



Touring Club Suisse
Chemin de Blandonnet 4
Case postale 820
1214 Vernier GE
www.tcs.ch

Peter Goetschi
Président central
Tél. +41 58 827 34 07
Fax +41 58 827 50 26
peter.goetschi@tcs.ch

Touring Club Suisse, Case postale 820, 1214 Vernier, GE

Vernier/Genève, le 8 juillet 2019

Procédure de consultation

Ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA)

et

Dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Le Touring Club Suisse (TCS), organisation de consommateurs active dans le domaine de la mobilité, vous remercie pour la possibilité donnée de se prononcer sur les deux projets fédéraux susmentionnés et vous prie de trouver ci-après sa prise de position.

1. Prise de position générale

Le TCS a, de concert avec les villes, les cantons et les transports publics, initié le co-financement du trafic d'agglomération par la Confédération. L'objectif de l'ensemble des parties était, à l'époque, d'améliorer le trafic d'agglomération et il n'était pas contesté que ces améliorations devaient concerner l'ensemble des modes de transport. Ce principe garde toujours sa pertinence, en gagne même : la mobilité devient de plus en plus multimodale et il convient dès lors de prendre en considération tous les modes de transport et viser un système global de transport de l'agglomération sur la base des besoins réels des usagers.

Un tel système global, multimodal, axé sur l'efficacité des divers modes de transport nécessite une meilleure prise en considération du Transport Individuel Motorisé (TIM) que cela était le cas dans les trois premières générations de programmes d'agglomération. Le temps d'une répartition de « moyen de transport bon » et « moyen de transport mauvais », voire de split modale « bon » ou « mauvais », sont révolus. Il faut au contraire analyser et soutenir les différents modes de transport selon leur pertinence dans une situation concrète. Le TIM doit lui aussi pouvoir bénéficier de mesures permettant de maintenir ses capacités sur les grands axes collecteurs, voire de les développer à sa périphérie (contournements).

Enfin, il y a aussi lieu de prendre en considération que les agglomérations ne sont pas des îlots, qui peuvent se définir elles-mêmes. Au contraire, elles doivent s'intégrer, notamment en ce qui concerne les infrastructures rail et route, dans les réseaux supérieurs.

Le TCS formule ainsi les principales revendications générales suivantes :

Analyse de tous les modes de transport

Afin de pouvoir gérer la mobilité future dans les agglomérations, il est indispensable que tous les modes de transport soient analysés et évalués sur leur efficacité et pertinence dans un endroit donné.

Coordination plus étroite entre les différentes planifications nationales (et cantonales)

Les différents programmes fédéraux et cantonaux doivent davantage être coordonnés ; l'augmentation attendue du volume de trafic exige d'accorder une importance accrue à l'harmonisation des mesures en faveur du réseau routier national et des réseaux routiers des agglomérations, ainsi qu'à la coordination des différents modes de transport dans le cadre des prochaines générations. La coordination entre les programmes d'agglomération et le PRODES Routes nationales est d'autant plus importante que le 80% du trafic sur les autoroutes aux abords des agglomérations a pour origine ou destination l'agglomération elle-même. Ainsi, il convient d'assurer l'écoulement du trafic à la jonction entre le réseau principal et le réseau secondaire de l'agglomération de même que sur les principaux axes de transit à orientation trafic. En de nombreux endroits, les interfaces entre la route nationale et le réseau en aval pose problème. Cette situation aujourd'hui déjà problématique va s'accroître avec la croissance du trafic, l'extension nécessaire et prévue des routes nationales et ne supporte bien évidemment pas la réaffectation simultanée exagérée de voies de circulation qui doivent en premier lieu absorber le trafic issu des sorties des autoroutes.

Le Conseil fédéral reconnaît d'ailleurs l'importance de la coordination entre les différents programmes nationaux et compte tenu de l'urgence il faut passer aux actes. Le Conseil fédéral doit présenter des solutions concrètes pour permettre l'écoulement du trafic entre les routes à haut débit d'importance nationale et le réseau routier secondaire (v/ [18.3606 – Postulat Burkart – Résoudre le problème des interfaces entre la route nationale et le réseau en aval](#), adopté par le Conseil national le 28.09.2019).

De l'avis du TCS, les critères d'efficacité participant à la sélection des projets doivent ainsi être adaptés, afin de traiter ce problème de fonctionnalité de notre réseau routier. Comme mentionné plus haut, le traitement de ce problème passe concrètement par la mise en œuvre et le cofinancement de mesures permettant de garantir certaines capacités routières et d'améliorer la fluidité du trafic sur les axes principaux, de transit, et de réaliser des contournements là où cela s'avère nécessaire pour délester les centres. La Confédération doit donc, à travers son système de sélection des projets, inciter les organismes responsables à déposer des projets en faveur du TIM. Pour délester les centres et leurs riverains, des pôles d'échanges multimodaux doivent par ailleurs être proposés à des endroits stratégiques, bien reliés aux TP, et offrir un nombre de places de stationnement (en surface ou fermées) en suffisance.

Indication de l'impact des mesures sur la capacité et la fluidité du trafic

Le TCS souhaite que les programmes d'agglomération présentent de manière plus claire et détaillée l'impact des mesures sur la capacité et la fluidité du trafic, notamment dans le cadre des futures consultations et messages sur les programmes à venir. Les mesures retenues doivent être présentées, non pas en des termes génériques ou techniques, mais d'une façon qui permette de comprendre quels en seront les impacts sur le trafic et de quelle manière elles permettront de renforcer la fluidité et les capacités. Cette présentation devra permettre d'estimer la qualité des projets et leur impact en matière de trafic, dans un esprit de transparence.

2. Propositions d'amendement concernant l'ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération

Le TCS formule les propositions d'amendement suivantes, relatives à l'ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération :

Indication de l'impact des mesures sur la capacité et la fluidité du trafic

Art. 1, al. 2 OPTA : Mesures

² Chaque mesure d'infrastructure de transport doit contenir les indications suivantes :

- a. caractère cofinancé de la mesure par la Confédération ;
- b. cohérence au sens de l'article 3 ;
- c. état de la planification ;
- d. rapport coût-utilité ;
- e. mesure prête à être réalisée et financée ;
- f. impact sur la fluidité du trafic et sur la capacité.

Art. 14 OPTA : Evaluation du projet

¹ Le projet d'agglomération est évalué selon les critères suivants :

- a. coût ;
- b. utilité ;
- c. rapport coût-utilité ;
- d. impact sur la fluidité du trafic et sur la capacité.

Motif : Les cofinancements fédéraux en faveur du trafic d'agglomération ont pour objectif l'amélioration du trafic (v/art. 17a, al.2, LUMin). Pour cette raison, il est primordial que les mesures décrivent concrètement comment elles améliorent la fluidité et la capacité du trafic. **L'impact sur la fluidité du trafic et sur la capacité** doit être un critère déterminant pour l'évaluation des mesures.

Meilleure prise en compte de tous les usagers/consommateurs des transports

Art. 8, al. 2 OPTA : Indicateurs de monitoring et de controlling

² Les indicateurs de monitoring et de controlling sont déterminés sur la base des facteurs suivants :

- a. ~~part du transport individuel motorisé sur la base de la distance journalière ;~~
- a. prestations de transport de personnes et de marchandises (en personnes-kilomètres et en tonnes-kilomètres) pour chaque mode de transport (circulation routière, transport ferroviaire et mobilité douce) ;

Motif : Tous les modes de transports doivent être pris en considération et pour cette raison, les indicateurs MOCA doivent être adaptés et prendre en compte non pas uniquement la part du TIM, mais la somme des trajets parcourus par les personnes en fonction de tous les modes de transport. La demande en mobilité peut ainsi être quantifiée et comparée selon les divers modes de transports. Il faut dans tous les cas cesser de se focaliser sur la différenciation entre transports publics et individuel, car dans un avenir très proche, cette différence ne sera plus aussi nette qu'aujourd'hui (UBER, économique partagée, voitures automatisées etc.).

Coordination plus étroite entre les différentes planifications nationales (et cantonales)

Art. 10 OPTA : Offices fédéraux participants

Pour l'examen des projets d'agglomération, l'ARE consulte collabore avec l'Office fédéral des routes, l'Office fédéral des transports et l'Office fédéral de l'environnement.

Motif : Pour le TCS, le système de transports doit être pensé comme un système global, multimodal et fonctionnel. La planification des différents programmes doit être coordonnée. Pour cette raison, il ne s'agit pas uniquement de consultation ou d'information, mais d'un vrai travail de collaboration entre les différents services fédéraux. S'agissant du problème des interfaces entre les routes nationales et la desserte de l'agglomération, notamment des jonctions et des axes collecteurs à orientation trafic, une collaboration doit être développée avec l'Office fédéral des routes.

3. Questionnaire relatif au projet mis en consultation « Dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération »

Contenu des dispositions

- 1. Êtes-vous d'accord avec les objectifs généraux du projet mis en consultation ? Si la réponse est non, où voyez-vous des nécessité d'adaptation ?**

Non. L'avenir de la mobilité étant multimodale, le TIM doit également être un élément central dans les objectifs généraux, et les projets des programmes d'agglomérations doivent aussi contribuer à une amélioration de la fluidité et de la capacité du TIM (voir prise de position ci-dessus). A cette fin, l'introduction d'un nouveau critère d'efficacité intitulé « trafic individuel motorisé », accompagné d'une stratégie partielle pour ce même « trafic individuel motorisé » (A l'image de ce qui existe pour les transports publics) est de mise.

Les programmes doivent indiquer clairement sur quels axes le TIM doit être orienté et où doivent être situés les espaces de parkings qui lui sont dévolus. La promotion d'un trafic durable s'en trouvera ainsi facilitée, puisqu'on pourra ainsi, par exemple, promouvoir les stations de recharge en faveur du trafic individuel.

2. Êtes-vous d'accord avec le principe de cohérence entre les générations ? Si la réponse est non, veuillez expliquer pourquoi et indiquer où vous voyez des nécessités d'adaptation ?

Oui. Une cohérence entre les différentes générations d'un même programme d'agglomération est nécessaire. Le TCS demande également un plus grand équilibre entre les contributions allouées aux différents modes de transport ainsi qu'une meilleure coordination entre les différentes planifications fédérales.

Les contributions fédérales attribuées lors des générations précédentes ont démontré que les différents modes de transport ont été pris en compte de façon inégale et que les besoins du TIM ont été négligés. Pour la troisième et actuelle génération, les TP bénéficient de 36% des contributions (env. 485 millions), la MD de 26% (env. 353 millions), alors que le TIM n'obtient que le 20% (env. 269 millions) des moyens, pour des mesures qui contribuent souvent à le freiner. Le TCS demande, pour les futures générations, une meilleure prise en compte de l'utilité et des besoins du TIM. L'équilibre des investissements entre les différents moyens de transports, selon leur importance, doit être garanti pour permettre le bon fonctionnement du système de transports global.

De plus, l'accent doit également être mis plus précisément sur la coordination entre les différents programmes nationaux (PRODES routes nationales et Programmes d'agglomération) ainsi que sur la création de routes de contournement, de routes de transit ou encore de pôles d'échanges multimodaux.

3. Êtes-vous d'accord avec la méthode d'évaluation de la mise en œuvre choisie ? Si la réponse est oui, veuillez en expliquer les raisons ? Si la réponse est non, préférez-vous une variante « bonus » (5 points de pourcentage de contribution supplémentaires sn cas de bonne évaluation de la mise en œuvre) ou plutôt une renonciation à l'évaluation de la mise en œuvre, et pourquoi ?

Oui. Le TCS est d'accord avec la méthode d'évaluation de la mise en œuvre choisie. Il est normal et important que la Confédération procède à une évaluation de la mise en œuvre des mesures des générations antérieures. Les mesures mises en œuvre lors des générations antérieures ont une grande influence sur les générations suivantes d'un projet d'agglomération, et sur leur efficacité. Une évaluation de la mise en œuvre a aussi une conséquence sur la planification et la priorisation des projets.

4. Avez-vous des remarques à faire sur certains chapitres du projet mis en consultation ? Si la réponse est oui, quel chapitre doit selon vous être adapté et pour quelle raison ?

Oui. Le TCS présente les remarques de détail ci-après, en fonction des différents chapitres :

2.1. « Fonctions et buts du projet d'agglomération » (P. 11)

Le TCS demande que le but n°2 (*Cofinancer les solutions retenues pour les transports*) soit reformulé de sorte que les projets importants qui sont cofinancés **améliorent le trafic, notamment la capacité et la fluidité.**

2.2.2 « Analyse de la situation et des tendances » (P. 14)

Le TCS demande que tous les modes de transport, et non pas uniquement le TIM, soient évalués. Pour cette raison, il est nécessaire d'ajouter les **données absolues, en personnes-kilomètres pour tous les modes de transport** (TIM, TP et MD).

3.2. « Critères d'efficacité » (P. 33)

Le TCS a analysé en détail les éléments et formule les requêtes suivantes, dans l'optique d'une reformulation des critères d'efficacité :

3.2.1. « Améliorer la qualité du système de transport » (P. 34)

« CE 1.1 : Amélioration du système global de transport » (P.34)

- tenir compte des volumes de marchandises dans toutes les situations ; vu la forte croissance du trafic de marchandises, il n'est pas suffisant d'en tenir compte seulement à proximité des grands centres logistiques.
- biffer la maîtrise du trafic en dehors de l'agglomération ; ce critère sort du cadre défini par la loi pour les programmes d'agglomération.
- biffer les systèmes d'incitation et les projets pilotes ; les programmes d'agglomération cofinancés par le FORTA ne sont pas destinés à la recherche ou aux essais, mais ils sont destinés à financer les infrastructures qui sont nécessaires, efficaces et durables.

« CE 1.2 : Amélioration de l'intermodalité et régulation active de la demande de mobilité » (P. 35)

- biffer la réduction du trafic global et le report sur des modes de transport plus respectueux de l'environnement, ainsi que les systèmes novateurs pour reporter le TIM sur les TP et la MD. Les investissements cofinancés par le FORTA ne sont en aucun cas destinés à entraver le trafic ou générer des embouteillages. Les programmes d'agglomération n'ont pas pour objectif un report d'un mode de transport sur un autre. Les communes et cantons sont libres et souverains dans ces domaines.
- biffer la référence explicite à la mobilité électrique et la remplacer par la « neutralité technologique ». Il ne fait pas sens de ne promouvoir qu'une seule forme de propulsion (électrique), alors que les autres technologies (p.ex. carburants synthétiques, gaz, électrique à hydrogène, etc.) constituent aussi des alternatives intéressantes tant économiquement qu'écologiquement.

« CE 1.3 : Amélioration du système des transports publics » (P. 36)

- considérer l'impact sur la fluidité du trafic routier

« CE 1.4 : Amélioration du réseau routier et gestion du réseau » (P. 36)

- viser une amélioration de la fluidité du trafic et la mentionner explicitement
- adapter les capacités routières pour répondre à la croissance de la demande actuelle et future, ainsi que pour réduire les heures d'embouteillages
- tenir compte des volumes de marchandises dans toutes les situations ; vu la forte croissance du trafic de marchandises, il n'est pas suffisant d'en tenir compte seulement à proximité des grands centres logistiques.
- biffer la stratégie de report de trafic sur les routes nationales. Nous proposons de la remplacer par une stratégie reposant sur des grands axes de trafic, y compris la construction de routes de transit et de contournement là où elles sont nécessaires. Nous n'avons en effet pas dans toutes les agglomérations des routes nationales sur lesquelles le trafic du centre-ville pourrait être reporté.
- développement d'une stratégie pour l'amélioration du réseau routier en faveur du trafic individuel motorisé, assortie de mesures concrètes

« CE 1.5 : Amélioration de la mobilité douce » (P. 37)

- biffer le transfert du TIM et la décharge des TP. La Confédération n'a pas comme mission de transférer le trafic routier sur la MD. Les communes et les cantons sont libres et souverains à ce sujet.
- l'impact sur la fluidité du trafic doit en revanche être intégré, de sorte à tenir compte d'éventuels effets positifs ou négatifs liés à la MD.

3.2.2. « CE2 : Développer l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti » (P. 38)

« CE 2.1 : Concentration de l'urbanisation dans les sites bien desservis par les TP » (P. 38)

- la loi sur l'aménagement du territoire impose déjà l'obligation de développer l'urbanisation sur les sites bien desservis par les TP. En revanche, la LUMin ne le mentionne pas comme critère pour l'attribution des cofinancements dans le cadre des projets d'agglomération. Dès lors, l'intitulé doit se limiter à la concentration de l'urbanisation dans les sites bien desservis par n'importe quel mode de transport.
- la desserte et l'accessibilité pour l'acheminement des marchandises/l'élimination des déchets doivent aussi être examinées.

« CE 2.2 : Densification du tissu bâti, mixité des affectations et réduction du mitage » (P. 39)

- tenir compte des capacités de transport en général (y compris pour les marchandises) concernant la densification.

« CE 2.3 : Amélioration de la qualité des espaces publics » (P. 39)

- biffer intégralement ce sous-critère, qui sort totalement du cadre des objectifs fixés dans la loi. Les communes et les cantons sont libres et souverains de prendre les mesures qu'ils jugent appropriées, sans ingérence de la Confédération dans ce domaine. Les programmes d'agglomération ne doivent pas influencer outre mesure les domaines dans lesquels les cantons et communes sont souverains.

3.2.3. « CE3 : Accroître la sécurité du trafic » (P. 40)

« CE 3.1 : Accroissement de la sécurité objective » (P. 40)

- les mesures doivent être ciblées sur les groupes-cibles responsables des accidents ; et dans la mesure du possible éviter de créer des nuisances pour les autres usagers.

3.2.4. « CE4 : Réduire les atteintes à l'environnement et l'utilisation des ressources » (P. 41)

« CE 4.1 : Réduction des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre »

- la mention de la fluidification du TIM est à saluer
- toutes les précisions relatives à des mesures visant à restreindre le TIM doivent être abandonnées, compte tenu de la rapide électrification du parc véhicules attendue, soit : biffer la réduction des prestations kilométriques du TIM et la réduction de la vitesse. Les programmes d'agglomération n'ont pas pour but subjectif de réduire la mobilité routière et d'accroître les TP. Au contraire, ils visent à améliorer les infrastructures de transport dans leur ensemble, afin de rendre la mobilité plus efficace et durable (y compris financièrement).
- reformuler le soutien à l'électrification de la mobilité. Pour garantir la neutralité technologique, il convient de favoriser les modes de propulsions faibles en émissions de CO₂.
- biffer la prise en compte des mesures en dehors du cadre des infrastructures de transport et visant à réduire les émissions de CO₂ dans l'agglomération. Les programmes d'agglomération ne sauraient être détournés de la sorte, afin d'influencer des décisions communales et cantonales dénuées de lien avec la mobilité.

« CE 4.2 : Réduction des nuisances sonores » (P. 42)

- ajouter les mesures d'infrastructures permettant de réduire le bruit, telles que les revêtements phono-absorbants.
- biffer l'amélioration de la part modale des TP et de la MD. Les villes et cantons sont déjà tenus de limiter le bruit routier. Ils demeurent libres et souverains quant à la manière de remplir leurs obligations légales ; ils n'ont pas l'obligation de prendre des mesures qui réduisent la part du TIM.
- biffer la proposition de réduction de la vitesse pour réduire le bruit. La vitesse générale est fixée à 50 km/h selon la LCR, mais des exceptions sont possibles. Les programmes d'agglomération ne doivent pas encourager les exceptions, qui par définition ne sont pas destinées à être généralisées.
- biffer la prise en compte des autres mesures sortant de l'ordonnance sur la protection contre le bruit. Ces éléments ne sont pas pertinents pour les mesures visant les infrastructures de transport.

« CE 4.3 : Diminution des besoins en surfaces (y compris diminution de la sollicitation de SDA » (P. 42)

- reformuler la diminution, par une optimisation des besoins en surfaces. Il est irréaliste de viser une réduction réelle des besoins en surface, en revanche ils peuvent être optimisés et limités au minimum.
- l'ensemble des éléments concernant les surfaces d'assolement, les forêts, les cours d'eau, etc. font l'objet de droits et d'obligations clairement définis par la LAT. Ils alourdissent inutilement l'analyse des projets d'agglomération, alors que ces dispositions doivent de toute manière être respectées. En outre, les programmes d'agglomération n'ont de toute manière pas pour vocation d'aller au-delà des exigences légales en matière d'aménagement du territoire (qui demeure une compétence majoritairement cantonale et communale).

« CE 4.4 : Mise en valeur d'espaces ouverts, naturels et paysagers » (P. 42)

- biffer intégralement ce sous-critère, qui sort totalement du cadre des objectifs fixés dans la loi. Les communes et les cantons sont libres et souverains de prendre les mesures qu'ils jugent appropriées, sans ingérence de la Confédération dans ce domaine. Les programmes d'agglomération n'ont pas pour objectif d'influencer les domaines dans lesquels les cantons et communes sont souverains.

3.3.1. « Mesures d'infrastructure de transport » (P. 43)

Le TCS demande l'ajout d'un sixième critère pour l'évaluation des mesures d'infrastructure de transport ; **l'impact de la mesure sur la fluidité du trafic et sur la capacité**. Les mesures doivent avoir pour objectif l'amélioration du système de transport. Le nouveau critère permettra d'évaluer concrètement les effets de la mesure sur le trafic et l'ensemble du système de transport.

Autres remarques

5. Avez-vous d'autres remarques à formuler sur le projet mis en consultation ?

Non.

En vous remerciant d'avance pour l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Touring Club Suisse



Peter Goetschi
Président central

Annexe : --