

Arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015; procédure de consultation

Madame la Directrice,
Mesdames, Messieurs,

Nous accusons réception de votre courrier du 28 juin 2013 et nous vous remercions de nous permettre de nous exprimer dans le cadre du dossier cité en titre.

Les services et instances suivants ont été consultés:

- service cantonal des transports (SCTR);
- service cantonal des ponts et chaussées (SPCH);
- service de l'aménagement du territoire (SAT);
- réseau urbain neuchâtelois (association RUN);
- communes et villes de l'agglomération RUN.

En adoptant en 2001 une politique spécifique pour les agglomérations, la Confédération a reconnu le rôle moteur des villes et des agglomérations et le besoin d'agir dans ces bassins de vie qui accueillent trois quarts de la population et contribuent à plus de 80% du PIB national; le maintien de la compétitivité de la Suisse exigeait cette prise de conscience.

Nous tenons donc à souligner le bien-fondé de ce programme, qui permet de favoriser la gestion et le développement des agglomérations, en les inscrivant dans un processus de développement durable. En effet, l'amélioration de l'efficacité des différents transports, la densification des centres urbains, la réduction des atteintes à l'environnement et la valorisation du trafic contribuent au développement harmonieux et rationnel de la société. Nous ne pouvons dès lors que valider les principes généraux du rapport.

Nous saluons également la large répartition géographique des projets retenus, puisqu'elle concerne 23 cantons et quelque 800 villes et communes. Les contributions fédérales semblent toutefois affectées principalement aux cinq grandes agglomérations de Zürich, Bâle, Genève, Berne et Lausanne-Morges. A notre sens, il y a lieu de veiller à ce que cette politique ne crée pas, à terme, des disparités importantes entre les grandes et les petites et moyennes agglomérations, et des dissensions entre celles qui disposent de ressources suffisantes et les autres.

Passées ces considérations générales, nous attirons votre attention sur les points suivants:

1. Lien avec le Projet de territoire Suisse

Dans le Projet de territoire Suisse validé en 2012, la Confédération, les cantons, les communes et les villes ont adopté les idées maîtresses selon lesquelles la diversité, la solidarité et la compétitivité de la Suisse doivent être préservées. Pour y parvenir, une des stratégies retenues réside dans la mise en place de territoires d'action et le renforcement d'un réseau polycentrique des villes. La mise en place d'infrastructures de transport performantes entre les pôles urbains proches est essentielle à la réalisation de ces objectifs.

En ce qui concerne le canton de Neuchâtel, sans amélioration substantielle des liaisons ferroviaires au sein de l'agglomération RUN, ses pôles urbains ne pourront s'arrimer correctement au réseau des villes suisses, et jouer leur rôle au sein des territoires d'action définis dans le Projet de Territoire Suisse, à savoir l'Arc Jurassien et la Région Capitale Suisse. Ces investissements sont nécessaires pour rattraper le retard accumulé dans ce domaine.

A quoi sert le Projet de territoire Suisse, si dans les politiques sectorielles et la création des différents fonds la Confédération prend des mesures qui empêchent sa concrétisation ?

2. Taux et financement du projet neuchâtelois

L'évaluation de la Confédération du Projet d'Agglomération 2ème génération valide, pour la 2ème fois depuis 2007, la pertinence du projet d'agglomération neuchâtelois et, de manière globale, la stratégie du Réseau urbain neuchâtelois (RUN), et nous nous en réjouissons.

La qualité reconnue du projet déposé auprès de la Confédération permettra, selon toute probabilité, aux collectivités publiques concernées d'avoir une nouvelle fois accès au financement fédéral dédié à la politique d'agglomération pour la période 2011-2018.

Notre canton ne peut que regretter la baisse du taux de participation fédérale de 35 à 30%. Le projet neuchâtelois a sans nul doute été fragilisé par le refus par les urnes du RER, bien que le Conseil d'Etat ait décidé de relancer activement les travaux au lendemain de la votation déjà. La baisse du taux est vraisemblablement à mettre en lien aussi avec l'augmentation des besoins des agglomérations suisses en matière de financement du trafic, et la raréfaction des moyens financiers disponibles qui conduisent à l'augmentation des exigences de la Confédération en matière de politique d'agglomération.

Pour le reste, les projets retenus dans la liste A, que ce soit en termes de mobilité douce ou de valorisation de l'espace routier, reçoivent tout naturellement notre consentement.

3. Evaluation technique en cours de consolidation auprès de la Confédération

Le canton de Neuchâtel a transmis à l'ARE ses commentaires sur la base du rapport d'évaluation provisoire mis en consultation technique, par courrier de l'association RUN, avec l'appui des services cantonaux concernés. Nous renvoyons à celui-ci et aux documents complémentaires, ainsi qu'à la séance technique qui a suivi.

Parmi ces remarques figure notamment notre perplexité concernant la reconnaissance par la Confédération de l'efficacité de certaines mesures du projet d'agglomération mais qui, pour des raisons de disponibilité financière, ont été mises à la seule charge de l'agglomération. Des demandes ont été formulées à l'attention de la Confédération en vue d'une révision de cette analyse.

Concernant les routes de contournement, nous avons montré que la méthodologie d'analyse pénalise les agglomérations confrontées à une topographie plus difficile pour une partie de leur territoire. Au vu des critères fixés, les régions de massif pourraient ne jamais bénéficier d'un soutien pour la réalisation de routes qui requièrent de facto des ouvrages d'art, et notamment des tunnels. La H18 est reconnue comme efficace par la Confédération mais n'acquiert pas les points nécessaires pour être admise en mesure B (ou A), en raison de l'importance des coûts de construction selon un benchmark des routes de même fonction.

Nous estimons que cette méthodologie n'est pas admissible et demandons que l'évaluation technique soit affinée lors de l'examen des projets d'agglomération des générations futures, pour mieux prendre en considération les réalités spécifiques des régions de montagne.

4. Financement futur

Créé en 2008, le Fonds d'infrastructures pour le trafic d'agglomération n'est pas pérenne. Or, les mesures de transport reconnues comme efficaces dans les projets d'agglomération sont toujours plus nombreuses et très onéreuses. La Confédération a déjà durci son évaluation des projets d'agglomération et a décidé de trouver des sources supplémentaires de financement pour les projets des prochaines générations, c'est-à-dire dès 2019. Les infrastructures ferroviaires seront financées par le FIF alors que le fonds FORTA prendra à sa charge les infrastructures routières. Les conséquences pour le Projet d'Agglomération RUN ne sont pas encore totalement connues. Le remplacement du Fonds d'infrastructures (LInfr) par le Fonds des infrastructures ferroviaire (FIF) dès la 3ème génération de projet d'agglomération est-il une menace pour le financement de la nouvelle ligne ferroviaire rapide (RER) neuchâteloise ?

Nous savons d'ores et déjà que la concurrence sera grande. En effet, pour qu'elle puisse être financée, les mesures ferroviaires devront non plus seulement être validées sous l'angle du coût-utilité dans le projet d'agglomération de 3ème génération, mais également être inscrites dans le programme de développement stratégique à long terme pour l'infrastructure ferroviaire PRODES. Or, le programme PRODES désigne ses priorités dans une perspective nationale, un élément inquiétant pour l'avenir de la mesure Nouvelle ligne ferroviaire rapide, déposée en priorité B dans le projet de 2ème génération, en vue d'une priorisation A (2019-2022) dans le projet d'agglomération 3ème génération.

Il est fondamental que la Confédération précise de quelle manière les mesures d'infrastructure ferroviaire reconnues en priorité A à partir de 2019 peuvent réellement être intégrées dans PRODES dans des délais qui correspondent à la priorité attribuée. A défaut, la stratégie du Projet de territoire Suisse restera lettre morte pour les agglomérations de taille moyenne de notre pays (cf. point 1 ci-dessus). A ce stade, le projet d'arrêté ne donne aucune précision sur la manière dont une mesure, dont l'efficacité est jugée de bonne à très bonne sous l'angle de la politique des agglomérations, pourra prétendre à être inscrite dans PRODES. Par ailleurs, les priorités de PRODES sont déjà arrêtées pour l'horizon 2025 (étape 1); quant à l'arrêté fédéral voté par les chambres en novembre 2012, il énonce déjà des projets pour 2030.

Notre canton et plus particulièrement les Montagnes neuchâteloises sont hautement concernés par ce changement d'échelle et de mode de financement: les deux mesures phare en matière ferroviaire, soit la liaison rapide entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel et l'électrification du tronçon Col-des-Roches-Morteau colloquées en priorité B pour des raisons d'agenda politique, mais dont l'efficacité a été jugée comme bonne dans le projet d'agglomération RUN deuxième génération, devraient en effet être soumises à ce nouveau régime de financement.

Nous nous demandons si la Confédération n'est pas tentée de se reposer sur la capacité de préfinancement des cantons en matière ferroviaire. Le projet d'arrêté pourrait en effet laisser penser que les moyens seront mis à disposition par cette dernière, mais à un horizon différé qui ne coïnciderait pas avec les priorités des agglomérations.

Comme le projet d'arrêté fédéral le mentionne pour ceux de la deuxième génération, la Confédération va allouer des ressources aux mesures qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité, et qui seront vraisemblablement réalisées et financées dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral (d'ici à fin 2018). Quelles seront les conséquences d'un tel durcissement ? Réduction du nombre de projets d'agglomération,

diminution des mesures d'amélioration des infrastructures nécessaires à la compétitivité de ces espaces fonctionnels ?

Nous estimons que la Confédération devrait plutôt tenir compte des besoins particuliers des projets d'agglomération et des territoires d'action et prévoir les moyens financiers pour en assurer un cofinancement.

Conclusions

Le financement des projets d'agglomération des générations futures doit plus que jamais être assuré. Nous saluons donc les efforts effectués par la Confédération pour trouver une solution. Pour Neuchâtel, il est impératif que les mesures B puissent être réalisées et financées pour la période 2019-2022, car c'est bien cette période qui sera déterminante pour le canton, l'agglomération et les régions concernées.

Le fait qu'il soit précisé qu'une « hiérarchisation sensiblement plus restrictive » sera introduite lors de la génération suivante nous inquiète s'il conduit à remettre en cause la réalisation de projets sur la base de seules considérations financières.

Concernant la création de deux sources de financement à futur, nous demandons que la Confédération précise la coordination entre ces fonds, en particulier de quelle manière les mesures d'infrastructure ferroviaire reconnues en priorité A à partir de 2019 peuvent réellement être intégrées dans PRODES dans des délais qui correspondent à la priorité attribuée.

Sur le plan méthodologique, nous suggérons que la Confédération tienne davantage compte à l'avenir de la situation spécifique des régions de montagne pour l'évaluation des projets d'infrastructures, et qu'elle renforce le lien avec les objectifs généraux du Projet de Territoire Suisse et les enjeux des différents territoires d'action, en lieu et place de benchmarks valables au plan national.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, veuillez agréer, Madame la Directrice, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 30 octobre 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND