qu'à partir de 2015 environ (après achèvement des mesures urgentes) et que les agglomérations, si elles sont libres de commencer leurs chantiers avant cette date, doivent assurer elles-mêmes le préfinancement des projets dans le cadre de l'arrêté fédéral adopté. Ils exigent que les problèmes financiers de la Confédération ne soient pas résolus au détriment des agglomérations (Agglomération de Bâle, BernMobil, DTAP, PDC, Fédération Infra, Fédération suisse des urbanistes, Fédération des entreprises romandes, Cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Berne, de Fribourg, du Jura, de Lucerne, de Nidwald, de Soleure, de Saint-Gall, du

Tessin, de Vaud, de Zoug, de Zurich, CTP, LITRA, Regionalplanungsgruppe Frauenfeld, Société suisse des entrepreneurs, Syndicat du personnel des transports, Union syndicale suisse, Union des villes suisses, PS, Ville de Berne, ATE, Verein Agglomération Schaffhausen, Verein Region Bern, UTP; 34).

Ces organismes sont d'avis que le préfinancement doit constituer une exception et non la règle ; le fédéralisme et le principe de subsidiarité attribuent des tâches, des compétences et des responsabilités clairement définies aux trois niveaux administratifs de l'État (Confédération, cantons, communes) et requiert que chaque niveau doit pouvoir bénéficier des moyens financiers nécessaires pour accomplir ses tâches. L'avance systématique de contributions est, selon ces institutions, en contradiction avec ce principe. Il s'agit d'éviter que les cantons ne puissent plus assurer leurs tâches d'extension et d'entretien des infrastructures de transport cantonales à moyen terme. Ils poursuivent que le système de transports dans son ensemble ne fonctionne que si toutes les parties impliquées accomplissent leurs tâches. La Confédération est donc appelée à élaborer des modalités de financement fiables au plus tard pour l'étape de financement suivante (2015—2018 et suivantes) du programme en faveur du trafic d'agglomération. Ces modalités devront correspondre aux tâches qui relèvent de la responsabilité de la Confédération et ne pas se baser sur des avances de la part des cantons. Il n'est pas acceptable, aux yeux des organismes consultés en question, que le manque de liquidités du fonds d'infrastructure reporte au-delà de 2015 les contributions de la Confédération en faveur des projets de la liste A : le fonds d'infrastructure a précisément été créé pour donner à la Confédération la possibilité de contribuer au financement d'infrastructures dans les agglomérations parce que ces dernières ne peuvent pas financer elles-mêmes ces projets. Il paraît donc absurde que ce soient les agglomérations qui doivent assurer le préfinancement de tels projets. Les cantons et les communes ne sont pas en mesure d'assurer un tel préfinancement. Le report des projets importants et urgents, respectivement le traitement privilégié – et anticonstitutionnel - des cantons à forte puissance financière en serait le résultat. Il est donc indispensable qu'au niveau fédéral, la liquidité du fonds d'infrastructure soit assurée pour qu'à son tour, il puisse financer les projets d'agglomération de la liste A.

La Ville et la région de Frauenfeld, par exemple, ne sont pas en mesure d'assurer le préfinancement d'une grande partie des projets prévus. Les autorités s'attendent donc à ce que la Confédération respecte son engagement concernant le financement prévu des projets A et B selon les priorités prévues et en temps utile. Si, contre toute attente, tel ne devait pas être le cas, Frauenfeld et sa région demandent d'affecter aux projets de la liste A de l'agglomération de Frauenfeld le crédit prévu pour le projet F21, rejeté par le peuple.

Le Canton d'Argovie exige que d'avantage de moyens soient affectés aux financements spéciaux, afin que les constructions d'infrastructures puissent être réalisées en temps utile. Les modalités de financement des infrastructures de transport prévues par la Confédération suscitent de très vives préoccupations : les moyens affectés aux financements spéciaux (fonds d'infrastructure, fonds FTP) et à la convention de prestation avec les CFF sont très nettement insuffisants. La primauté des finances dans le contexte de l'extension des installations d'infrastructures conduira la Suisse à des difficultés massives dans le domaine des transports à moyen terme et constituera un frein au développement de l'économie nationale. La méthode du préfinancement par les cantons est sujette à critique car un préfinancement sans intérêts tel qu'il est demandé par la Confédération dans le présent contexte est contraire aux principes de la RPT ; de plus, il risque d'entraîner la Confédération dans une impasse financière grave, par exemple lorsqu'elle serait simultanément appelée à payer de nouveaux investissements et à rembourser des montants préfinancés. La méthode du préfinancement ne peut donc être qu'une solution parmi d'autres pour résoudre le problème de financement rencontré par la Confédération.

La DTAP et la CTP, auteures d'une prise de position commune, partagent le point de vue de la Confédération : le financement du fonds d'infrastructure en faveur des dépenses effectuées en conformité avec la loi sur le fonds d'infrastructure est assuré de par la loi, mais les moyens nécessaires à cette fin, assurés par le financement spécial pour la circulation routière (FSCR), dont le mode d'alimentation n'a pas changé, ne peuvent pas être fournis ou alors seulement dans une mesure insuffisante. La DTAP et la CTP proposent donc un mode de financement différent, apte à répondre aux besoins individuels de chacun des projets visés par la loi sur le fonds d'infrastructure, par le biais d'un financement spécial limité dans le temps, dès 2012. De plus, la DTAP et la CTP estiment que le financement des projets du trafic d'agglomération ne peut pas incomber au seul FSCR

et qu'il devrait également être alimenté par des contributions des transports publics. Ces deux organismes estiment en outre que la proposition d'un financement séparé, affecté aux seules tâches comprises dans la loi sur le fonds d'infrastructure et limité dans le temps, est une démarche adéquate. Elle permet aussi d'utiliser le FSCR pour couvrir l'augmentation des frais et pour développer continuellement le réseau des routes nationales sans que ces dépenses n'entraînent nécessairement une hausse du FSCR. Les quatre tâches contenues dans la loi sur le fonds d'infrastructure pourraient toutes être complètement financées, dès 2012, par une hausse de la surtaxe sur les huiles minérales de 19 à 22 centimes effective entre 2012 et 2027. Cette hausse temporaire du prix du carburant de 19 à 22 centimes par litre entre 2012 et la fin du fonds d'infrastructure suffirait à financer de manière ciblée l'ensemble des quatre volets du fonds d'infrastructure. En cas de participation des TP, cette hausse serait moins élevée. La DTAP et la CTP proposent donc de ne plus alimenter le fonds d'infrastructure par le FSCR « ordinaire », mais en augmentant la surtaxe sur les huiles minérales prélevée sur les carburants et affectée exclusivement au fonds d'infrastructure. En d'autres termes, de 2012 jusqu'à la fin de la durée de la loi sur le fonds d'infrastructure en 2027, il s'agira de prélever une « surtaxe sur les huiles minérales FI » en faveur du financement de toutes les tâches effectuées en rapport avec la mise en œuvre de la loi sur le fonds d'infrastructure. Cette surtaxe atteint 19 à 23 centimes par litre de carburant suivant le scénario. D'ici 2012, le FSCR est en mesure de financer les dépenses courantes, y compris les versements destinés au fonds d'infrastructure.

Le Canton de Genève estime qu'une hausse de la taxe sur les huiles minérales constitue une voie praticable pour assurer le financement en temps utile des mesures en faveur du trafic d'agglomération qui figurent sur les listes A et B ; il estime aussi qu'il est souhaitable de trouver d'autres ressources financières appropriées.

Le PS rappelle qu'au niveau politique, il existe deux propositions dont les exigences doivent être mises en œuvre : il s'agit d'augmenter la dotation du fonds d'infrastructure de manière à permettre à la Confédération de respecter ses obligations financières envers les cantons pour les projets d'agglomération urgents (motion 08.4032). Dans le cas des projets d'agglomération, le préfinancement des projets d'agglomération urgents ne devra pas être assuré par les cantons et, afin de soutenir la conjoncture, ces projets pourront bénéficier d'un apport maximal de 50 pour cent de la Confédération en exploitant la marge de manœuvre légale (motion 09.3001). Si un préfinancement était requis malgré tout, les agglomérations devraient au moins pouvoir bénéficier de modalités attrayantes.

Le Syndicat du personnel des transports exige lui aussi des conditions attrayantes pour les agglomérations qui doivent assurer un préfinancement, par exemple au travers du paiement d'un intérêt par la Confédération ou alors en prévoyant un système de préfinancement par la Confédération dans un programme de relance conjoncturelle ultérieur.

L'ATE regrette que la proposition concernant les projets d'agglomération soit concurrencée par celle qui vise à éliminer les goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales ; elle suggère de renoncer à l'élimination des goulets d'étranglement et d'affecter les moyens ainsi libérés à la mise en œuvre des projets d'agglomération.

Le PLR demande que des méthodes de financement de rechange, tels que les partenariats public-privé (PPP), soient pris en considération par le Conseil fédéral lors des étapes de financement ultérieures.

Le PDC demande qu'une partie au moins des moyens soit disponible dès 2011.

L'Association suisse des ingénieurs et experts en transports recommande de conserver à tout prix l'option du préfinancement par les organes responsables.

Le LITRA estime qu'à moyen terme, l'adaptation du FSCR sera indispensable si tous les besoins cités dans la loi sur le fonds d'infrastructure doivent être financés. Il est d'avis que les modèles de financement doivent être adaptés en étroite collaboration avec les cantons, puisque ce sont eux qui mettent en œuvre les projets, en collaboration avec la Confédération. Pour alimenter le fonds d'infrastructure, il convient donc de prévoir une augmentation spécifique, à affectation fixe et limitée dans le temps de la surtaxe sur les huiles minérales sur les carburants ; en complément, il convient d'étudier l'opportunité d'un quatrième programme de relance conjoncturelle en vue d'accélérer la réalisation des projets.

4.4 Début de la mise en oeuvre

Plusieurs organismes consultés demandent à la Confédération d'être plus flexible en ce qui concerne la date du début des travaux si un préfinancement par les cantons et les agglomérations devait être requis (Agglomération de Bâle, BernMobil, Cantons d'Argovie, de Berne, de Neuchâtel, du Tessin, de Zoug; 7).

Ils font par exemple valoir le fait que si des cantons et des agglomérations devaient assurer un préfinancement, la Confédération ne pourrait pas exiger que la réalisation des projets correspondants commence déjà pendant la période de 2011 à 2014. De plus, ils estiment que dans un tel cas, les délais pour la planification et la réalisation ne devraient pas être irréalistes.

La chambre de commerce des deux Bâle et le Syndicats du personnel des transports demandent plus de flexibilité dans l'ensemble. Ils estiment que les cantons devraient pouvoir rectifier leur projet encore au stade actuel vu qu'un affinement supplémentaire a lieu et que les priorités peuvent éventuellement changer en partie.

4.5 Actualisation des coûts

Selon certains organismes consultés, il doit désormais être possible d'actualiser les coûts des projets parallèlement à la planification (BernMobil, Cantons de Berne, de Genève, de Neuchâtel, du Tessin, de Zurich; Regionalplanungsgruppe Frauenfeld, Syndicat du personnel des transports, Union des villes suisses, Ville de Berne, Verein Agglomeration Schaffhausen, Verein Region Bern; 12).

Ils justifient essentiellement cette revendication par le fait que les coûts des projets se fondent sur des bases différentes, qu'il n'est pas justifiable du point de vue comptable que les estimations de coûts basées sur des études soient traitées comme les demandes de subventions pour des projets, et que les coûts ne puissent être adaptés qu'au renchérissement. Par ailleurs, ils sont plusieurs à être sceptiques, voire à considérer comme incohérent et illogique que le Conseil fédéral se base sur le fait que les projets d'agglomération déposés fin 2007 soient assimilables à des demandes de subventionnement au sens de la loi sur les subventions et que les coûts invoqués soient définitifs.

L'examen d'opportunité (EO) requis pour les mesures de la liste A faisaient état d'un degré de précision de plus ou moins 30 à 50 pour cent. Les estimations de coûts effectuées dans une étude d'opportunité, se basant sur des montant unitaires forfaitaires, le coût ne peut être qu'une approximation. Il n'est pas possible, à ce stade, d'être plus précis, étant donné que la mesure ne se trouve qu'en phase de planification (la phase de projet n'a pas encore débuté). Les coûts sont le reflet de l'état de planification d'alors et sont susceptibles de changer considérablement. L'établissement de la contribution de la Confédération ne doit donc être défini que dans le cadre de l'accord sur les prestations, c'est-à-dire lorsqu'une estimation adéquate des coûts est disponible, après élaboration de l'avant-projet.

Quelques-uns des organismes consultés requièrent par ailleurs que les agglomérations aient à nouveau la possibilité d'actualiser l'estimation de leurs coûts et que le transfert de crédits entre les mesures individuelles d'un projet d'agglomération soit permis (Verein Agglomeration Schaffhausen).

D'autres organismes présentent déjà au stade de la consultation des surcoûts concrets en rapport avec de nombreuses mesures (Cantons de Genève et d'Argovie).

4.6 Rapports et contrôle

Dans leur prise de position, plusieurs organismes demandent que les modalités de rapport et de contrôle soient simples, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de projets de relativement petite envergure en faveur de la mobilité piétonne et cycliste ; ils demandent que la Confédération fournisse des aides pour ces démarches. Ils rappellent en outre que les cantons et les communes d'agglomération, en présentant un projet d'agglomération, se sont engagés à le mettre en oeuvre et que les travaux administratifs de rapport et de contrôle doivent rester limités (Cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Fribourg, de Schwyz, de Saint-Gall, de Berne; 5).

Le Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures demande en outre que les organismes responsables soient responsables de la mise en oeuvre.

4.7 Le soutien à la mobilité douce

Quelques organismes consultés approuvent explicitement que la Confédération soutienne des mesures d'encouragement de la mobilité douce (Fédération suisse des urbanistes, Mobilité piétonne, Canton de Berne, Pro Vélo Suisse, Conférence régionale Berne-Mittelland, Syndicat du personnel des transports, PS, Ville de Berne; 8).

L'un d'entre eux est par ailleurs d'avis qu'il serait conforme à la répartition des tâches entre les trois niveaux de l'État que la Confédération soutienne des programmes d'encouragement à large échelle, mais qu'elle laisse aux propriétaires des routes le soin de décider des modalités d'affectation de ces moyens. Les règles qui seront prévues dans les accords sur les prestations et les conventions de financement ne devront pas provoquer de travaux administratifs disproportionnés (Ville de Berne).

4.8 Égalité de traitement entre rail et route

Le principe de l'égalité de traitement entre le rail et la route n'est pas appliqué de manière suffisamment rigoureuse selon plusieurs organismes consultés (ACS, ASTAG, Union professionnelle de l'automobile, Car Tourisme Suisse, Centre Patronal, economiesuisse, Fédération des entreprises romandes, Gewerbeverband des Kantons Luzern, chambre de commerce des deux Bâle, Union suisse des arts et métiers, Association suisse d'entreprises mécaniques et techniques, routesuisse, UDC, TCS; 14).

economiesuisse fait ainsi remarquer qu'elle a soutenu le fonds d'infrastructure, mais que fondamentalement, le financement d'infrastructures de transport doit se faire conformément au principe de l'imputation directe des coûts. Selon economiesuisse, les projets d'agglomérations proposés qui prévoient essentiellement des investissements dans le domaine des infrastructures de transports publics, mais qui sont financées exclusivement par les utilisatrices et les utilisateurs de la route, dérogent à ce principe. Il conviendra donc, à l'avenir, d'appliquer plus systématiquement ce principe de l'imputation directe des coûts. L'économie refuse catégoriquement que l'on continue, voire que l'on intensifie la redistribution de moyens destinés à la route au profit d'autres modes de transport. economiesuisse propose une conception nouvelle et globale de financement des infrastructures de transport pour permettre de réaliser en temps opportun l'extension des infrastructures de transport requises. Cet organisme ajoute qu'il convient de reconsidérer le fait que les investissements prévus profiteront en premier lieu aux infrastructures ferroviaires et de trams dans les agglomérations et que les infrastructures routières ne doivent pas être négligées.

Inversement, plusieurs organismes consultés sont explicitement favorables à l'affectation d'une grande partie des moyens financiers aux transports publics et à la mobilité douce (Médecins en faveur de l'environnement, Fédération des urbanistes suisses, Canton de Vaud, CFF, Association suisse des ingénieurs et experts en transports, Syndicat du personnel des transports, Union syndicale suisse, PS ; 8).

Les Médecins en faveur de l'environnement font par exemple remarquer qu'il est bien connu que plus de routes génèrent plus de trafic ; par conséquent, tout accroissement du réseau routier rend nécessaire la suppression de nouveaux goulets d'étranglement. Ce qu'il s'agit donc de faire, c'est briser ce cercle vicieux. Les programmes « Suppression de goulets d'étranglement sur les routes nationales » et « Trafic d'agglomération » sont en concurrence. Il s'agit d'accorder la priorité absolue aux transports publics et par conséquent, il s'agit de présenter un programme global en faveur des transports publics pour l'ensemble de la Suisse, qui couvre tant les villes que les campagnes, tout comme les régions de montagne et les régions frontalières ; ce programme doit être assorti de modalités de financement sûres et en phase avec les étapes de réalisation. L'ATE regrette elle aussi que le programme en faveur du trafic d'agglomération soit concurrencé par la motion qui vise à éliminer les goulets d'étranglement autoroutiers.

À l'inverse, des organismes tels que l'ACS, routesuisse et l'Union professionnelle de l'automobile demandent que l'équilibre lors de l'affectation des fonds en faveur du rail et de la route soit établi en allouant au maximum la moitié des six milliards de contributions fédérales aux améliorations du rail dans les villes et les agglomérations, et les trois milliards restants à la route. Ils estiment que subsidiairement, il suffit d'adapter les mesures de la liste B et d'attribuer les réserves à la route. Car Tourisme Suisse et l'ASTAG vont jusqu'à demander qu'au maximum un tiers des fonds (2 milliards) soit affecté au rail et que la route soit la bénéficiaire des quatre milliards restants.

constructionsuisse fait remarquer que la proposition n'est pas équilibrée en ce qui concerne les investissements prévus dans la route et dans le rail, mais qu'il s'agit à tout prix d'éviter des retards dans la réalisation ; les corrections seraient donc à apporter lors de l'affectation des moyens aux mesures de la liste B, en d'autres termes, l'association suggère d'attribuer les réserves à la route. En revanche, elle propose de réaliser sans délai les mesures de la liste A prêtes à être construites et à être financées dans les quatre ans.

Le PLR exige l'extension coordonnée du rail et de la route. Les contributions de la Confédération aux projets d'infrastructure dans les agglomérations ne doivent pas privilégier unilatéralement le rail.

L'UDC exige que la liste des projets proposés soit retravaillée en vue de rendre possible l'affectation de la plus grande partie des moyens à la route, afin de mettre fin au détournement des moyens du trafic routier.

4.9 Concentration des moyens sur les grandes agglomérations

Quelques-uns des organismes consultés par la Confédération (ACS, ASTAG, Union professionnelle de l'automobile, Car Tourisme Suisse, Centre Patronal, Fédération des entreprises romandes, Gewerbeverband des Kantons Luzern, Canton de Nidwald, routesuisse, UDC, TCS; 11) sont d'avis que l'affectation des moyens se concentre sur les grandes agglomérations (Zurich, Genève, Bâle, Lausanne et Berne) et que les petites et moyennes agglomérations ne profitent qu'insuffisamment du cofinancement de la Confédération. L'un d'entre eux (Centre Patronal) fait remarquer que la réserve prévue pour les projets d'agglomération ultérieurs et pour le financement des étapes ultérieures du programme dès 2019 est insuffisante.

D'autres, à l'inverse, souscrivent explicitement à la concentration des investissements dans les plus grandes agglomérations, notamment Zurich, Genève, Bâle, Lausanne et Berne, qui connaissent aussi les problèmes les plus urgents (Canton de Zurich, Association suisse des ingénieurs et experts en transports, Syndicat du personnel des transports, Union syndicale suisse, PS; 5).

4.10 Parkings d'échange

Trois organismes consultés demandent que soient soutenues certaines mesures en rapport avec des parkings d'échange (Cantons de Genève et du Tessin, Regionalplanungsgruppe Frauenfeld; 3).

Le Regionalplanungsgruppe Frauenfeld demande par exemple une contribution de la Confédération au titre de cofinancement ordinaire d'une mesure en faveur de l'encouragement de la mobilité combinée.

Le Canton de Genève, le TCS, Car Tourisme Suisse, routesuisse, l'Union suisse des arts et métiers et l'Union professionnelle de l'automobile (6) ne comprennent pas pourquoi la première étape de financement ne prévoit aucun crédit en faveur de parkings d'échange.

4.11 Prestations assumées entièrement par l'agglomération ; mesures en faveur du rail sans apport financier du fonds d'infrastructure

Parmi les organismes consultés, certains requièrent de ne pas qualifier certaines mesures de prestations assumées entièrement par l'agglomération, respectivement de ne pas les attribuer aux mesures en faveur du rail sans apport financier du fonds d'infrastructure, mais de les intégrer à la liste A ou B des mesures cofinancées par la Confédération (Agglomération de Bâle, Cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, du Jura, de Zurich, Verein Agglomeration Schaffhausen; 7).

Ils ajoutent que la catégorie « prestations assumées entièrement par l'agglomération » manque dans les directives du DETEC du 12.12.2007 et qu'elle n'a été ajoutée qu'a posteriori, durant la phase d'examen de la Confédération. Une bonne partie des mesures pour lesquelles un cofinancement a été demandé a été transférée dans la catégorie « prestations assumées entièrement par l'agglomération ». Par conséquent, la participation aux frais demandée aux communes et aux cantons s'accroît considérablement, entraînant une surcharge des budgets communaux et cantonaux qui, à son tour, entraîne inévitablement un report de la date de réalisation. L'examen de l'effet global ne doit par conséquent pas être remis en question simplement parce qu'une partie des mesures ne pourra être réalisée qu'avec un certain retard faute de moyens financiers (Confédération, canton, communes).

Une formulation plus transparente de la définition de la notion de « prestations assumées entièrement par l'agglomération » est requise.

Les mesures destinées à la desserte des pôles urbains et qui ont un caractère exemplaire ne devraient pas être qualifiées de prestations propres du fait de leur rayonnement régional. Enfin, la Confédération est appelée à renoncer à exiger la mise en œuvre simultanée de prestations assumées entièrement par l'agglomération dans l'accord sur les prestations.

D'autres, comme le Canton de Vaud, accepte explicitement que certaines mesures soient entièrement à la charge des agglomérations.

4.12 Subdivision des paquets de mesures en mesures soutenues financièrement et en mesures non soutenues financièrement

Parmi les participants à la consultation, plusieurs font remarquer que leurs planifications RER et les constructions d'infrastructures y relatives font partie d'un programme général coordonné avec des modules TGV et NLFA qui ont déjà été adoptés ; par conséquent, les mesures individuelles en impliquent d'autres et vice versa ; de ce fait, la réalisation répartie sur deux périodes de financement ne permet pas de réaliser l'objectif visé (Canton de Saint-Gall, département de l'économie publique du Canton de Saint-Gall; 2) et l'exclusion de certaines mesures du cofinancement par la Confédération n'est ni compréhensible, ni acceptable (Canton de Zurich, département de l'économie publique du Canton de Zurich; 2).

L'agglomération de Bâle et le Canton d'Argovie demandent à la Confédération de mettre en place des règles uniformes, compréhensibles et fiables qui permet d'assurer le financement des infrastructures ferroviaires. Les infrastructures destinées en premier lieu au trafic à longue distance et au trafic marchandises doivent être entièrement financées par la Confédération.

Les fonds destinés à la réalisation de projets de transports publics qui ne peuvent pas être financés par le fonds d'infrastructure doivent être réservés définitivement, respectivement être adoptés dans le cadre du fonds FTP par l'augmentation de la convention de prestations CFF et du 9e crédit-cadre pour les contributions d'investissement destinées aux chemins de fer privés.

4.13 Libération des crédits pour les mesures de la liste B

Quelques propositions émises par les participants à la consultation visent à demander au Parlement de libérer d'emblée les crédits pour la deuxième étape de financement, à savoir ceux qui concernent les mesures de la liste B (Canton de Neuchâtel, Ville d'Aarau; 2).

Un autre participant propose de prévoir davantage de mesures que de moyens qui peuvent être libérés pour la période 2011 à 2014, au sens d'une surréservation, puisque durant cette période, les mesures prévues ne pourront pas toutes être réalisées. Les moyens nécessaires devraient être comptabilisés durant l'étape 2015-2018 du projet, mais soumis au Parlement pour adoption dans le cadre de la convention de programme 2011-2014. La Confédération pourrait alors, se fondant sur une décision du Parlement, s'engager à verser les parts du fonds aux cantons dès 2015 (département de l'économie publique du Canton de Saint-Gall).

D'autres organismes consultés proposent à l'inverse de geler les crédits relatifs à la liste B et de réexaminer les mesures de cette liste quant à leur rapport coût-utilité, afin d'éviter une discrimination des agglomérations plus petites, qui n'ont encore déposé aucun projet d'agglomération (Centre Patronal, Canton de Fribourg, Union suisse des arts et métiers; 3).

L'Union des villes suisses critique la répartition stricte des tranches de crédits entre les étapes de réalisation : cette manière de faire est problématique, elle pourrait se révéler contre-productive et compte tenu de la rareté des moyens, une répartition stricte restreint inutilement l'indispensable marge de manœuvre.

L'agglomération de Bâle et le Canton d'Argovie demandent à la Confédération de garantir le versement des crédits prévus pour les projets approuvés de la liste B, même en cas de réalisation anticipée (début des travaux avant 2015), vu qu'il n'est pas exclu qu'un projet de la liste B puisse être accéléré ou optimisé en termes d'efficacité et donc réalisé avant 2015.

4.14 Reclassement ou repriorisation de mesures

Une majorité des organismes qui ont pris part à la consultation demande le reclassement, respectivement la repriorisation d'une ou de plusieurs mesures. Les demandes de déclassement de mesures de la liste A et de reclassement dans la liste B ou C, respectivement le reclassement de mesures de la liste B dans la liste C (Agglomération de Bâle, Canton de Neuchâtel, Canton de Zoug ; 3), voire les demandes de suppression pure et simple de certaines mesures (ATE; 1) sont très rares. Par contre, les demandes sont nombreuses pour accepter des mesures supplémentaires ou pour accorder une priorité plus grande à l'une ou à plusieurs mesures qui figurent actuellement sur les listes C ou B, en vue de leur inscription dans la liste B ou A suivant les cas (Agglomération de Bâle, BernMobil, BLS SA, chambre de commerce des deux Bâle, Interessengemeinschaft Lärmschutz Obersiggenthal, Cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Genève, des Grisons, du Jura, de Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, d'Obwald, de Schwyz, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, de Thurgovie, de Vaud, de Zoug et de Zurich, comité "Verkehrssanierung Worb jetzt", Pro Velo Graubünden, Regionale Verkehrskonferenz Bern-Mittelland, Regionalplanungsgruppe Frauenfeld, Regionalverband Nordbünden, CFF, Union des villes suisses, Ville de Winterthour, ATE, VCS Graubünden, Verein Agglomeration Schaffhausen, Verein Region Bern, Département de l'économie publique du Canton de Saint-Gall, Département de l'économie publique du Canton de Zurich; 37).

L' Association suisse des ingénieurs et experts en transports recommande, au contraire, de raccourcir la liste des projets de la liste A pour gagner davantage de marge de manœuvre pour les projets d'agglomération nouveaux et retravaillés, puisque le Programme en faveur du trafic d'agglomération et le fonds d'infrastructure, d'une durée de 20 ans, sont des démarches à long terme et qu'il ne s'agit pas d'affecter d'emblée tous les moyens.

5 Considérations finales

Les prises de position reçues montrent clairement que les organismes consultés ont été nombreux à analyser en détail et de manière différenciée le document qui leur avait été soumis. Le présent rapport a pour objectif de communiquer une impression aussi représentative que possible de la multiplicité des opinions recueillies, tout en reconnaissant qu'il n'a pas pu tenir compte de tous les détails.