

Procédure de consultation
FER No 10-2018

Personne responsable:
M. Olivier Ballissat

Date de réponse:
25 avril 2018

Consultation relative à l'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement à partir de 2019 pour les contributions aux mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération

En préambule, nous avons pris note que :

- 37 projets d'agglomération ont été soumis à la Confédération dans le but de les faire bénéficier d'un cofinancement issu de FORTA;
- les autorités fédérales les ont examinés dans le détail en suivant une procédure standardisée;
- la priorité a été accordée aux projets qui contribuent à résoudre les problèmes de trafic les plus importants et présentent le meilleur rapport coûts-bénéfices;
- le Conseil fédéral demande d'approuver un montant total de 1,12 milliard de francs pour les mesures les plus efficaces pouvant être financées et mises en œuvre dans les quatre ans.

Nous relevons également que le cofinancement par la Confédération d'infrastructures relevant du trafic d'agglomération fait appel à trois programmes coordonnés entre eux, à savoir le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES infrastructure ferroviaire), le programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES routes nationales) et le programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA).

Pour le surplus, vous trouverez ci-dessous les remarques de notre Fédération organisées selon la structure du questionnaire proposé par vos soins.

Généralités concernant le projet mis en consultation

1. Approuvez-vous les points essentiels du projet mis en consultation ?

Notre Fédération prend note que les principes et le déroulement de la procédure pour le programme en faveur du trafic d'agglomération de troisième génération restent globalement inchangés, tout en relevant en pages 10 et 11 du rapport les éléments suivants :

- « La Confédération exige des porteurs régionaux de projet qu'ils regroupent tous les projets concernés et coordonnés entre eux au sein d'un seul et même projet d'agglomération améliorant la qualité du système de transport, **orientant encore plus l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti**, réduisant les nuisances sur l'environnement et l'emploi de ressources et augmentant la sécurité des transports ».
- « Afin de permettre une allocation efficace des moyens, par nature limités, les programmes et les mesures qu'ils contiennent sont classés par ordre de priorité, les premiers étant ceux qui contribuent à la résolution des problèmes de transport les plus importants, qui présentent un bon rapport coût/utilité et qui arrivent à maturité financière et **qui sont prêts à être construits en l'espace de quatre ans** ».

- « Les mesures décidées dans les accords sur les prestations des générations précédentes étant prises en considération pour évaluer l'utilité des projets de troisième génération, il a été directement tenu compte – comme prévu dans les directives – d'une **éventuelle insuffisance de mise en œuvre de ces mesures lors de l'évaluation de l'utilité globale**, ce qui s'est traduit pour certains projets d'agglomération par une réduction de l'utilité permettant de décider du taux de contribution ».
- « Afin de garantir une mise en œuvre rapide des projets cofinancés (comme souhaité), une atteinte des buts visés conforme aux objectifs et une mise à disposition des fonds en temps utile, **des délais ont été fixés dès le début de la mise en œuvre des mesures** ».

Nous comprenons la légitimité des ajustements proposés au vu des expériences retirées à travers les projets de 1^{ère} et de 2^{ème} génération, tout en les mettant en perspective avec l'intervention de FORTA en lieu et place du Fonds d'infrastructure. Globalement, notre Fédération approuve sur le principe les points essentiels du projet mis en consultation.

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

Nous émettons principalement deux réserves liées aux particularités propres du Grand Genève dont vous affirmez tenir compte dans le processus d'évaluation (page 10) : « Son but (de la procédure) est d'aider les porteurs de projet lors de leur élaboration et garantir, grâce à sa procédure détaillée et standardisée d'examen des projets, **une évaluation équivalente et juste sur l'ensemble du territoire des effets et des coûts pour toutes les agglomérations compte tenu des particularités propres à chaque région** ».

Les deux réserves précitées sont les suivantes :

- Le Grand Genève est une région complexe d'un million d'habitants et 500'000 emplois répartis sur deux pays, deux cantons, deux départements français et 212 communes. **Cette complexité administrative et juridique pose un réel problème à une telle région pour tenir des délais**, surtout sur un laps de temps court de quatre ans. Les retards dans un tel tissu sont à mettre en perspective avec la réalité des procédures transfrontalières et, dans une moindre mesure, inter-cantoniales.

En conclusion, des retards ne peuvent être que chose normale dans une telle configuration, sans parler de ceux liés à un exercice élevé des droits de la démocratie directe qui est la règle dans le canton de Genève ; ces retards, et leur pénalisation sous-jacente à cette troisième étape, ne doivent pas compromettre la formidable dynamique qui rassemble l'ensemble des parties prenantes du Grand Genève autour d'un projet de territoire dûment validé par la Confédération.

- Le plan directeur du Grand Genève adopté par le Conseil fédéral est basé sur le concept d'une métropole verte et multipolaire ; de fait, **une telle poly-centralisation est peu compatible avec une augmentation de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti**. Le critère d'efficacité CE2 retenu pour l'évaluation des projets d'agglomération engendre une situation paradoxale vis-à-vis d'un plan directeur cautionné par les mêmes autorités fédérales dans un autre cadre de planification. Ce paradoxe est à déplorer, car il est défavorable au Grand Genève et remet en question le maintien de l'attractivité d'une métropole capitale pour le développement économique de la Suisse.

Vous dites en page 11 que : « sur la base des entretiens et des résultats de la présente consultation sur le projet d'arrêté fédéral, **d'éventuelles reconsidérations seront opérées mi-2018** à l'occasion d'une conférence interne d'approbation, et les résultats d'examen seront adaptés si nécessaire ».

Nous vous demandons de tenir compte de ces deux réserves lors des reconsidérations, d'une part pour fixer le taux de contribution et d'autre part pour déterminer les projets retenus en priorité A et B.

Programme en faveur du trafic d'agglomération, 3ème génération

3. Avez-vous des observations sur l'état des lieux présenté ?

La procédure de consultation ne prend pas assez en compte, dans cette troisième étape, les intérêts transfrontaliers dans le cadre de l'allocation des ressources, ce qui pénalise fortement une région comme le Grand Genève. Le rapport explicatif est du reste très pauvre en la matière ; à peine peut-on relever ce qui suit :

- « Dans certaines conditions, il est également possible d'accorder des contributions à des projets réalisés en zone frontalière proche. Aucune contribution d'exploitation ou d'entretien n'est en revanche possible » (page 10).
- « Le financement des mesures à l'étranger dans les régions frontalières est couvert par l'art. 17a, al. 3, LUMin. Il est possible de prendre en compte des projets d'infrastructure sur territoire étranger limitrophe dans le financement de projet si les infrastructures en question servent en premier lieu à améliorer la situation des transports dans la partie suisse de l'agglomération, si le pays voisin s'engage également sur le plan financier et s'il est intégré de façon appropriée dans l'entité responsable » (page 36).

Les termes « dans certaines conditions » ou « il est possible de prendre en compte » ne sont pas assez précis pour répondre aux attentes légitimes d'une métropole transfrontalière comme Genève, au vu des montants versés dans la caisse fédérale au nom de la péréquation financière. Une approche orientée délais de réalisation sur une période de quatre ans fait complètement abstraction des contraintes décisionnelles liées à un cofinancement français ; elle est complètement irréaliste pour une telle métropole.

Nous déplorons que la situation en devienne tellement paradoxale qu'elle risque de bloquer toute la dynamique initiée par le GLCT en charge du Grand Genève : comment convaincre les édiles français de cofinancer des projets déclassés en priorité B, ou pire en C, par l'administration fédérale, alors que la Confédération attend de la France la confirmation de ses engagements financiers ? Des messages à ce point contradictoires génèrent beaucoup d'incompréhension ; nous espérons que les discussions futures avec les autorités genevoises permettront de relancer la dynamique attachée à une région prospère comme la nôtre qui a un urgent besoin d'infrastructures de mobilité adaptées à son développement.

La problématique transfrontalière doit donc être mieux intégrée dans la priorisation des projets, notamment parce qu'elle implique des délais de mise en place plus longs au vu de structures administratives plus complexes. A cet effet **nous proposons que les projets avec un rapport coût/utilité de bon à très bon mais maturité (en termes de construction et de financement) seulement entre 2023 et 2026 soient systématiquement mis en priorité A pour les agglomérations transfrontalières**, et non plus en priorité B. ; seule une telle façon de faire permettra d'intégrer les lenteurs décisionnelles y relatives sans freiner des projets validés par l'ensemble des parties prenantes, et donc sans péjorer la compétitivité économique de telles régions confrontées à des structures administratives plus complexes que la normale.

4. Êtes-vous d'accord avec le déroulé du processus d'examen des projets d'agglomération de troisième génération ? Si non, quels sont pour vous les besoins d'adaptations ?

Nous approuvons, sans apporter de commentaires particuliers, que la première étape soit constituée par l'examen des exigences de base.

Concernant la deuxième étape, nous n'avons pas d'autres remarques à formuler que celle exprimée dans le dernier paragraphe de la réponse à la question 3, à savoir un reclassement systématique des projets de priorité B en priorité A pour les agglomérations transfrontalières.

Nous saluons le fait que des mesures impliquant des investissements inférieurs à 5 millions de francs dans les domaines de la gestion du trafic ou de la valorisation et de la sécurité de l'espace routier ou encore de la mobilité douce aient été rassemblées en paquets éligibles à des contributions fédérales forfaitaires. Cela permettra un traitement plus aisé et une mise en place plus rapide de telles mesures.

5. Êtes-vous d'accord avec les résultats de l'examen par la Confédération ? Si non, quels sont pour vous les besoins d'adaptations ?

Nous lisons en page 19 du rapport : « *Au total, 12 projets d'agglomération sur 36 ont donné lieu au retrait d'un point d'efficacité en raison d'un état de mise en œuvre insuffisant* ». Nous demandons au vu des raisons énoncées ci-dessus pour les régions transfrontalières que ce point d'efficacité ne soit pas retiré au Grand Genève.

Concernant le critère d'efficacité CE4 intitulé réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources, nous ne comprenons pas qu'il soit passé de 2 à 1 pour Genève entre la deuxième étape et la troisième, alors que le Grand Genève s'ingénie à mettre en place des pénétrantes vertes partout où c'est possible. Il est clair que les ressources sont plus sollicitées dans une région au territoire exigu dont le principal challenge consiste à loger ses habitants sur son propre territoire, ce qui peut impacter plus sensiblement les surfaces d'assèchement. Comme aucune détérioration significative n'a eu lieu à notre avis entre cette deuxième et troisième étape, nous demandons le maintien du CE4 à 2.

Le total des points (utilité) pour le Grand Genève retrouve ainsi les 7 points de l'étape précédente, total donnant droit à un taux de contribution de 40% et non plus de 35% comme proposé dans cette procédure de consultation.

Notre Fédération demande le maintien à 40 % du taux de contribution attribué au Grand Genève pour cette troisième étape.

6. Avez-vous des observations relatives à certains projets d'agglomération ou certaines mesures en particulier ?

Concernant le Grand Genève, nous relevons les éléments suivants :

- 24 mesures sur les 42 proposées en priorité A ont été retenues en priorité A, soit un montant financé par cette troisième étape de 38,8 millions de francs sur un montant total retenu par la Confédération de 110,88 millions (taux de financement fédéral de 35%).
- Les mesures proposées en priorité A et retenues en priorité B, soit un montant total retenu par la Confédération de 262.77 millions de francs, représentent un potentiel de subvention fédérale de 92 millions de francs (taux de financement fédéral de 35%).
- Les mesures proposées en priorité A et retenues en priorité C, soit un montant total retenu par la Confédération de 156.90 millions de francs, représentent un potentiel de subvention fédérale de 55 millions de francs (taux de financement fédéral de 35%).
- Les mesures proposées en priorité A, non co-finançables mais à réaliser dans l'horizon A, soit un montant total retenu par la Confédération de 35.90 millions de francs, représentent un potentiel de subvention fédérale de 13 millions de francs (taux de financement fédéral de 35%).
- Les mesures proposées en priorité A et jugées non pertinentes pour l'efficacité du projet d'agglomération, soit un montant total retenu par la Confédération de 76.50 millions de francs, représentent un potentiel de subvention fédérale de 27 millions de francs (taux de financement fédéral de 35%).

- 18 mesures sur les 23 proposées en priorité B ont été retenues en priorité B, soit un montant total retenu par la Confédération de 203.30 millions de francs avec à la clé un montant de financement fédéral de 71.16 millions (taux de financement fédéral de 35%).

Nous savons que le canton de Genève a demandé que les 11 mesures suivantes soient reclassées en priorité A :

6621.3.082	Réaménagement de la place de Carantec (phase 2)
6621.3.086	Construction d'un axe tram entre la place des Nations et l'interface multimodale P47, y compris aménagement des espaces publics
6621.3.099	Aménagement d'un axe fort TC entre Genève et Vernier
6621.3.116	Développement d'un réseau urbain de rabattement MD vers le pôle d'échange multimodal de St-Julien-en-Genevois
6621.3.027	Réalisation du pôle d'échange multimodal de la gare de Reignier
6621.3.031	Aménagement d'une ligne type BHNS sur la RD 1005- Sciez/Genève
6621.3.070	Requalification en faveur des TC et des MD du passage inférieur route de l'Etraz et requalification Etraz - St-Jean
6621.3.101	Passerelle de mobilité douce entre les quartiers de l'Etang, de Blandonnet et la halte RER "Vernier"
6621.3.111	Construction d'un axe tram entre le CERN et St-Genis-Pouilly - Porte-de-France
6621.3.112	Aménagements routiers pour favoriser les TC de rabattement depuis Thoiry et Prévessin-Moëns vers St-Genis-Pouilly (connexion avec le tram)
6621.3.011	Prolongement de l'axe tram du centre d'Annemasse au secteur Dusonchet-Perrier, y compris requalification des espaces publics

Notre Fédération demande expressément que **les trois mesures surlignées en gras soient reclassées en priorité A** pour les raisons suivantes :

- **Construction d'un tram entre la place des Nations et l'interface multimodale P47** : cette mesure représente un coût retenu par la Confédération de 123.68 millions de francs. Ce prolongement du tram Grand-Saconnex est un « *projet intégré dans une conception globale faisant sens* » pour reprendre les termes utilisés dans le rapport.

De plus, la qualité de la desserte du quartier des Nations représente un élément-clé dans le fonctionnement et l'attractivité du secteur des Organisations internationales (OI). Le projet de tramway Nations – P47 constitue un nouvel axe de transport collectif urbain structurant qui permet d'améliorer l'accessibilité multimodale dudit secteur.

Il faut considérer d'une part la forte croissance de la fréquentation des lignes actuelles de transport en commun situées sur l'axe couvert par le futur tram - plus de 22% de croissance ces deux dernières années pour un total annuel de 2,5 millions de passagers - et d'autre part les développements prévus au niveau du secteur des OI.

Ainsi, près de trois milliards de francs vont être investis ces prochaines années dans une quinzaine de chantiers situés autour du Palais des Nations, portant sur la rénovation et l'extension de bâtiments actuels ainsi que sur la réalisation - au plus tard en 2022 pour la plupart d'entre eux - d'équipements culturels, d'écoles, de logements et d'infrastructures de transport.

Dans cette perspective, le prolongement du tramway de la place des Nations vers l'aéroport joue un rôle central dans l'accessibilité de ce quartier en pleine mutation.

Pour conclure, il est aberrant de constater que le pôle de transbordement prévu au niveau du P47 pourrait se concrétiser sans le projet de tram y relatif.

- **Aménagement d'un axe fort TC entre Genève et Vernier** : cette mesure représente un coût retenu par la Confédération de 59.51 millions de francs.

La commune de Vernier joue un rôle prédominant dans l'agglomération, tant au niveau de l'habitat que des emplois. Il s'agit de la deuxième commune la plus peuplée du canton après la Ville de Genève.

Cette commune voit se concrétiser actuellement sur son territoire le plus grand projet immobilier privé de Suisse, à savoir la réalisation du quartier de l'Etang sur une friche industrielle de 11 hectares : 1'144 logements pour une surface totale brute de plancher de 248'636 m², 2'500 habitants et 2'500 emplois.

De plus, ce rôle-clé en matière d'aménagement du territoire est encore renforcé à travers le développement de ses zones industrielles nécessaire à la relocalisation des entreprises sises dans le périmètre du plus grand projet urbanistique du canton, à savoir le PAV (Praille – Acacias – Vernets) ; ce développement se réfère notamment au projet ZIMEYSAVER qui touche les zones industrielles de Meyrin, de Satigny et de Vernier avec un potentiel de 10'000 emplois d'ici à 2030. Les infrastructures routières liées à ZIMEYSAVER, à savoir la demi-jonction Vernier-Canada et le barreau routier de Montfleury, sont à bout touchant et devraient se réaliser dans les années qui viennent.

Restent à financer les infrastructures de transport public destinées à réduire les impacts environnementaux dans ce secteur névralgique du Grand Genève, c'est-à-dire à favoriser le report modal vers les transports publics conformément à la stratégie du plan directeur cantonal.

L'axe fort TC entre Genève et Vernier s'inscrit dans cette logique et nécessite d'être mis en priorité A afin qu'il soit réalisé à temps, c'est-à-dire coïncidant avec l'arrivée des nouveaux habitants et la création des nouveaux emplois.

- **Prolongement de l'axe tram du centre d'Annemasse au secteur Dusonchet-Perrier** : cette mesure représente un coût retenu par la Confédération de 33 millions de francs.

Cette mesure constitue la deuxième phase du prolongement de la ligne de tramway vers Annemasse par la création de 1.33 km de lignes supplémentaires et de trois arrêts depuis le centre d'Annemasse vers le quartier dense du Perrier. Le prolongement du tramway desservira directement une population de plus de 26 000 personnes, soit presque 30% de la population totale de l'agglomération d'Annemasse.

Cette mesure permet une amélioration substantielle de la qualité et de la capacité des transports publics dans l'agglomération d'Annemasse, tant pour les flux à destination de Genève que pour ceux internes à Annemasse (CE1). Elle offre également des potentiels de densification du tissu bâti et de requalification des voiries empruntées (CE2). Les requalifications routières permettent également une amélioration de la sécurité des déplacements et, d'une manière générale, une amélioration de la qualité environnementale (CE4).

Le prolongement de cet axe en 2^{ème} renforcera le report modal dans l'agglomération d'Annemasse représentant 90'000 habitants, démarche initiée par la construction du CEVA et par la première phase du prolongement du tram, tout en soulageant le trafic aux postes de douane et sur le réseau cantonal, notamment à travers les centres villageois qui souffrent d'un important trafic de transit inadéquat. **Une telle mesure doit donc être classée en priorité A.**

Les trois mesures susmentionnées à reclasser en priorité A avec le taux de contribution demandé de 40% représente un montant de 86,5 millions de francs auquel il faut rajouter le montant accordé de 38,8 millions qui passerait à 44,34 millions avec le nouveau taux de financement fédéral, soit un montant total de 130,84 millions de francs. **La troisième étape du programme en faveur du trafic d'agglomération devrait accorder au moins 130 millions de francs au Grand Genève afin que ce dernier puisse mettre en place à l'horizon 2030 son plan directeur cantonal validé par le Conseil fédéral.**

Pour terminer, nous demandons que **la mesure relative au tram entre le CERN et St-Genis-Pouilly - Porte-de-France** (en italiques dans le tableau) **représentant un coût retenu pour la Confédération de 51.10 millions de francs, voie sa priorité passer de C à B.** En effet, les réticences françaises actuelles, notamment par rapport au coût élevé du projet, devraient être levées via un projet revu en concertation avec eux pour une demande de cofinancement en 4^{ème} étape du programme en faveur du trafic d'agglomération. Dans le cadre des discussions futures avec les autorités françaises destinées à redimensionner un tel projet, il est primordial que ce projet soit classé en priorité B par la Confédération.

Autres remarques

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

L'industrie 4.0 voit l'intelligence artificielle redéfinir tous les processus. L'émergence de l'IA impacte donc directement l'ensemble des flux, tant ceux relatifs aux marchandises que ceux liés aux personnes. La gestion de la mobilité et la planification du territoire ne sauraient en faire abstraction.

Notre Fédération demande à ce que la numérisation de la société soit dorénavant explicitement intégrée à toute planification de la Confédération en matière d'aménagement du territoire et de politique des transports.

Concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération, la 4^{ème} étape devra pour le moins associer cette numérisation à la situation de départ et aux conditions cadre, pour le mieux l'associer à la méthodologie de l'examen. Cette façon de faire est absolument nécessaire si l'on veut garantir à moyen terme une utilisation efficiente des deniers publics.