

# LA REFORME DE LA PEREQUATION FINANCIERE DE LA CONFEDERATION ET LE NOUVEAU VISAGE DE L'OFROU

Dr. Rudolf DIETERLE  
Office fédéral des routes, OFROU  
Département fédéral de l'environnement, des transports,  
de l'énergie et de la communication,  
3003 Berne, Suisse  
[www.astra.admin.ch](http://www.astra.admin.ch)

## PREAMBULE

A la réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (RPT) entraîne un remaniement complet de la répartition des tâches dans le domaine des routes. Tant l'Office fédéral des routes (OFROU) que les cantons vont par conséquent devoir procéder à d'importantes modifications. Rarement une unité organisationnelle de la Confédération aura-t-elle été exposée à des changements aussi profonds que ceux qui attendent l'OFROU aujourd'hui. Dans les pages qui suivent, nous allons présenter les lignes directrices découlant de la RPT ainsi que les solutions proposées par cet office. Sachant que la réforme de la péréquation financière devrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, les nouvelles structures devront être opérationnelles d'ici là.

## 1. QUELS SONT LES CHANGEMENTS INDUITS PAR LA RPT ?

A travers la réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, la première vise les objectifs suivants :

- désenchevêtrement des tâches (réduction des tâches communes)
- nouvelles formes de collaboration et de financement pour les tâches communes
- coopération intercantonale accrue avec une compensation des charges
- nouveau système péréquatif : moyens à libre disposition, péréquation des ressources et compensation des charges

Le dossier « RPT » couvre un large spectre politique, dont celui des routes. Au sein de ce dernier, quatre champs d'action sont touchés par des modifications plus ou moins étendues :

1. Routes nationales : aujourd'hui, les cantons sont responsables de la construction, de l'aménagement, de l'entretien ainsi et de l'exploitation. La Confédération exerce pour sa part la haute surveillance et appuie les cantons à l'aide d'importantes subventions financières. Désormais, la responsabilité des tâches susmentionnées sera entièrement confiée à la Confédération, à l'exception des travaux d'achèvement du réseau tel qu'il a été décidé, pour lesquels la Confédération ne doit répondre que sur le plan financier et la haute surveillance.
2. Routes principales : la Confédération se retire complètement de l'actuelle tâche commune qui voit les cantons assumer la fonction de maître d'ouvrage et la Confédération allouer des contributions au financement de mesures techniques. A l'avenir, les cantons recevront encore un soutien financier sous la forme de subventions globales à affectation obligatoire.

3. Pour ce qui est des autres contributions au financement des mesures techniques, dont la séparation des courants de trafic, les mesures de protection de l'environnement et du paysage ainsi que la prévention des dangers naturels, certaines de ces tâches seront intégralement confiées aux cantons alors que d'autres bénéficieront de l'appui de la Confédération par l'intermédiaire de subventions liées à des programmes ou d'autres instruments.
4. En ce qui concerne les actuelles participations globales au financement de mesures autres que techniques, elles connaissent également quelques changements. La part dévolue jusqu'à présent aux routes alpines internationales va en effet être supprimée et la répartition des subventions générales se fera à l'avenir selon une nouvelle clé de répartition indépendante de la capacité financière du canton concerné.

La mise en œuvre des idées et des concepts inhérents à la RPT a en partie rendu nécessaire des modifications constitutionnelles.

Le projet a véritablement démarré en 1994 déjà, soit il y a plus de douze ans maintenant. Qu'un tel projet au long cours n'ait pas été relégué aux oubliettes tient presque du miracle ! Achévéés en 1999, les travaux conceptuels liés à la RPT ont été suivis par un premier message, soumis au Conseil fédéral pour décision en novembre 2001. Après avoir été traitées devant le Parlement, les modifications constitutionnelles demandées ont été acceptées par le peuple en novembre 2004. S'agissant des routes, l'accent est mis sur le transfert des compétences dans le domaine des routes nationales :

Cst.83/1

La **Confédération** assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce que ces routes soient utilisables.

Cst.83/2

<b>Aujourd'hui</b>	<b>RPT</b>
Les <b>cantons</b> construisent et entretiennent les routes nationales conformément aux dispositions fédérales et sous la haute surveillance de la Confédération. Le coût des routes nationales est à la charge de la <b>Confédération</b> et des <b>cantons</b> .	La <b>Confédération</b> construit, exploite et entretient les routes nationales. <b>Elle</b> en assume les coûts. <b>Elle</b> peut déléguer tout ou partie de ces tâches à des organismes publics, privés ou mixtes.

Modifications constitutionnelles

Par la suite, il a fallu, en très peu de temps, élaborer le message législatif s'y rapportant. En date du 6 octobre 2006, les Chambres fédérales ont ratifié à Flims les modifications nécessaires à l'échelon de la loi. Et il semble à ce jour que ces dernières ne devraient pas donner lieu à un référendum. L'année 2007 sera toutefois le théâtre d'une nouvelle ronde législative, puisque les Chambres fédérales doivent élaborer un arrêté de financement non soumis au référendum concernant la dotation des contingents péréquatifs. Ce n'est qu'ensuite que les ordonnances correspondantes pourront être édictées et les modifications matérielles préparées. L'entrée en vigueur simultanée des nouvelles structures de la RPT est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour tous les secteurs à problèmes.

Dans les commentaires qui suivent, nous nous contentons de présenter les modifications dans le domaine des routes nationales.

## 2. QU'EST-CE QUI VA CHANGER A L'OFROU ?

Le **systeme actuel** est une tâche commune à la Confédération et aux cantons. Les parts fédérales pour la construction et l'entretien se montent en moyenne à 87%, celles pour l'entretien courant en moyenne à 67%. Les différents cantons sont les maîtres d'oeuvre et les propriétaires de l'ouvrage.

Le rôle de la Confédération est axé sur des tâches stratégiques (configuration du réseau, conceptualisation globale, conception des programmes) ainsi que sur l'accompagnement et la haute surveillance se rapportant aux planifications techniques subséquentes, aux phases de construction et, plus tard, aux travaux de gros entretien et d'entretien courant.

Le rôle des cantons consiste non seulement à participer aux tâches stratégiques mais aussi et surtout à piloter les autres tâches : le canton est ainsi le maître d'oeuvre, le propriétaire de l'ouvrage et son exploitant. Parallèlement, les cantons sont compétents en matière de prestations des services de protection et de gestion du trafic.

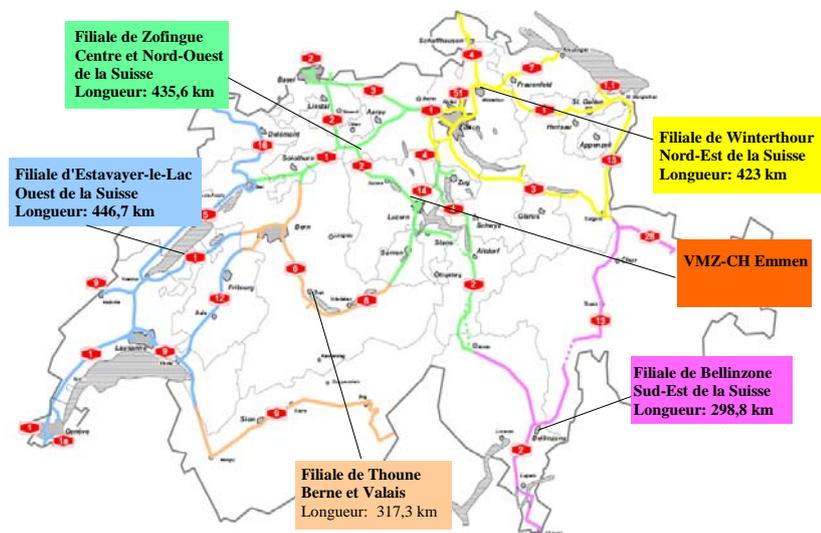
**Dans le nouveau système articulé autour de la RPT**, l'achèvement du réseau demeure une tâche commune. Toutes les autres tâches inhérentes aux routes nationales telles que la construction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation (y compris la gestion du trafic sur les routes nationales) incombent désormais à la Confédération, que ce soit en termes de financement ou de compétences. L'exécution de la nouvelle répartition des tâches constitue un véritable travail d'Hercule :

- L'OFROU doit définir et mettre en place les nouvelles structures, déterminer les nouveaux processus internes et instruments de conduite, recruter le personnel nécessaire ainsi que l'instruire aux processus et instruments susmentionnés.
- Les titres de propriété de toutes les parcelles de routes nationales (y compris les droits et devoirs qui y sont liés) doivent être transférés des cantons à la Confédération. Il s'agit là, juste pour donner un ordre de grandeur, de pas moins de 20'000 parcelles d'une surface totale dépassant celle du canton de Bâle-Ville.
- Les projets déjà initialisés doivent être transférés, si possible sans que leur cours ordinaire n'en soit affecté. Il s'agit ici de centaines de projets d'aménagement et d'entretien.
- Les papiers, données et documents nécessaires pour l'exploitation, l'administration de la propriété et la poursuite des projets en cours doivent être transférés. Mises bout à bout, lesdites pièces s'étendraient sur quelque 7.5 km.
- Les cantons et les organismes cantonaux endossant le rôle de mandataires pour les travaux d'entretien courant et de gros entretien non lié à des projets doivent être mandatés à l'aide de contrats de prestations.
- L'organisation des services de protection doit être adaptée à la nouvelle situation.
- En ce qui concerne la gestion du trafic en Suisse, il faut mettre en place un centre de données sur les transports, créer une centrale nationale de gestion du trafic, améliorer l'identification ainsi que l'illustration des flux de circulation et élaborer les plans de gestion du trafic.

Afin de pouvoir remplir ces tâches, l'OFROU doit être considérablement renforcé en termes de personnel. Il est ainsi prévu d'augmenter son effectif, qui se monte actuellement à 170 collaborateurs, à 215 puis à 250 et enfin à 400 environ.

Il y a de cela deux ans déjà, l'OFROU a adapté son organisation de telle sorte que les structures actuelles puissent globalement être conservées en l'état sous le régime de la RPT également et qu'il ne doive ensuite plus procéder qu'à des aménagements ou à des adaptations plutôt qu'à un remaniement complet. Un nouvel élément important va pourtant

quelque peu modifier la donne : l'OFROU, et notamment sa division « Infrastructure routière », va adopter une structure avec davantage d'éléments décentralisés. L'augmentation du personnel se fera non seulement au siège principal à Ittigen et à la centrale nationale de gestion du trafic à Emmen, mais aussi et surtout dans les 5 filiales régionales de l'OFROU.



Filiales OFROU

Heureusement, nous ne devons pas commencer notre recherche de personnel qualifié à zéro, puisque nous pouvons nous tourner vers des spécialistes hautement qualifiés dans les cantons et leurs services des ponts et chaussées. Avec la nouvelle organisation, les anciennes tâches des cantons, telles que celles liées aux devoirs du maître d'œuvre, disparaissent en effet, libérant ainsi des ressources. Il a été convenu avec les cantons que leurs collaborateurs auraient la priorité lorsqu'il s'agira de repourvoir les postes au sein de l'OFROU. A long terme, nous aurons toutefois besoin de bien moins de personnel pour les routes nationales que l'ensemble des cantons aujourd'hui. Nous sommes néanmoins convaincus que cette réduction se fera relativement en douceur. Un plan social sera par ailleurs mis sur pied pour les cas de rigueur individuels.

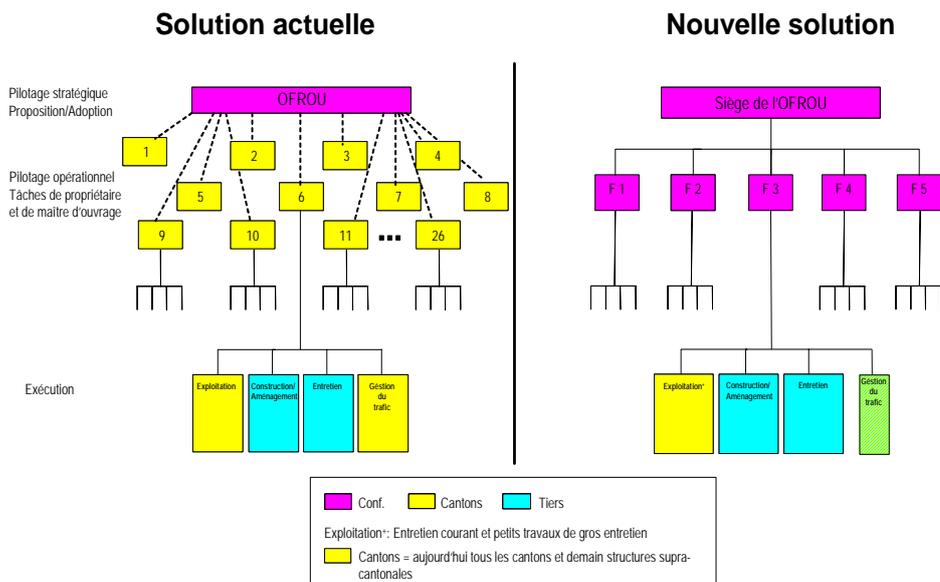
En principe, la Confédération n'assumera elle-même que les tâches qui incombent au maître d'oeuvre ainsi qu'au propriétaire et qui ne peuvent pas être déléguées, à savoir

- fixer les exigences – savoir et définir ce dont la route nationale a besoin (exigences liées au projet, standards, etc.)
- acheter des prestations à des tiers (planification contractuelle, processus d'acquisition, gestion des contrats)
- exercer le contrôle relevant du maître d'oeuvre
  - au niveau du projet individuel
  - au niveau du portefeuille de projet
- assurer le financement

Les prestations qui peuvent être transférées à des tiers doivent être achetées. Le secteur privé doit notamment être mis à contribution pour le projet financièrement important portant sur la planification, la conceptualisation et l'exécution de mesures de construction, d'aménagement et d'entretien.

La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est résumée dans la figure ci-après : la Confédération est le nouveau propriétaire/maître d'œuvre avec toutes les tâches que ce rôle implique. A l'avenir, les cantons seront toujours un partenaire

important de la Confédération, mais ils assumeront uniquement des tâches d'exécution en matière d'entretien courant (y compris le gros entretien non lié à des projets) en qualité de mandataire et certaines tâches dans le domaine de la gestion du trafic.



Comparaison entre l'actuel et le nouveau système

En tous points conforme à la RPT, le nouveau système est par ailleurs correct et nécessaire du point de vue de cette dernière :

- La nouvelle maxime doit être la suivante : celui qui paie doit endosser la responsabilité de la tâche et se voir confier la compétence qui s'y rapporte. Par conséquent, la Confédération devient propriétaire et maître de l'ouvrage.
- Au lieu de la construction du réseau, la tâche se concentrera désormais sur son entretien et son exploitation ; ce transfert nécessite une approche qui soit plus nationale.
- En mettant en place cinq filiales, la Confédération va garantir la proximité nécessaire et simultanément créer des unités d'organisation qui disposent de la masse critique nécessaire pour assumer efficacement les tâches liées au rôle de maître d'oeuvre.
- A chaque fois que c'est possible, les indemnités seront allouées en fonction de la prestation fournie et non de la charge de travail.

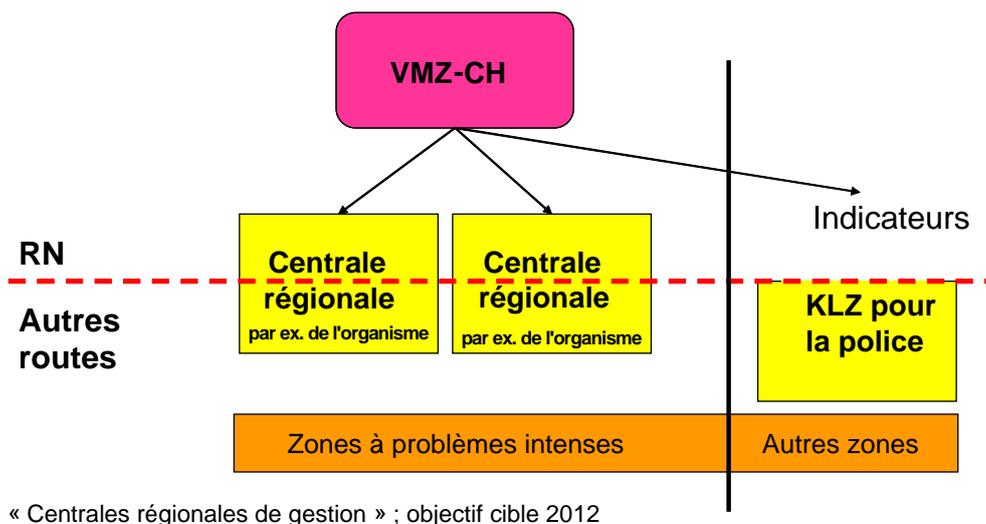
La gestion du trafic va aussi connaître des changements en profondeur. Cette notion englobe les quatre fonctions suivantes : la gestion du réseau, sa direction, la gestion opérationnelle, la régulation du trafic et l'information routière. Désormais, la Confédération sera chargée de

- mettre en place une centrale nationale de gestion du trafic
- créer un centre national de données sur les transports
- gérer le trafic sur les routes nationales
- développer les plans de gestion du trafic sur les routes nationales.

Les compétences en la matière sur le reste du réseau routier ne changent pas.

La Confédération va installer la centrale nationale de gestion du trafic sur l'emplacement de l'actuel centre d'entretien « Sprengi » à Emmen. Celle-ci devrait être opérationnelle au début de l'année 2008. La Confédération a renoncé à exploiter elle-même des centrales régionales de gestion et a confié à Emmen la responsabilité de prendre toutes les décisions se rapportant à la gestion du trafic. La Confédération est cependant disposée, sous certaines conditions, à déléguer certaines tâches partielles relevant de la gestion du trafic à des centrales régionales dans les zones où l'intensité des problèmes est très importante.

Les discussions entre la Confédération et les cantons se rapportant à la mise en place de telles centrales régionales de gestion sont actuellement en cours ou doivent encore être initialisées.

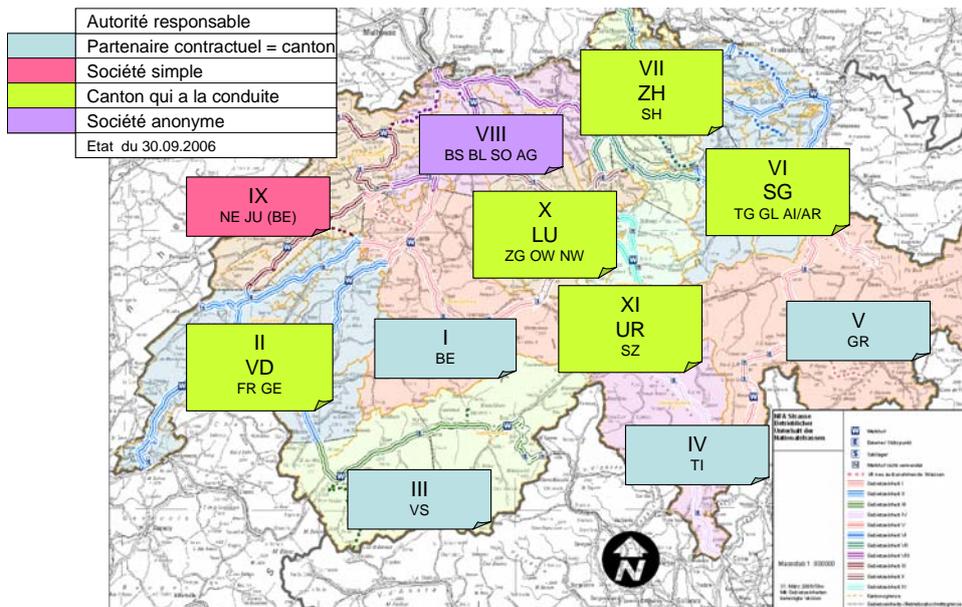


En raison de la nouvelle répartition des tâches, le budget de la Confédération consacré aux routes nationales, dont elle devra à l'avenir assurer le complet financement (sauf achèvement du réseau), sera grevé de 220 millions de francs supplémentaires chaque année dès 2008. Conformément aux règles du jeu dictées par la RPT, cette charge additionnelle devra si possible être intégralement compensée par des coupes dans d'autres rubriques routières. En tenant compte du fait que les actuels suppléments péréquatifs doivent aussi être calculés en fonction de la RPT, il est prévu de réduire les subventions allouées aux routes principales de 31 millions de francs, celles affectées aux routes alpines internationales et aux cantons dénués de routes nationales de 20 millions, les contributions routières générales d'env. 127 millions (renoncement à la part extraordinaire ainsi qu'à la réduction de la contribution ordinaire de 12 à 10 % des recettes routières à affectation obligatoire) et les autres dépenses de 14 millions de francs. Le solde restant à compenser dans le bilan global de la RPT sera donc de 28 millions de francs.

### 3. QU'EST-CE QUI CHANGE POUR LES CANTONS ?

La RPT exige énormément en termes de disponibilité et d'aptitude au changement, avant tout de la part des services cantonaux des ponts et chaussées et en partie aussi des polices cantonales :

- Les projets d'aménagement et d'entretien en cours doivent être confiés à la Confédération.
- L'entretien courant doit être réorganisé. Les cantons assument le nouveau rôle de mandataire de la Confédération et doivent dès lors se repositionner en conséquence. Le réseau des routes nationales est subdivisé en onze unités territoriales. Au sein de chacune d'entre elles, un organisme cantonal est responsable de l'exécution de la prestation. La collaboration entre la Confédération et les cantons va se fonder sur une nouvelle base légale s'appuyant sur un catalogue détaillé des prestations. L'indemnisation se fait en fonction de la prestation à chaque fois que c'est possible. L'indemnisation en fonction de la charge de travail, prédominante aujourd'hui, est donc quelque peu reléguée à l'arrière-plan.



Organisation probable des unités territoriales

Selon l'état actuel de la planification des cantons, divers modèles sont prévus pour l'organisation des partenariats cantonaux : pour quatre unités territoriales dont le périmètre est pratiquement identique aux limites d'un canton, la Confédération va conclure une convention de prestations avec chacun des cantons concernés ; pour une unité territoriale, elle devrait choisir la forme de la société simple ; cinq unités territoriales ont elles décidé de confier le pilotage à un canton et de régler la participation des autres de manière interne. Enfin, pour une unité territoriale, il est prévu de choisir un modèle avec une organisation rendue autonome sous la forme d'une société anonyme.

- Les projets en cours d'achèvement du réseau doivent être terminés. Les cantons du Valais, de Berne et du Jura sont particulièrement concernés par ce point.
- Les polices cantonales doivent se tenir prêtes à céder les tâches relevant de la gestion du trafic sur les routes nationales à la Confédération. Ce transfert ne pourra pas se faire intégralement au 1<sup>er</sup> janvier 2008, puisque la Confédération ne sera alors pas encore prête à assumer cette tâche sur l'ensemble du territoire. Il est ainsi indispensable que les actuelles centrales cantonales de gestion et d'intervention assument encore ce rôle pour le compte de la Confédération pendant une période de transition. Lorsque la Confédération sera prête, les tâches en question pourront être transférées à la centrale nationale de gestion du trafic. Dans les cantons où des centrales régionales de gestion sont prévues, le transfert s'effectue vers ces dernières.
- Dans la plupart des cas, l'organisation interne devra être adaptée aux nouvelles tâches.

#### 4. QUELS SONT LES AVANTAGES ?

L'utilisateur attend et exige des routes nationales qui soient sûres, fonctionnelles et surtout disponibles de manière optimale : bon état des routes été comme hiver, peu de bouchons, minimisation des entraves créées par les chantiers.

Les cantons exigent de leur côté un droit de regard suffisant pour les projets planifiés sur leur territoire. Leur participation est donnée à chaque échelon, avec toutefois une conception variée du rôle qu'ils sont appelés à jouer. La coopération entre la Confédération et les cantons sera comparable à celle existant actuellement entre les

cantons et les communes s'agissant de la réalisation des routes cantonales. Les cantons attendent en outre avec raison que la Confédération leur propose d'une part des conventions de prestations loyales pour ce qui est de l'entretien courant ainsi que du gros entretien non lié à des projets et qu'elle les aide d'autre part à résoudre les problèmes de personnel induits par la disparition de tâches dans les cantons. Il a été convenu avec ces derniers que leurs collaborateurs auraient la priorité lorsqu'il s'agira de repourvoir les postes au sein de l'OFROU. Un plan social sera mis au point pour les éventuels cas de rigueur qui subsisteraient malgré tout.

Le **monde politique** exige des économies substantielles de l'ordre de 100 millions de francs par année. Même si ce postulat constitue un défi majeur, il est à nos yeux tout à fait réalisable, même si ce ne sera pas dans les deux premières années. Globalement, nous aurons besoin de bien moins de personnel qu'aujourd'hui dans l'ensemble des cantons pour effectuer les tâches correspondantes. Nous espérons par ailleurs réaliser d'importantes économies grâce au principe qui veut que « celui qui paie commande ». D'autres mesures recèlent enfin un fort potentiel d'économies, à savoir le renforcement des normes nationales, l'optimisation de la planification de l'entretien, les économies d'échelle obtenues grâce à l'élargissement des périmètres de tâches, l'amélioration de la planification contractuelle dans le domaine des acquisitions ainsi que l'introduction de l'indemnisation en fonction de la prestation en lieu et place de l'indemnisation par rapport à la charge de travail. Si, comme prévu, nous réussissons à réaliser les économies attendues sans coupes dans les prestations, la RPT - Route pourra être considérée comme un succès.

## **5. CHANCES ET RISQUES**

Pour chaque personne impliquée, pouvoir participer activement à un projet d'une telle ampleur et d'une telle complexité constitue une occasion unique. Qui a en effet la possibilité, en partant pratiquement de zéro, de mettre en place une importante structure immobilière marquée du sceau de l'État ? Fascinante, la tâche est aussi extrêmement exigeante, car la routine quotidienne ne va pas faiblir dans le même temps.

Les chances de ce projet en sont également les risques. La tâche est difficile, puisque nous devons, en très peu de temps et avec très peu de moyens, faire un exercice hors normes. Et même si nous sommes aujourd'hui sur le bon chemin, personne ne peut garantir que nous atterrirons dans le mille le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

## **6. A QUOI DEVONS-NOUS ENCORE NOUS ATTENDRE ?**

Les processus de transformation vont et doivent se poursuivre après la RPT.

En octobre 2006, le Parlement a également traité et ratifié les bases légales se rapportant au fonds d'infrastructure, un sujet qui n'épargne pas non plus l'OFROU et la route. D'une part, ce dernier sera responsable de toute la gestion du fonds. D'autre part, il est directement concerné par les domaines partiels qui y sont liés, tels que l'« achèvement du réseau des routes nationales », l'« élimination des goulets d'étranglement sur les routes nationales » et les « routes principales dans les régions montagneuses et périphériques », ainsi que par le trafic d'agglomération dans le secteur des routes. Le fonds d'infrastructure apporte un nouveau contingent de financement avec de nouvelles procédures et de nouvelles exigences en termes de controlling et de reporting. La prochaine étape consiste maintenant à élaborer les messages se rapportant aux programmes d'élimination des goulets d'étranglement sur les routes nationales ainsi que les programmes

d'agglomération puis à les présenter au Parlement afin qu'il puisse prendre une décision et allouer les crédits nécessaires.

En avril 2006, le Conseil fédéral a approuvé la partie « programme » du plan sectoriel des transports. A partir de là, l'étape suivante consiste notamment à remettre au Parlement un document de travail portant sur la « nouvelle décision relative au réseau des routes nationales ». Lorsque ce dernier l'aura approuvé, les structures fixées sous le régime de la RPT et les relations avec les tiers devront être adaptées aux nouvelles conditions-cadre. On peut d'ores et déjà ajouter ici que les structures organisationnelles grossières ainsi que les affectations territoriales auront leur place dans le nouveau contexte également.