

Évaluation des effets des mesures mises en œuvre dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération

Office fédéral du développement territorial

L'essentiel en bref

Dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA), la Confédération participe au financement de projets de transports dans les villes et les agglomérations. Les contributions fédérales vont à des agglomérations dont les projets coordonnent efficacement le développement des transports et celui de l'urbanisation. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) assure la direction du PTA, qui constitue une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes.

Dans le cadre du PTA, la Confédération met à disposition depuis 2009 entre 270 et 360 millions de francs pour le cofinancement des infrastructures de transport des villes et agglomérations. Au total, 5,8 milliards de francs ont été engagés au moyen d'arrêtés fédéraux pour cofinancer les mesures des projets d'agglomération de la première et de la deuxième période de financement (génération) ainsi que les projets urgents. La subvention est solidement ancrée dans la loi et les objectifs et les conditions-cadres sont largement acceptés par les parties prenantes.

L'évaluation vise à déterminer si les mesures relatives aux infrastructures de transport prévues par les PTA produisent les effets escomptés. L'analyse montre qu'en plus de la quantité (nombre de mesures de construction réalisées), les projets doivent mettre davantage l'accent sur la qualité de l'impact de ces mesures.

Une approche globale influence positivement la collaboration entre les institutions

Les projets d'agglomération encouragent une planification intercommunale du développement des transports et de l'urbanisation. Ils ont conduit à la formation de structures interdisciplinaires à tous les échelons étatiques. La collaboration entre les communes d'une agglomération constituait en particulier une première dans la pratique d'octroi des subventions fédérales. La mise en réseau des institutions d'une agglomération améliore la qualité de la planification des transports. Les conventions entre la Confédération et les organismes responsables confèrent un caractère contraignant à la mise en œuvre des mesures de construction. Comme de nombreuses agglomérations ont pris du retard dans la mise en œuvre des mesures, la Confédération a introduit des délais supplémentaires dans la procédure.

À l'avenir, l'ARE veut identifier à temps les conflits d'objectifs qui résultent du chevauchement des projets d'agglomération et d'infrastructures de transport nationales (par ex. routes nationales) grâce au Plan sectoriel des transports. Il faudra toutefois attendre les projets de la 4^e génération (dès 2024) pour voir dans quelle mesure cet instrument apporte les avantages escomptés et évite ainsi les doublons.

Les agglomérations doivent préciser plus clairement leurs problèmes majeurs respectifs

De nombreux projets d'agglomération sont dépourvus d'accent clairement identifiable. De nombreux organismes responsables n'ont pas défini de problème majeur dans leur système de transport à résoudre par des mesures infrastructurelles. Il en résulte des projets d'agglomération qui constituent un assemblage disparate de mesures sans effet global. La plupart des agglomérations révisent leurs projets tous les quatre ans. Cette situation les amène à se concentrer sur la mise en œuvre des mesures et à perdre de vue les effets visés. De tels facteurs augmentent le risque pour la Confédération d'allouer ses moyens financiers selon le principe de l'arrosoir.

Les effets escomptés des projets d'agglomération sont jugés trop optimistes

Le taux de contribution de la Confédération oscille entre 30 et 50 % des coûts de réalisation. Plus l'effet d'un projet d'agglomération est jugé élevé, plus le soutien financier de la Confédération sera important. Les acteurs des projets d'agglomération partent du principe qu'une fois réalisées, les mesures produisent automatiquement l'effet escompté « sur papier ». La Confédération laisse aux agglomérations le soin de vérifier ou non si les mesures mises en œuvre ont eu l'effet escompté.

La Confédération a cofinancé les projets d'agglomération de la 1^{ère} et de la 2^e génération (dès 2010 et 2014) au moyen du fonds d'infrastructure. La limitation dans le temps du fonds faisait prévaloir le principe du « premier arrivé, premier servi » et a déclenché une frénésie de projets inaboutis. Depuis son remplacement par le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), la participation financière de la Confédération est garantie pour une durée indéterminée grâce à des sources de revenus supplémentaires. Cela a permis aux agglomérations de consacrer plus de temps à la planification des mesures de la 3^e génération (dès 2019), ce qui a amélioré le degré de maturité des mesures et le PTA dans son ensemble.

Développer les projets d'agglomération de manière à en démontrer l'efficacité

Dans les projets choisis, des objectifs d'efficacité sont définis pour les mesures-clés et, en principe, mesurables. Dans deux des cinq études de cas réalisées, les agglomérations ont vérifié les effets obtenus à l'aide d'un système de suivi et de contrôle de gestion. Les demandes de projets ne sont toutefois pas clairement axées sur les résultats et ne prévoient pas de contributions spécifiques pour les éléments-clés d'une génération. Le CDF recommande par conséquent de mettre en place des modèles d'impact pour le développement ultérieur des projets d'agglomération.

Le contrôle prévu par l'ARE pour vérifier l'impact du PTA est encore trop peu spécifique et une partie des preuves avancées sont peu probants. Des optimisations seraient nécessaires sur le plan méthodologique. Ces analyses approfondies sont nécessaires pour identifier les mesures les plus efficaces et celles qui le sont moins.

Texte original en allemand