

Projet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres : ARE, OFROU, OFT, AFF, Représentants spécialisés du canton d'Argovie, Berne et Zurich, Représentant financier du canton de Zurich

Groupe de tâches « Trafic d'agglomération »

1. Situation actuelle

La Confédération participe financièrement aux projets relatifs aux transports dans les villes et les agglomérations à travers le programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA). Ce programme permet de relever les grands défis posés par la croissance du trafic et par l'urbanisation dans les régions à forte densité de population. Il s'agit dans ce cadre d'optimiser l'ensemble des systèmes de transport et d'assurer une planification cohérente des transports et du développement urbain dans les agglomérations. Le terme d'agglomération désigne une unité territoriale transfrontalière à caractère urbain définie sur le plan de la statistique et de la planification. Les trois quarts de la population suisse vivent dans une agglomération, 4 personnes salariées sur 5 travaillent dans une agglomération, et environ 84 % de l'activité économique suisse est réalisée dans une agglomération.

Les contributions fédérales vont à des agglomérations dont les projets permettent de coordonner efficacement le développement des transports et l'urbanisation et d'accroître l'efficacité et la durabilité des systèmes de transport dans leur ensemble. Parallèlement au programme de développement stratégique des routes nationales, les agglomérations ont, tous les quatre ans, la possibilité de soumettre un projet d'agglomération à la Confédération. Au total, 59 villes et agglomérations ont droit à des contributions en Suisse ([annexe 4 OUMin](#)).

1.1. Compétence normative

La Confédération n'a compétence que pour régler des éléments précis de la circulation routière (par ex. les routes nationales [[art. 83 Cst.](#)] ou les prescriptions de circulation [[art. 82 Cst.](#)]). Depuis l'entrée en vigueur de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), elle est

habilitée à encourager financièrement les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (art. 86, al. 1, Cst.) et dispose, par conséquent, d'une compétence législative limitée dans ce domaine¹.

La construction et l'entretien des infrastructures routières (sauf celles qui concernent les routes nationales) relèvent des cantons, voire selon les dispositions cantonales, des communes (souveraineté des cantons sur les routes). Les cantons et les communes sont donc aussi responsables de la planification et du développement du trafic d'agglomération, à l'exclusion du réseau express régional (RER) et du trafic ferroviaire régional.

Les bases légales relatives à l'élaboration, à l'examen et à la réalisation des projets d'agglomération sont inscrites dans la [LFORTA](#) et la [LUMin](#). En application des art. 17a à 17f LUMin, la Confédération est chargée de définir le but, les ayants droit, les conditions et le montant des contributions, ainsi que le taux de contribution et l'enveloppe budgétaire qu'elle alloue aux infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Par l'intermédiaire du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), elle précise les exigences légales au moyen d'ordonnances ([OUMin](#), [OPTA](#)), dans lesquelles elle régleme notamment la procédure de dépôt et les critères d'examen des projets d'agglomération, ainsi que les droits et les obligations de coopération des organismes responsables.

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

Les organismes responsables élaborent les projets d'agglomération en s'appuyant sur les prescriptions de la Confédération. Avant qu'un projet ne puisse être présenté, l'autorité politique compétente à l'échelon cantonal doit en valider tous les éléments. Par l'intermédiaire de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), qui est compétent en la matière à l'échelon fédéral, la Confédération examine les projets d'agglomération et rend compte du PTA tous les quatre ans. Le message publié à cette occasion contient un arrêté fédéral portant sur deux crédits d'engagement. Le premier crédit permet le financement de mesures de grande envergure, pour lesquelles les contributions sont calculées en fonction des frais imputables (art. 21 OUMin), tandis que le second crédit concerne des catégories de mesures bien précises, pour lesquelles des contributions forfaitaires sont octroyées si les frais d'investissement sont inférieurs à un montant déterminé (art. 21a OUMin).

Une fois le PTA adopté par le Parlement, la Confédération conclut un accord sur les prestations avec les organismes responsables concernés. Cet accord régit les mesures à mettre en œuvre, le calendrier, la contribution fédérale maximale, les exigences en matière de rapports, les compétences et les modalités d'adaptation. Il mentionne également les règles applicables lorsque les termes de l'accord ne sont pas respectés. Si une mesure obtient les autorisations et les décisions de crédit requises, une convention de financement est conclue entre le canton concerné et l'office fédéral

¹ Institut du Fédéralisme (2016), *Wegleitung zur Typologie von Kompetenzen und Aufgaben von Bund und Kantonen*. Teil III: Kompetenz- und Aufgabenzuordnung einzelner Sachbereiche (Anhang)

compétent. L'organisme responsable se charge de l'application des mesures et supporte également les éventuels surcoûts. La Confédération ne verse la contribution prévue dans l'accord sur les prestations que pour les prestations effectivement fournies et elle procède à un contrôle des finances et des coûts. De surcroît, elle vérifie périodiquement l'efficacité du PTA.

Après avoir financé à titre unique des projets urgents au début du programme, la Confédération a approuvé près de 100 projets d'agglomération des trois premières générations du PTA. Si presque tous les projets urgents ont été menés à bien, les mesures relevant des projets des trois premières générations n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre dans le cadre du PTA. La 4^e génération de ce programme a en outre été lancée en 2024, la Confédération accordant à ce titre un soutien financier à 32 projets d'amélioration des infrastructures de transport. La 5^e génération du programme, qui compte 42 projets, a débuté au milieu de 2025 (mise en œuvre prévue de 2028 à 2031).

Les prescriptions relatives au PTA (OUMin, OPTA et directives) ont été remaniées en vue de la 6^e génération du programme. Entrées en vigueur en août 2025, ces nouvelles dispositions ont non seulement clarifié les cas de cofinancement, mais elles ont également simplifié le système de cofinancement forfaitaire.

1.3. Financement

Le développement des infrastructures est principalement financé par les cantons et les communes. Dans le cadre des projets d'agglomération, la Confédération participe à des projets individuels dûment sélectionnés en versant une contribution proportionnelle aux frais pris en compte. Jusqu'à la fin de 2017, les ressources fédérales étaient prélevées sur le fonds d'infrastructure, qui avait été mis en place pour une durée limitée. Depuis 2018, elles proviennent du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), qui constitue une source de financement durable pour les projets portant sur le trafic d'agglomération. Le FORTA est alimenté par le produit de la surtaxe sur les huiles minérales, de la vignette autoroutière et de l'impôt sur les véhicules automobiles, ainsi que par une partie (généralement 10 %) du produit de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Chaque année, 9 à 12 % des dépenses prévues dans ce fonds servent au financement de projets d'agglomération (art. 17f LUMin), ce qui représente à l'heure actuelle un montant quadriennal de quelque 1,5 milliard de francs. Ainsi, les ressources prévues pour un exercice budgétaire s'élèvent à environ 350 millions de francs par an, mais les dépenses effectives restent pour l'instant inférieures à 200 millions de francs par an. Les ressources de la Confédération sont réparties entre les projets sur la base du rapport coûts/utilité de ces derniers. Selon le projet et les différentes mesures qu'il comporte, la contribution fédérale peut varier entre 30 et 50 % des frais pris en compte. Elle n'est donc pas allouée sans distinction, mais repose sur des critères clairs et le rapport coûts/utilité qui peut être obtenu. En outre, elle est destinée à des mesures d'infrastructure qui favorisent le trafic routier et ferroviaire (à partir de la 3^e génération, seulement pour le métro et le tram) ainsi que la mobilité douce lorsque la Confédération ne participe pas financièrement à ces infrastructures d'une autre manière. Aucune contribution n'est

versée à des fins d'exploitation. Dans l'ensemble, la participation de la Confédération aux frais totaux s'élève à l'heure actuelle à environ 38 %.

Sur les ressources fédérales déjà autorisées pour les projets urgents (2,6 milliards de francs) et les quatre générations du PTA (7,2 milliards de francs), un peu moins de 60 % avaient été engagés et un peu moins de 50 %, versés à la fin de 2024. Cela tient notamment à la longueur des procédures d'approbation, à la complexité des projets et au manque de ressources au niveau des cantons et des communes.

Par essence, les agglomérations s'étendent sur plusieurs communes ou cantons, voire sur plusieurs pays. Les contributions sont destinées à des projets et à des mesures et ne sont donc pas axées exclusivement sur un canton spécifique. Au cours des quatre premières générations du PTA, la Confédération a versé près de la moitié de ses contributions aux cinq agglomérations suivantes : Berne (15 %), Grand Genève (11 %), Limmattal (10 %), Zurich-Glattal (9 %) et Bâle (7 %).

Au niveau des cantons et des communes, le financement est réglé de diverses manières. Il s'appuie parfois sur des fonds affectés provenant de l'impôt sur les véhicules à moteur ou sur les recettes des amendes, et parfois sur les recettes fiscales générales. Dans certains cas, les cantons injectent aussi des fonds supplémentaires dans les projets des communes cofinancés par la Confédération.

1.4. Défis

Le PTA et les projets d'agglomération ont été soumis à plusieurs évaluations. Dans les grandes lignes, le programme est **bien accepté** à tous les échelons de l'État. D'importantes infrastructures de transport ont pu être réalisées dans des agglomérations de grande, moyenne et petite taille. Par ailleurs, les projets de conception globale des transports et la coordination entre le développement des transports et l'urbanisation ont pris beaucoup d'importance. Les institutions chargées du fonctionnement des agglomérations ont évolué pour s'inscrire dans une collaboration régionale, voire transfrontalière. Les projets dépassant les limites d'un territoire cantonal, voire celles du territoire national, ont donné naissance à des formes de collaboration qui n'existeraient pas autrement, ou pas à cette échelle, et qui incluent parfois également d'autres secteurs. La réalisation de plusieurs projets accuse toutefois un **retard substantiel**, car les agglomérations se sont montrées trop optimistes dans leur planification, surtout lors des 1^{re} et 2^e générations du PTA. Diverses mesures (obligation de présenter des projets à maturité ou de respecter des délais, financement durable via le FORTA et cofinancement forfaitaire de mesures de moindre envergure) permettront de résoudre ce problème à moyen terme. Une planification plus réaliste a d'ailleurs déjà produit quelques effets dans de nombreuses agglomérations puisque l'avancement de la mise en œuvre a pu y être amélioré. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a estimé dans un rapport de 2016² que la définition des priorités et le

² CDF (2016), *Examen de projets et surveillance en matière de projets d'agglomération*, CDF-15352 (rapport complet en allemand, résumé en français)

contrôle des effets n'étaient pas suffisants. L'ARE a tenu compte des recommandations du CDF pour le développement du PTA et renforcé ce contrôle.

Initialement, le PTA avait pour but d'aider les agglomérations à exécuter des mesures de grande ampleur difficiles à financer. Des **effets d'aubaine** sont toutefois probables puisque certaines **mesures de petite, voire de très petite envergure** bénéficient à l'heure actuelle d'une **contribution fédérale** en raison d'une volonté politique et d'un besoin de transports, alors que les cantons et communes pourraient très bien en assurer eux-mêmes le financement. Souvent, ces mesures ont trait à la mobilité piétonne et cycliste, à la sécurité routière et à l'acceptabilité de la circulation dans son ensemble. Leurs effets positifs sont relativement limités d'un point de vue territorial, et leur **utilité est principalement locale**. Même si elles contribuent dans l'ensemble à améliorer le système de transport global, il paraît plus opportun du point de vue de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale d'exécuter et de financer ces tâches de manière décentralisée. Cependant, des agglomérations de plus petite taille, situées en partie dans des zones rurales, bénéficient aussi de la vaste portée du cofinancement, car celui-ci contribue à l'efficacité et à l'acceptation du programme et favorise la collaboration entre les cantons et les communes sur un plan général. De plus, ce cofinancement concourt à l'atteinte coordonnée d'objectifs d'aménagement du territoire et de transports (poursuite de l'urbanisation à l'intérieur du territoire et coordination entre urbanisation et développement des transports) dans l'espace fonctionnel des projets d'agglomération, objectifs qu'il serait sinon impossible d'atteindre au moyen de mesures communales isolées.

D'un point de vue global, les modalités actuelles du financement des transports comportent un risque d'**incitations inopportunes entre le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et les projets d'agglomération**. Il peut par exemple être plus avantageux pour un canton de « commander » l'ensemble de ses infrastructures ferroviaires par la voie du FIF (le financement étant alors entièrement à la charge de la Confédération) que de participer, au moyen du FORTA, au financement de solutions pourtant plus simples et plus économiques (métro, RER ou tram). Ce choix peut en définitive entraîner des surcoûts dans le système. Dans un rapport de 2023³, le CDF souligne en outre le risque de conflits d'objectifs et de redondances entre les projets d'agglomération et les infrastructures de transport nationales (par ex. routes nationales), risque que l'ARE entend identifier à l'avenir de manière précoce au moyen du Plan sectoriel des transports. Il faudra attendre les projets de la 4^e génération pour voir si ce plan permet effectivement d'éviter des redondances.

Les projets d'agglomération sont parfois critiqués pour leur **grande complexité** et leur **manque de flexibilité**^{4,5}. Ces critiques concernent en particulier les projets de plus petite portée, dont l'utilité (contributions aux investissements, meilleure planification des projets et coordination dans les espaces fonctionnels sur la base des prescriptions de la

³ CDF (2023), *Effets des mesures mises en œuvre dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération*, CDF-20393 (rapport complet en allemand, résumé en français)

⁴ Le Conseil fédéral (2018), *Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons*. Rapport en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN, 12 avril 2013

⁵ Fondation pour la collaboration confédérale (2022), *Rapport de monitoring du fédéralisme 2017-2021. Synthèse politique*.

Confédération) ne paraît pas toujours justifier les coûts (charge administrative liée à l'élaboration et la mise en œuvre des projets). Or si le rapport coûts/utilité n'était pas favorable, les organismes responsables ne soumettraient pas de projet. À partir de la 3^e génération, le système a en outre été simplifié par l'instauration de contributions forfaitaires aux mesures ne générant pas des frais supérieurs à 5 millions de francs, et en juin 2025, le Conseil fédéral a décidé d'autres simplifications en vue de la 6^e génération du PTA.

2. Variantes possibles

Le groupe de travail a examiné les autres variantes suivantes :

1. décentralisation ;
2. désenchevêtrement partiel et orientation vers les grands projets ;
3. adoption de conventions-programmes pour les mesures de plus petite envergure ;
4. taux de contribution variant selon le moyen de transport ;
5. intensification de la tâche commune par une implication accrue de la Confédération.

La possibilité d'une centralisation complète des tâches à l'échelon de la Confédération n'a pas été étudiée, car le groupe de travail la juge contraire au principe de subsidiarité.

2.1. Décentralisation

2.1.1. Orientation générale

Le PTA est abrogé de sorte que la Confédération ne participe plus à l'examen et au financement des projets d'agglomération. Les cantons planifient et financent eux-mêmes leurs investissements. Au besoin, ils peuvent former des concordats régionaux pour favoriser la coordination, l'expertise et les solutions de financement intercantionales.

2.1.2. Nécessité de légiférer

La décentralisation nécessite une modification de l'art. 86, al. 1, Cst. Les mesures permettant d'améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations ne sont plus financées à partir d'un fonds en lien avec la circulation routière, ce qui induit le remaniement de la LFORTA, de la LUMin et de l'OUMin et l'abrogation de l'OPTA. Dans le cas des agglomérations s'étendant sur plusieurs cantons, il faut négocier des accords de collaboration intercantonaux et, le cas échéant, réviser les lois cantonales.

2.1.3. Conséquences financières

Pour que le projet « Désenchevêtrement 27 » présente un bilan global équilibré, les ressources financières prélevées actuellement sur le FORTA à destination du PTA reviennent aux cantons (montant budgétisé : env. 350 millions de francs par an ; dépenses effectives : moins de 200 millions de francs par an). Leur répartition entre les cantons est examinée d'un point de vue global afin d'éviter de trop grandes distorsions par rapport à la situation actuelle. Les cantons peuvent utiliser leur part comme ils l'entendent. À noter dans ce contexte que pour l'heure, les communes et les pays voisins bénéficient aussi directement de la manne fédérale. Ainsi, pour que les communes continuent de percevoir des fonds pour les infrastructures de transport de leurs agglomérations, les cantons doivent en assurer le financement.

Étant donné que les ressources destinées aux projets d'agglomération proviennent à l'heure actuelle du FORTA, le choix de la décentralisation exige de répondre aux questions suivantes : faut-il maintenir l'apport au FORTA sous sa forme et à sa hauteur actuelles et utiliser les ressources actuellement affectées au PTA pour financer d'autres buts du FORTA (par ex. routes nationales) ? Faut-il, au contraire, réduire l'apport au FORTA et affecter les recettes fiscales qui alimentent ce fonds à d'autres groupes de tâches du budget fédéral ? Si elle est décidée, la réaffectation des recettes fiscales nécessitera une modification de l'art. 86, al. 2, Cst.

À l'échelon de la Confédération, la charge administrative inhérente aux projets d'agglomération disparaît. Il est difficile d'évaluer à quel point celle des cantons augmentera ou diminuera après le retrait de la Confédération (ratio entre la charge de travail liée à la présentation des demandes et l'éventuelle augmentation des tâches des cantons en matière d'expertise, de surveillance et de coordination) si l'on entend maintenir l'exécution des tâches à un niveau équivalent. De surcroît, les conséquences de la décentralisation peuvent varier d'un canton à l'autre. En général, les grands cantons ou les grandes agglomérations disposent déjà des compétences et des ressources nécessaires pour pouvoir réaliser une planification globale de leurs transports indépendamment de la Confédération. Cela risque en revanche de ne guère être le cas des plus petits cantons, et notamment des organismes responsables de projets transfrontaliers.

2.1.4.Évaluation

La décentralisation ne fait pas l'unanimité à l'intérieur du groupe de travail.

De l'avis des représentants du secteur, la participation de la Confédération aux projets d'agglomération se justifie par la nécessité d'assurer une coordination transfrontalière, d'adopter des directives applicables à l'échelle nationale et de garantir une utilité uniforme sur l'ensemble du territoire. À la différence des projets d'agglomération individuels, le PTA est donc considéré comme un instrument d'encouragement général. Il est probable que le retrait de la Confédération s'accompagnera d'une moins bonne exécution des tâches, car celles-ci risquent d'excéder les capacités organisationnelles, techniques et parfois aussi financières des cantons. Les incidences de la décentralisation sur la subsidiarité sont jugées différemment selon les points de vue : les représentants du secteur les estiment négatives, à l'inverse des représentants des finances publiques, qui pensent qu'elles seront positives. Ceux-ci font valoir que les cantons démontrent, dans d'autres groupes de tâches, leur capacité à piloter eux-mêmes, de bout en bout, des projets et des tâches d'une portée équivalente, tant sur le plan du financement que sur celui de l'organisation. Les responsables du secteur doutent toutefois que ce soit vraiment le cas, surtout en ce qui concerne les organismes responsables de projets transfrontaliers.

À supposer que les communes et les cantons soient responsables de la décision, des frais et de l'utilité directe des projets d'agglomération, les représentants des finances publiques considèrent que la décentralisation peut avoir des conséquences positives en matière d'équivalence fiscale. Or, une infrastructure de transport qui fonctionne bien dans les agglomérations déleste les réseaux et infrastructures supérieurs et a, par conséquent, des effets positifs sur le système de transport national. C'est pourquoi les représentants du secteur estiment que la décentralisation risque de compromettre l'équivalence fiscale puisque la Confédération bénéficiera de la situation sans avoir participé aux frais. Ils soulignent en outre que la réduction des bouchons, des retards et des problèmes environnementaux sera également favorable à la place économique suisse et améliorera la qualité de vie à l'échelle nationale.

La décentralisation peut contribuer à des gains d'efficacité du fait du raccourcissement des procédures, voire de la suppression de l'obligation de présenter une demande de projet, et de l'octroi d'une plus grande liberté au niveau de la planification et de l'affectation des ressources. Ces gains d'efficacité sont toutefois mis en doute, en particulier pour les projets transfrontaliers. Étant donné que le contenu et la durée des procédures sont coordonnés à l'heure actuelle par des prescriptions fédérales, des pertes d'efficacité sont probables si les cantons et parfois les communes doivent acquérir des connaissances spécialisées et mettre en place des organes et des processus supplémentaires sans pouvoir recourir au pôle de compétences et à la fonction de coordination de la Confédération.

Sachant que dans l'état actuel des choses, les cantons sont déjà responsables de la planification et de la réalisation des projets d'agglomération, la décentralisation ne se traduira pas nécessairement par une perte d'efficacité. Sans l'aide financière et les connaissances spécialisées de la Confédération, les objectifs définis dans la politique

en matière de trafic d'agglomération risquent toutefois de ne plus être atteints. En d'autres termes, il est possible que les projets d'agglomération n'aient plus la même portée, la même qualité ou le même effet général que ceux d'aujourd'hui. Malgré la compensation dans le bilan global, les représentants du secteur craignent qu'en l'absence des ressources fédérales à affectation obligatoire, les cantons ne consacrent moins d'argent aux infrastructures de transport suivant la nature des financements et la concurrence avec d'autres dépenses. Il convient également de noter que les fonds alloués par la Confédération sont destinés à des projets qui peuvent également s'étendre au-delà des frontières cantonales et nationales.

Selon les représentants des finances publiques, la décentralisation est susceptible de supprimer les éventuelles incitations inopportunes qui résultent de l'enchevêtrement actuel des financements. Ce serait par exemple le cas si certains projets étaient mis en œuvre en priorité seulement parce que des fonds fédéraux sont disponibles. La présente variante permet également d'atténuer le risque d'effets d'aubaine, notamment dans le cas des projets de plus petite envergure. Les représentants du secteur doutent de l'existence d'incitations inopportunes de grande ampleur, car les organismes responsables des projets doivent supporter eux-mêmes plus de la moitié des frais et, le plus souvent, souscrire des crédits bruts. Les représentants du secteur pensent au contraire que la décentralisation supprimera l'incitation positive à exécuter des projets d'agglomération, l'expérience ayant montré que les projets transfrontaliers et les projets d'infrastructures routières et ferroviaires (transport local), extrêmement coûteux, étaient rares avant la mise en place des aides financières fédérales.

Les représentants du secteur s'opposent à toute décentralisation. Ils estiment que cette variante n'est pas compatible avec la politique des transports et de l'aménagement du territoire. À leurs yeux, la décentralisation diminuera la portée et l'efficacité des projets d'agglomération et, par conséquent, l'efficacité des politiques fédérales.

D'un point de vue de désenchevêtrement, les représentants des finances publiques sont plus favorables à la décentralisation que les représentants du secteur. Selon eux, cette variante est susceptible de réduire les dépendances, les éventuels effets d'aubaine et les incitations inopportunes. Elle peut aussi permettre aux cantons d'exécuter les tâches et de piloter les ressources financières en toute autonomie.

2.2. Désenchevêtrement partiel et orientation vers les grands projets

2.2.1. Orientation générale

Le PTA sert uniquement à soutenir les grands projets qui sont utiles au système de transport global et que les agglomérations ne peuvent pas financer seules. La Confédération ne participe plus financièrement aux mesures nationales de plus petite portée. Les critères d'octroi des contributions sont remaniés en conséquence, et un seuil de financement est défini.

À titre d'exemple, seuls les projets pour lesquels les frais d'investissement dépassent 20 millions de francs font encore l'objet d'une aide financière dans le cadre du PTA. Ainsi, celui-ci est axé sur les agglomérations de grande à très grande taille, où l'exécution des mesures concernant les transports publics et les routes coûte cher. Afin de compenser le désavantage qui s'ensuit pour les petites et moyennes agglomérations, il est possible de lier cette variante à une extension des contributions forfaitaires (voir la variante 2.3).

2.2.2.Nécessité de légiférer

Les conditions de financement prévues dans l'OUMin et l'OPTA doivent être modifiées. La présente variante risque de réduire le montant global des fonds mis à disposition par la Confédération. C'est pourquoi elle nécessite de remanier la LUMin afin de modifier la part du FORTA (entre 9 et 12 % au maximum à l'heure actuelle) affectée aux projets d'agglomération. De plus, il faut réviser ou biffer l'art. 17d, al. 4, LUMin, qui dispose une prise en considération équitable de toutes les régions du pays, y compris des zones urbaines et des chefs-lieux de petite ou moyenne taille.

2.2.3.Conséquences financières

Afin que le bilan global du projet « Désenchevêtrement 27 » soit équilibré, les ressources du FORTA affectées à l'heure actuelle à des projets de plus petite portée reviennent aux cantons. Ceux-ci sont libres de les utiliser comme ils l'entendent. Comme les nouveaux critères d'octroi de contributions risquent de diminuer le nombre de projets pouvant être soumis à la Confédération, la Confédération et les cantons peuvent s'attendre à une légère réduction de leur charge administrative. La Confédération a toutefois déjà bien baissé la charge administrative des petites et moyennes agglomérations et elle entend continuer dans ce sens à partir de la 6^e génération du PTA.

2.2.4.Évaluation

La présente variante améliore la subsidiarité par rapport à la situation actuelle, car la Confédération limite sa participation financière aux grands projets qui grèvent davantage les finances des cantons et qui, pour certains, nécessitent une coordination intercantonale et déploient leurs effets sur l'ensemble du territoire national. La présente variante améliore également l'équivalence fiscale pour deux raisons : les cantons couvrent eux-mêmes les frais des projets de plus petite portée dont l'utilité se limite plutôt à un territoire, et la Confédération participe uniquement aux projets qui démontrent leur utilité pour le système de transport global.

Des gains d'efficacité sont en outre possibles, car la durée des procédures est réduite pour les petits projets, et les modalités de planification et d'utilisation des ressources financières sont assouplies.

Sachant que dans l'état actuel des choses, les cantons sont déjà responsables de la planification et de la réalisation des projets d'agglomération, la suppression des contributions fédérales aux projets de plus petite portée ne se traduira pas nécessairement par une perte d'efficacité. Comme le chiffre 2.1 l'indique en ce qui concerne la décentralisation, les objectifs définis dans la politique en matière de trafic d'agglomération risquent toutefois de ne plus être atteints sans l'aide financière et les connaissances spécialisées de la Confédération. En d'autres termes, il est possible que les projets d'agglomération n'aient plus la même portée ou le même effet général que ceux d'aujourd'hui. La limitation de la contribution fédérale aux grands projets peut également conduire à ce qu'un nombre considérable de petites et moyennes agglomérations perdent leur droit aux subventions fédérales et, en particulier, nettement affaiblir la collaboration transfrontalière sur les questions de transports et d'aménagement du territoire. Si les cantons n'affectent plus à des projets d'agglomération les fonds qu'ils perçoivent sur la base du bilan global, les disparités risquent de s'accroître au niveau des infrastructures de transport entre les agglomérations.

Selon les représentants des finances publiques, la présente variante est susceptible de supprimer les éventuelles incitations inopportunes qui résultent de l'enchevêtrement des financements liés aux projets de petite portée. Ce serait par exemple le cas si certains projets étaient mis en œuvre en priorité seulement parce que des fonds fédéraux sont disponibles. La présente variante permet également d'atténuer le risque d'effets d'aubaine, qui peut par nature être plus important pour les projets de plus petite envergure que pour les autres. Les représentants du secteur doutent de l'existence d'incitations inopportunes de grande ampleur. Ils pensent au contraire que la présente variante supprimera l'incitation positive à mener des projets d'agglomération de plus faible portée sur l'ensemble du territoire national et à régler conjointement des problèmes de transport transfrontaliers. Les représentants du secteur craignent de surcroît que la présente variante et la fixation d'un seuil de financement à 20 millions de francs ne créent de nouvelles incitations inopportunes. À leurs yeux, les cantons auront intérêt à concevoir des projets surdimensionnés, qui leur coûteront en définitive moins cher que des projets plus modestes en raison de l'aide financière fédérale. Ce risque devrait néanmoins être limité, car la Confédération continuera à octroyer ses contributions en se basant sur des critères clairement définis et en tenant compte du rapport coûts/utilité des projets.

Dans l'ensemble, les représentants du secteur sont nettement moins favorables à la présente variante qu'au maintien de la situation actuelle. Ils craignent que toutes les régions du pays ne soient plus dûment prises en considération et que la portée et l'efficacité générales des projets d'agglomération ne s'érodent si la Confédération limite son financement aux grands projets. En revanche, ils ont une meilleure opinion de la présente variante dans une perspective de désenchevêtrement. À leur avis, l'orientation vers les grands projets permettra de réduire certains liens de dépendance et d'atténuer les incitations inopportunes et les effets d'aubaine potentiels. Elle habilitera également

les cantons à exécuter les tâches et à piloter les ressources financières de manière autonome dans le cadre de projets de plus petite envergure.

2.3. Adoption de conventions-programmes pour les mesures de plus petite envergure

2.3.1. Orientation générale

Pour les projets d'agglomération comportant des mesures de faible envergure, les cantons reçoivent des contributions forfaitaires qui leur permettent de réduire leur charge administrative et celle des organismes responsables et d'accroître leur marge de manœuvre. Les ressources correspondantes ne sont plus allouées pour des projets ou des mesures spécifiques, mais elles sont attribuées aux cantons sur la base de conventions-programmes. Dans ces conventions, la Confédération et les cantons définissent ensemble, pour une période de quatre ans, les objectifs à atteindre, les indicateurs de performance et de qualité à respecter et les montants que la Confédération doit verser aux cantons. Le financement passe par des contributions forfaitaires, et il n'est plus nécessaire d'établir un décompte par mesure. Si l'examen de cette variante est poursuivi dans la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 », il faudra déterminer la clé de répartition des contributions forfaitaires entre les agglomérations (par ex. par habitant ou équivalent temps plein, ou selon le degré d'urbanisation, le nombre d'agglomérations ou les heures d'embouteillages). Comme à l'heure actuelle, les grands projets (par ex. à partir de 20 millions de francs, comme dans la variante visée au ch. 2.2) seront financés sur une base individuelle dans le cadre du PTA. Si la présente variante est approfondie, il est également possible d'envisager des critères d'évaluation autres qu'un seuil de financement pour délimiter les mesures.

2.3.2. Nécessité de légiférer

Les conventions-programmes, ainsi que le contenu précis et la procédure qu'elles comportent doivent être définis dans la LUMin, puis précisés dans les dispositions d'exécution correspondantes, à savoir l'OUMin et l'OPTA.

2.3.3. Conséquences financières

Aucun transfert de ressources n'a lieu dans le cadre du bilan global équilibré du projet « Désenchevêtrement 27 ». L'allègement ou l'alourdissement de la charge administrative de la Confédération et des cantons dépend de la densité réglementaire et du contrôle des conventions-programmes. Dans l'ensemble, les cantons devraient avoir

d'avantage de marge de manœuvre pour l'utilisation de leurs ressources. La mise en place de cette variante risque en revanche d'entraîner une charge de travail non négligeable.

2.3.4.Évaluation

Étant donné que la présente variante ne constitue pas un désenchevêtrement à proprement parler, mais qu'elle modifie le fonctionnement des liens existants, le groupe de travail estime que les différences par rapport au statu quo au niveau des critères d'évaluation sont relativement minimales. D'une manière générale, la présente variante renforcera la subsidiarité puisqu'elle prévoit d'augmenter la marge de manœuvre et la flexibilité des cantons. La Confédération participera toujours financièrement aux projets d'agglomération, mais elle contrôlera moins l'utilisation des ressources, car ses subventions ne seront plus liées à des projets isolés, mais tiendront à la réalisation d'objectifs plus larges. Selon la qualité et le degré de réalisation des objectifs et des indicateurs, l'équivalence fiscale risque, quant à elle, de ne pas être garantie. À l'inverse, cette équivalence peut être accrue si, par exemple, la Confédération assume une fonction de pilotage stratégique. De même, il est probable que l'efficacité et l'efficience de la présente variante varient considérablement en fonction de la qualité et du degré de réalisation des objectifs et des indicateurs, ainsi que de la charge de contrôle nécessaire. L'élaboration d'un système de contrôle fonctionnel, efficace et équitable risque de ne pas être simple.

Dans l'ensemble, la présente variante est moins convaincante que la situation actuelle, car elle nécessite de créer, de gérer et de vérifier un instrument en plus du PTA et risque, par conséquent, d'induire une charge de mise en œuvre supplémentaire. En outre, il sera probablement difficile de répartir les ressources entre les cantons sur la base de critères ciblés et en fonction des besoins de chaque canton. Il est plus facile de le faire dans la situation actuelle, où la répartition des contributions fédérales est fondée sur des projets. Si la présente variante est adoptée, ces contributions risquent d'être accordées sans distinction ni considération des besoins concrets. Le groupe de travail estime en outre que les conventions-programmes comportent un risque d'incitations inopportunes et d'effets d'aubaine. Enfin, la présente variante maintient les liens de dépendance entre les échelons de l'État.

2.4. Taux de contribution variant selon le moyen de transport

2.4.1.Orientation générale

La participation de la Confédération est fixée dans le PTA selon le moyen de transport. Pour les projets de transport local par voie ferrée (tram ou métro), il est prévu de la relever à un taux maximal de $\frac{2}{3}$ ou 75 % des coûts afin de combler une partie de l'écart avec la participation financière de la Confédération dans les infrastructures ferroviaires (financées en totalité au moyen du FIF). Pour les autres projets, la participation financière de la Confédération est maintenue à un taux variant entre 30 et 50 %.

Les projets concernant le transport local par voie ferrée restent financés au moyen du FORTA, et le processus prévu dans le PTA est maintenu tel quel.

2.4.2. Nécessité de légiférer

La présente variante nécessite de modifier le taux de contribution mentionné à l'art. 17d LUMin et de le distinguer en fonction des projets. Si la réalisation d'un projet requiert dans l'ensemble davantage de ressources, il faut également remanier l'art. 17f LUMin et y inscrire qu'une part dépassant 9 à 12 % des dépenses prévues dans le FORTA doit être affectée aux projets d'agglomération.

Ces modifications légales exigent la révision des dispositions pertinentes de l'OUMin et de l'OPTA.

2.4.3. Conséquences financières

Les conséquences financières diffèrent selon que la part des dépenses prévues dans FORTA au titre des projets d'agglomération reste comprise entre 9 et 12 % ou qu'elle est relevée. Dans le premier cas, il est possible que des projets autres que des projets de transport par voie ferrée bénéficient d'une contribution moins élevée qu'à l'heure actuelle sans que cela ne déséquilibre le bilan global du projet « Désenchevêtrement 27 ». Dans le second cas, il faudra examiner la manière dont le transfert de ressources est pris en compte dans le bilan global.

Dans le domaine du transport local par voie ferrée (tram ou métro), la présente variante permet de diminuer la charge des organismes responsables de projets d'agglomération (communes et cantons), puisque la participation financière de la Confédération est relevée. Dans le même temps, il est néanmoins possible que la Confédération bénéficie également d'un allègement de la charge qui lui incombe dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire (FIF) si, par suite des changements de pratique induits, le nombre de projets ferroviaires réalisés est plus faible que celui des projets de transport local par voie ferrée (tram ou métro), économiquement avantageux. Dans l'ensemble, le groupe de travail s'attend toutefois à une charge accrue sur les finances fédérales.

Il est peu probable que la présente variante s'accompagne d'un allègement administratif, car les processus et les tâches de la Confédération et des cantons resteront les mêmes qu'à l'heure actuelle.

2.4.4.Évaluation

Étant donné que la présente variante ne constitue pas un désenchevêtrement à proprement parler, mais qu'elle modifie le fonctionnement des liens existants, le groupe de travail estime que les différences par rapport au statu quo au niveau des critères d'évaluation sont relativement minimales. D'une manière générale, la présente variante affaiblira la subsidiarité, car elle accroît la participation financière de la Confédération à des projets de tram ou de métro, alors même que les cantons sont déjà capables de réaliser ce genre de projet dans les conditions de subventionnement en vigueur. À l'inverse, la présente variante peut aussi se justifier par le fait que les cantons contribueront à l'avenir à des projets de tram ou de métro, ceux-ci étant financés à l'heure actuelle, pour des raisons d'incitation, comme des projets ferroviaires relevant du FIF. Sur ce point, le principe de subsidiarité s'en trouvera renforcé.

La présente variante améliore l'équivalence fiscale dans la mesure où les projets de transport par voie ferrée sont jugés plus utiles à l'ensemble du système que les autres projets d'agglomération. Cependant, ces projets risquent de n'avoir, pour l'essentiel, qu'une utilité régionale et ne pas justifier une augmentation de la participation financière de la Confédération dans l'ordre de grandeur prévu.

La mise en œuvre de la présente variante n'a pas d'incidence sur le plan de l'efficacité puisque les processus ne sont pas modifiés. Du point de vue du système de transport global, des gains d'efficacité sont envisageables si les décisions d'investissement dans des projets de transport ferroviaire ou dans des projets de tram ou de métro reposent bel et bien, à l'heure actuelle, sur des incitations inopportunes. Si elle peut atténuer ces incitations, la présente variante risque aussi d'en créer d'autres en faveur de projets coûteux ou non prioritaires puisqu'elle prévoit une prestation propre des cantons inférieure à 30 %.

Le groupe de travail est plus favorable au maintien de la situation actuelle qu'à la mise en œuvre de la présente variante. Selon lui, la question des incitations inopportunes nécessite un examen approfondi pour justifier le relèvement des taux de contribution. Le groupe de travail estime qu'il est aussi possible de résoudre ce problème dans le cadre du FIF en excluant les projets ferroviaires des Étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, si ceux-ci présentent un moins bon rapport coûts/utilité que des projets de tram ou de métro.

2.5. Intensification de la tâche commune

2.5.1.Orientation générale

La Confédération participe non seulement au financement des projets d'agglomération, mais également à leur pilotage. La planification générale et la coordination des moyens de transport relèvent d'un organe composé de représentants de la Confédération et de représentants des cantons (et, le cas échéant, des communes), sur le modèle des régions de planification supracantonales définies dans le cadre du FIF. Les échelons de

l'État participant à cet organe continuent toutefois de décider en toute autonomie des projets qu'ils souhaitent réaliser. Comme à l'heure actuelle, la Confédération est investie d'une compétence de cofinancement dans la planification des projets, mais n'a aucun pouvoir de décision.

2.5.2. Nécessité de légiférer

La présente variante nécessite de modifier l'OUMin et l'OPTA pour y inscrire les modalités de la planification et de la coordination générales.

2.5.3. Conséquences financières

L'amélioration de la coordination permet de créer des synergies et d'économiser une partie des ressources. La présente variante n'a aucune incidence sur le bilan global du projet « Désenchevêtrement 27 ».

2.5.4. Évaluation

Étant donné que la présente variante ne constitue pas un désenchevêtrement à proprement parler, mais qu'elle modifie le fonctionnement des liens existants, le groupe de travail estime que les différences par rapport au statu quo au niveau des critères d'évaluation sont relativement minimales. La mesure dans laquelle des gains ou, au contraire, des pertes d'efficacité et d'efficacités en résulteront au niveau de l'exécution des tâches dépend des modalités précises de la réforme et doit faire l'objet d'un examen approfondi.

Le groupe de travail considère que le projet « Désenchevêtrement 27 » ne se prête pas à ce genre de réforme. À son avis, la présente variante peut, au besoin, être étudiée dans le cadre de travaux sectoriels et, le cas échéant, bénéficier d'une mise en œuvre plus rapide.

3. Appréciation et recommandations

Les représentants du secteur jugent appropriée la répartition des tâches dans le trafic d'agglomération. Le PTA a permis non seulement de réaliser des infrastructures de transport essentielles, mais également de renforcer la collaboration entre les cantons, les communes et les pays voisins. En outre, les conceptions de systèmes de transport globaux et la coordination entre le développement des transports et l'urbanisation ont nettement gagné en importance. Le PTA est continuellement affiné et adapté aux besoins. Par conséquent, les représentants des cantons et les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération sont favorables au maintien de la situation actuelle. À leur avis, un retrait de la Confédération du trafic d'agglomération risque de saper le

développement des transports et de l'aménagement du territoire et de compromettre l'efficacité. Étant donné que les agglomérations sont des espaces fonctionnels qui s'étendent parfois au-delà des frontières cantonales ou nationales, les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération et des cantons ainsi que les représentants des finances publiques à l'échelon des cantons estiment que la participation financière de la Confédération se justifie également pour des raisons de subsidiarité.

Dans une perspective de désenchevêtrement, les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération estiment en revanche que la décentralisation mérite une analyse approfondie et recommandent d'en poursuivre l'examen lors de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 ». Bien que la Confédération soit habilitée, depuis l'entrée en vigueur de la RPT, à soutenir financièrement les infrastructures de transport, la planification et le développement du trafic d'agglomération incombent aux cantons et aux communes lorsqu'ils concernent des infrastructures cantonales et communales. Il est prévu que la décentralisation permette de réduire les rapports de dépendance financière entre la Confédération et les cantons. Il conviendra alors d'examiner si, en l'absence de tels rapports, la Confédération devra encore s'acquitter de tâches en matière de coordination et de transfert de connaissances pour le compte des cantons.

Le groupe de travail recommande de ne pas approfondir les autres variantes examinées, à savoir « Désenchevêtrement partiel et orientation vers les grands projets », « Adoption de conventions-programmes pour les mesures de plus petite envergure », « Taux de contribution variant selon le moyen de transport » et « Intensification de la tâche commune ».