

Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga  
Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports,  
de l'énergie et de la communication (DETEC)

CH-3003 Berne

Envoi électronique : [info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)

Berne, le 9 juillet 2019

**Consultation sur l'ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) et sur les dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)**

**Prise de position de routesuisse – Fédération routière suisse (FRS)**

---

*routesuisse est l'organisation faîtière de l'économie automobile, de la branche des transporteurs routiers et du trafic routier privé en Suisse. Elle réunit quelque 30 associations membres représentant aussi bien les usagers que les différentes branches de l'économie actives dans le domaine route. Parmi ses principaux membres figurent notamment l'Automobile Club de Suisse (ACS), l'Association suisse des transports routiers (ASTAG), l'Association des importateurs suisses d'automobiles (auto-suisse), la Société Suisse des Entrepreneurs (SSE), le Touring Club Suisse (TCS), l'Union Professionnelle Suisse de l'Automobile (UPSA) et l'Union Pétrolière (UP).*

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir consulté au sujet de l'objet mentionné en titre et vous prions de trouver ci-après, notre prise de position y relative.

**Remarques générales**

Absorbant quelque 75% du trafic de personnes et 66% du transport de marchandises, la route constitue véritablement la colonne vertébrale de la mobilité en Suisse. Par ailleurs, la mobilité individuelle motorisée et le transport routier connaîtront la plus forte croissance de la

demande d'ici à 2040 selon les scénarios de l'ARE (TIM/route : +15mia PKM et +5,5mia TKM ; TP/rail : +11mia PKM et +4,5mia TKM). Pour pouvoir absorber cette demande supplémentaire, les aménagements importants sont nécessaires aussi bien au niveau des routes nationales que sur le réseau cantonal et communal. La hiérarchie du réseau doit être sauvegardée et le trafic doit pouvoir s'écouler entre les niveaux de manière la plus fluide possible. En particulier, les routes de transit et de contournement doivent être explicitement soutenues par la Confédération, de même que les mesures visant à améliorer l'acheminement des marchandises et l'élimination des déchets.

Au regard des générations de projets précédentes, nous constatons que les projets routiers sont largement sous-représentés : alors que le trafic individuel motorisé représente 63% des prestations de transport de personnes dans les villes et agglomérations, il ne bénéficie toutefois que de 20% des investissements co-financés par la Confédération dans le cadre des programmes d'agglomérations.

La mobilité – notamment en ville – évolue rapidement et tous les efforts doivent être conjugués dans le but d'absorber la forte croissance de la demande générée par la croissance démographique, la densification et les nouvelles technologies numériques. Nous sommes favorables à une répartition des moyens financiers plus en adéquation avec les scénarios de mobilité futurs. En effet, il ne fait pas sens d'investir des milliards de francs dans les infrastructures des agglomérations, si ceux-ci ne bénéficient qu'à une minorité d'utilisateurs.

La mobilité se transforme et continuera d'évoluer pendant les prochaines années. Les nombreux progrès technologiques engendreront bientôt d'importants besoins d'investissements dans les infrastructures, notamment dans la distribution d'énergie et les télécommunications (données). C'est pourquoi nous sommes favorables à un soutien en faveur de mesures nécessaires pour le développement de la mobilité future, à une condition : la Confédération doit veiller à répondre aux besoins tout en restant neutre technologiquement.

### **Remarques conclusives**

Cette révision de l'ordonnance constitue une opportunité pour la Confédération d'améliorer le trafic dans les agglomérations : grâce à des investissements bien coordonnés, ciblés et répartis, tant géographiquement que temporellement. La fluidité du trafic constitue un enjeu central à la fois pour l'économie, pour la vie sociale et pour l'environnement. Il est essentiel que le trafic puisse s'écouler sur des axes principaux pour pouvoir absorber la croissance démographique et densifier le milieu bâti, tout en développant l'économie, en améliorant la qualité de vie et en permettant aux agglomérations de mieux respirer. A cette fin, la construction de routes de transit et de routes de contournement est indispensable, de même que l'amélioration des infrastructures pour l'acheminement des marchandises et l'élimination des déchets.

\*\*\*\*\*

Nous vous remercions d'avance pour l'attention que vous porterez à notre prise de position et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre plus haute considération.

**routesuisse – Fédération routière suisse FRS**

François Launaz  
Président

Olivier Fantino  
Directeur

Annexes :

- Propositions de modifications de l'ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA)
- Réponses aux questions concernant les dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)

## **Annexe 1 : Propositions concernant l'ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA)**

### **Capacité et fluidité du trafic**

Pour faire face à la demande de mobilité future, il est indispensable que les investissements soutenus par la Confédération permettent concrètement d'améliorer la fluidité du trafic routier et la capacité des infrastructures de transport. L'article 17a, al. 2 LUMin précise que l'amélioration du trafic est une condition sine qua non pour bénéficier d'un cofinancement fédéral : (*« les contributions sont versées pour financer les mesures d'infrastructure [...], si elles permettent l'amélioration du trafic d'agglomération [...]* »)

Dès lors, il est nécessaire d'intégrer l'impact sur le trafic parmi les indications à fournir pour chaque mesure soumise. Nous proposons de compléter l'ordonnance comme suit :

Art. 1, al. 2 OPTA : Mesures

<sup>2</sup> Chaque mesure d'infrastructure de transport doit contenir les indications suivantes :

- a. caractère cofinançable 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. impacts sur la fluidité du trafic et sur la capacité.

Art. 14 OPTA : Evaluation du projet

<sup>1</sup> Le projet d'agglomération est évalué selon les critères suivants :

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

Afin de prendre en considération les importants besoins en matière d'approvisionnement et d'élimination des déchets, ainsi que pour pouvoir évaluer l'impact sur le trafic de personnes et de marchandises, une adaptation des indicateurs est nécessaire. Nous proposons d'adapter l'ordonnance comme suit :

Art. 8 OPTA, al. 2, let. a

<sup>2</sup> 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) ;

### **Efficacité et durabilité financière**

L'article 17a LUMin énonce clairement l'efficacité et la durabilité comme objectif : « *La Confédération verse des contributions pour les infrastructures de transport qui rendent plus efficace et plus durable le système global des transports dans les villes et les agglomérations.* » Et l'article 17c LUMin précise aussi que pour bénéficier d'une contribution, les mesures doivent en outre garantir que « *le financement résiduel des investissements pour les projets prévus est dûment garanti et les charges inhérentes à l'exploitation et à l'entretien sont supportables* ».

Au vu de ce qui précède, il est nécessaire de présenter et prendre en compte non seulement les coûts d'investissement des mesures cofinancées, mais aussi les coûts résiduels d'investissement, d'entretien et d'exploitation qu'elles engendrent. Nous proposons d'adapter l'OPTA dans ce sens.

### **Vision globale et répartition des moyens financiers**

L'article 17d, al. 3 et 4 LUMin précisent cependant que la priorité doit être donnée aux solutions permettant de résoudre les problèmes les plus graves, tout en garantissant le traitement équitable de toutes les zones urbaines, quelle que soit leur taille.

Or, une vision globale des principaux problèmes de transport à l'intérieur et autour des agglomérations fait actuellement défaut. L'ordonnance doit être complétée de sorte que l'ARE publie et mette à jour une vision globale des principaux problèmes adressés avec chaque génération de projets.

En particulier, les problèmes de sous-capacités des infrastructures doivent être évalués à partir de la demande de mobilité actuelle et future. Il est essentiel de garantir le développement d'un système de transport en adéquation avec les besoins, ainsi que de veiller à maximiser l'utilité des investissements fédéraux en faveur des agglomérations. De ce fait, la répartition des contributions fédérales entre les différents modes de transport doit être cohérente avec la demande actuelle et les scénarios de mobilité futurs.

Nous proposons par conséquent de compléter l'ordonnance avec un article dans ce sens.

### **Cohérence des mesures avec les réseaux d'infrastructures nationaux**

L'article 17c LUMin précise que pour bénéficier d'une contribution, les mesures doivent notamment « être harmonisés avec les réseaux de transport de hiérarchie supérieure ». L'ordonnance doit par conséquent être complétée afin d'ajouter cet élément parmi les exigences.

D'autre part, afin de garantir la cohérence des mesures soutenues dans les agglomérations par la Confédération avec les infrastructures et investissements d'envergure nationale, une véritable collaboration avec l'OFROU et l'OFT sont indispensables. Il ne suffit pas de les consulter. Dès lors, nous proposons de modifier l'ordonnance comme suit :

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.

### **Importance du trafic de marchandises**

Le rapport explicatif indique à la page 10 que "la stratégie devra par ailleurs tenir dûment compte du transport de marchandises lors de forts volumes". Ceci est insuffisant à notre avis. Le transport de marchandises est un facteur important pour toutes les agglomérations, que ce soit pour l'approvisionnement ainsi que pour l'élimination des déchets, ou pour la mobilité professionnelle. Par conséquent, une meilleure prise en compte générale est nécessaire dans les programmes d'agglomérations.

### **Transparence**

Enfin, pour rendre la cohérence et les objectifs des mesures plus transparents, compréhensibles et accessibles, nous demandons qu'une explication claire et vulgarisée de chaque mesure soit fournie et publiée. En particulier, cette explication doit permettre de clarifier et comprendre en quoi la mesure améliore le trafic, comme l'exige la loi.

## **Annexe 2 : Réponses aux questions concernant les dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)**

### **Contenu des dispositions**

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

Non. Il manque l'objectif principal justifiant le cofinancement de ces mesures par le FORTA : améliorer la fluidité du trafic dans les agglomérations.

- 2. Etes-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. Nous n'avons pas d'opposition particulière à formuler à ce sujet.

- 3. Etes-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 en cas de bonne évaluation de la mise en œuvre) ou plutôt une renonciation à l'évaluation de la mise en œuvre, et pourquoi ?**

Oui, il est important que les agglomérations réalisent les projets pour lesquels elles bénéficient d'une contribution fédérale. L'évaluation de la mise en œuvre incite à faire un effort de planification et à prioriser les projets réalisables rapidement, tout en restant raisonnable sur les demandes de financement.

- 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. Veuillez trouver ci-après nos propositions et remarques par chapitre.

#### 1.6 « Contrôle des effets, Détermination des valeurs cibles pour les indicateurs MOCA »

Les valeurs cibles des indicateurs MOCA devraient reposer dans une large mesure sur la demande de transport des agglomérations respectives. Des valeurs cibles différenciées et réalistes devraient prendre en compte à la fois le trafic de personnes et le trafic de marchandises, en incluant tous les modes de transport. Une nouvelle formulation de l'article 8, al. 2, let. a, OPTA est nécessaire (voir ci-dessus). Sur cette base, les ajustements appropriés sont également nécessaires dans les DPTA.

## 2.1 « Fonctions et buts du projet d'agglomération »

Les buts des projets d'agglomérations doivent être étroitement liés aux objectifs énoncés à l'article 17a LUMin. De ce fait, nous proposons les adaptations suivantes :

- Il manque notamment un élément central, à savoir l'amélioration du trafic (notamment la capacité et la fluidité du trafic) grâce aux investissements efficaces et durables dans les infrastructures de transports.
- Inversement, il convient de supprimer certains objectifs (notamment la régulation du trafic et des comportements, ainsi que la protection du paysage). Les cantons et communes sont libres et souverains dans ces domaines. La Confédération doit se limiter aux objectifs qui relèvent de ses compétences constitutionnelles ainsi que définies dans le cadre de la loi.

### 2.2.2 « Analyse de la situation et des tendances »

La part du TIM ne constitue pas un critère d'évaluation en soi et ne donne qu'un aperçu partiel de la situation. Il convient donc d'adapter ce chapitre comme suit :

- ajouter les données absolues, en personnes-kilomètres et tonnes-kilomètres pour chaque mode de transport (mobilité routière motorisée, transports publics, mobilité douce).
- en outre, une répartition des financements en fonction de la demande actuelle et future semble indispensable, afin de garantir la cohérence et l'utilité des mesures cofinancées.

## 2.7 « Les mesures du projet d'agglomération »

Les catégories de mesures ne couvrent pas suffisamment les besoins liés au trafic marchandises et les besoins liés aux nouvelles technologies. Nous proposons les changements suivants :

- ajouter un point pour les mesures visant à améliorer le transports des marchandises, y compris l'approvisionnement et l'élimination des déchets.
- reformuler le point concernant les infrastructures de transports publics pour la mobilité électrique afin de viser tous les modes de transport et garantir la neutralité technologique: « Autres infrastructures publiques liées à la mobilité (notamment l'énergie, les données ou autres prestations) »

## 3.2 « Critères d'efficacité »

D'une part, la déclinaison des critères d'efficacité nécessite des précisions pour couvrir l'ensemble des besoins. D'autre part, certains éléments dépassent le cadre des compétences de la Confédération, ou sortent simplement des objectifs fixés par la loi. Une adaptation des critères analysés est par conséquent nécessaire. Veuillez trouver, ci-après, nos propositions détaillées :

### 3.2.1 « Améliorer la qualité du système de transport »

« CE 1.1 : Amélioration du système global de transport »

- 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'agglomérations.



- biffer les systèmes d'incitation et les projets pilotes ; les programmes d'agglomérations 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 »

- 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, et les programmes d'agglomérations 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, 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, hydrogène, etc.) constituent aussi des alternatives intéressantes tant économiquement qu'écologiquement.

« CE 1.3 : Amélioration du système des transports publics »

- considérer l'impact sur la fluidité du trafic routier

« CE 1.4 : Amélioration du réseau routier et gestion du réseau »

- 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. Les programmes d'agglomérations n'ont pas pour but de reporter le problème sur les routes nationales, déjà largement surchargées. 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.

« CE 1.5 : Amélioration de la mobilité douce »

- biffer le transfert du TIM et la décharge des TP. La Confédération n'a pas comme mission de transférer le trafic routier sur la mobilité douce. 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 mobilité douce.

### 3.2.2 « CE2 : Développer l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti »

- « CE 2.1 : Concentration de l'urbanisation dans les sites bien desservis par les TP »
  - 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'agglomérations. 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 doit aussi être examinée.
  
- « CE 2.2 : Densification du tissu bâti, mixité des affectations et réduction du mitage »
  - 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 »
  - 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'agglomérations ne doivent pas être utilisés pour influencer les décisions souveraines des cantons et communes au-delà des compétences fédérales.

### 3.2.3 « CE3 : Accroître la sécurité du trafic »

- « CE 3.1 : Accroissement de la sécurité objective »
  - 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.
  
- « CE 3.2 : Accroissement de la sécurité subjective »
  - biffer la création de zones à faible trafic ou de zones à modération de trafic. Les moyens financiers issus du FORTA doivent être investis pour améliorer la sécurité par des mesures efficaces où il y a du trafic, mais en tous les cas pas pour supprimer le trafic.

### 3.2.4 « CE4 : Réduire les atteintes à l'environnement et l'utilisation des ressources »

- « 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
  - biffer la réduction des prestations kilométriques du TIM et la réduction de la vitesse. Les programmes d'agglomérations n'ont pas pour but de réduire la mobilité routière et d'accroître les transports publics.
  - la référence à l'électrification de la mobilité doit être reformulée, de sorte à garantir la neutralité technologique.

- 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'agglomérations ne doivent pas être détournés ainsi.

« CE 4.2 : Réduction des nuisances sonores »

- 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 aux mesures pour remplir les obligations légales, sans forcément réduire la part du TIM.
- biffer la réduction de la vitesse pour réduire le bruit. La vitesse générale est 50 km/h selon la LCR, des exceptions sont possibles. Les programmes d'agglomérations 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 transports.

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

- reformuler la diminution, par une optimisation des besoins en surfaces. Il est irréaliste de viser une réduction réelle des besoins en surfaces, en revanche ils peuvent être optimisés et limités au minimum.
- l'ensemble des éléments concernant les surfaces d'assolements, les forêts, cours d'eau, etc. font l'objet de droits et obligations clairement définis par la LAT. Ils alourdissent inutilement l'analyse des projets d'agglomérations, alors que ces dispositions doivent de toute manière être respectées. En outre, les programmes d'agglomérations 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 »

- 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'agglomérations ne doivent pas être utilisés pour influencer les décisions souveraines des cantons et communes au-delà des compétences fédérales.

3.3.1 « Mesures d'infrastructures »

Les critères d'évaluations des mesures doivent mieux prendre en considération l'impact effectif sur la mobilité. C'est pourquoi, nous proposons la modification ci-après :

- mentionner explicitement la prise en compte des effets sur la fluidité du trafic parmi les critères d'évaluation de toutes mesures d'infrastructures

### 3.4.2 « Evaluation des coûts »

La LUMin mentionne explicitement la durabilité et la prise en compte de tous les coûts (investissements, entretien et exploitation) découlant des mesures cofinancées. Or, seuls les coûts d'investissements sont réellement considérés dans la sélection et la priorisation des mesures. Dès lors, la modification de cette pratique est indispensable pour respecter la loi :

- les coûts d'investissements, les coûts d'entretien et les coûts d'exploitations doivent être pris en considération dans l'analyse des projets d'agglomérations, afin de prioriser et financer les mesures les plus efficaces et durables financièrement.

### **Autres remarques**

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

Il est regrettable que le questionnaire ne traite pas l'ensemble des aspects soumis à la consultation. Dès lors, toutes nos remarques figurent sous le point 4.