



## Rapport explicatif

### sur la révision totale de l'ordonnance du DETEC du 20 décembre 2017<sup>1</sup> concernant les délais et le calcul des contributions à des mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA ; désormais : ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération [OPTA])

---

#### I. Contexte

Le 15 juin respectivement le 14 septembre 2016, les Chambres fédérales ont adopté la modification de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure<sup>2</sup> respectivement de l'arrêté fédéral de du 10 décembre 2012 sur le réseau des routes nationales<sup>3</sup>. Par l'arrêté fédéral du 30 septembre 2016<sup>4</sup>, elles ont créé le Fonds de durée illimitée pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Simultanément, elles ont adopté la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur le fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (LFORTA)<sup>5</sup> ainsi que les modifications d'autres lois, notamment de la loi fédérale du 22 mars 1985<sup>6</sup> concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin). L'adoption de la LFORTA a été liée à l'abrogation de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFinfr)<sup>7</sup>. La révision partielle de la Constitution fédérale découlant de l'arrêté fédéral sur la création du FORTA a été acceptée par le peuple et les cantons lors de la votation du 12 février 2017.

Après la création du FORTA, le Conseil fédéral a notamment révisé l'ordonnance du 7 novembre 2007<sup>8</sup> concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin). Ce faisant, il a édicté une norme de délégation qui autorise le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à fixer les exigences requises pour les projets d'agglomération. Il a également délégué au DETEC la compétence de régler la procédure de dépôt et les critères d'examen des projets d'agglomération ainsi que les droits et obligations des organismes responsables (cf. art. 18a, al. 3 OUMin). Cette norme de délégation sert notamment à ancrer dans une ordonnance les règles ayant des effets extérieurs qui étaient contenus dans les directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération jusqu'à présent<sup>9</sup>. Il a en outre déjà été annoncé que ces règles seraient reprises dans une ordonnance

---

<sup>1</sup> **RS 725.116.214**

<sup>2</sup> FF 2007 8553

<sup>3</sup> FF 2017 7391

<sup>4</sup> FF 2016 7371

<sup>5</sup> **RS 725.13**

<sup>6</sup> **RS 725.116.2**

<sup>7</sup> **SR 725.13**

<sup>8</sup> **RS 725.116.21**

<sup>9</sup> Cf. Directives du DETEC du 12 décembre 2007 pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération ; Directives du DETEC du 14 décembre 2010 pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2<sup>e</sup> génération et Directives du DETEC du 16 février 2015 pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 3<sup>e</sup> génération.

départementale<sup>10</sup>. La création de bases juridiques adaptées aux niveaux de compétence sert la transparence et la sécurité juridique de tous les acteurs participant au programme en faveur du trafic d'agglomération.

L'OPTA fait l'objet d'une révision totale en raison du grand nombre de nouvelles dispositions introduites. De plus, sa dénomination doit être adaptée à l'ampleur de sa nouvelle réglementation pour s'intituler : « Ordonnance concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) ». L'entrée en vigueur de la révision totale de l'OPTA est prévue pour le 1<sup>er</sup> février 2020 pour permettre une application de ses dispositions aux projets d'agglomération dès la quatrième génération.

La présente ordonnance sera intégrée aux dispositions de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA). Celles-ci donneront des explications sur les exigences découlant des textes juridiques relatifs au programme en faveur du trafic d'agglomération ainsi que des précisions sur l'examen des projets d'agglomération par l'ARE.

## **II. Commentaire des différentes dispositions**

### Section 1 Exigences requises pour les projets d'agglomération

Pour être examiné, un projet d'agglomération doit remplir certaines exigences. Il doit d'abord répondre à des exigences formelles précisées aux articles 2, 6 et 7 du projet mis en consultation (PC) et indiquer les valeurs cibles pour les indicateurs de monitoring et de controlling (indicateurs MOCA) dont le respect est vérifié dans le cadre de l'examen préliminaire (cf. art. 11 PC), et doit également remplir les exigences de base de l'article 4 PC (cf. art. 12 PC). Si ces exigences sont remplies, l'examen des projets d'agglomération peut se poursuivre et l'évaluation des mesures et du projet proprement dits (cf. art. 13 s. PC) peut débuter.

#### Article 1 (Mesures)

##### *Alinéa 1 (Types de mesures)*

Les mesures au sens de l'article 1 PC doivent faire partie intégrante d'un projet d'agglomération qui constitue un instrument de planification, de coordination et de mise en œuvre. La priorisation des mesures fait donc partie des exigences de base (cf. art. 4, let. c PC) ; si celles-ci ne sont pas respectées et qu'une évaluation judicieuse du projet d'agglomération n'est ainsi pas possible, l'ARE ne poursuit pas l'examen du projet d'agglomération correspondant (art. 12, al. 2 PC). Les mesures d'infrastructure de transport que le Conseil fédéral estime pouvoir être cofinancées constituent par ailleurs la base de décision du crédit d'engagement du parlement. La conclusion d'un accord sur les prestations intervient ensuite par les mesures d'infrastructure de transport cofinancées dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération ainsi que par les autres mesures A et B au sens de l'article 1, lettres b et c (mesures d'infrastructure de transport qui ne sont pas cofinancées et mesures d'urbanisation).

De plus, l'organisme responsable peut proposer dans les domaines du paysage, de la nature ou de l'environnement des mesures qui peuvent contribuer à améliorer notablement la qualité de l'urbanisation et par conséquent la qualité de vie et de l'environnement dans les agglomérations. Ces mesures doivent également aider à réaliser la vision d'ensemble ou soutenir les stratégies sectorielles dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus. Ces mesures sont très souhaitées du point de vue de la Confédération mais elles ne sont pas obligatoires et pas cofinancées dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

---

<sup>10</sup> Révision partielle du 22 novembre 2017 de l'ordonnance du 7 novembre 20071 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin) ; Commentaires sur les dispositions de l'ordonnance concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération Version du 15 février 2018, p. 2, Art. 18a Al. 3.

#### *Lettre a (Mesures d'infrastructure de transport)*

Selon l'article 17a LUMin, la Confédération verse des contributions pour les infrastructures de transport qui rendent plus efficace et plus durable le système global des transports dans les villes et les agglomérations (al. 1). Des contributions sont versées pour des mesures d'infrastructure au profit de la circulation routière, du trafic ferroviaire et de la mobilité douce si un financement par d'autres moyens fédéraux est exclu (cf. al. 2). Il s'agit de mesures d'infrastructure de transport cofinancées dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

#### *Lettre b (Mesures de transport qui ne sont pas cofinancées)*

Les mesures au profit des transports qui ne sont pas cofinancées par la Confédération sont entièrement financées par les organismes responsables ou les collectivités territoriales compétentes (par ex. régulation du trafic liée à la demande, notamment la gestion des parcs de stationnement ou la gestion de la mobilité). Il s'agit de « prestations assumées entièrement par l'agglomération ». Ces mesures doivent être différenciées des mesures d'infrastructure de transport que l'ARE estime ne pas cofinancer au terme de l'examen du projet d'agglomération. Il importe de ne pas confondre les « prestations assumées entièrement par l'agglomération » avec « les prestations propres » dont le financement et la réalisation sont entièrement assumés par les cantons selon les accords sur les prestations de première et deuxième génération.

#### *Lettre c (Mesures d'urbanisation)*

Les mesures d'urbanisation font elles aussi obligatoirement partie d'un projet d'agglomération. Elles comprennent les mesures d'aménagement qui soutiennent le développement de l'urbanisation à l'intérieur. Elles sont prévues par les plans directeurs, les plans cadres et les plans d'affectation spéciaux mais peuvent aussi émaner d'un masterplan. Les mesures d'urbanisation ne sont pas cofinancées dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération. Elles garantissent un développement de l'urbanisation d'une manière densifiée dans des lieux bien équipés et contribuent ainsi à un bon niveau d'efficacité du système de transports. En règle générale, elles concrétisent les indications contraignantes des plans directeurs cantonaux et contribuent donc à la mise en œuvre de ceux-ci.

#### *Alinéa 2 (Indications relatives à chaque mesure d'infrastructure de transport)*

Pour que l'ARE soit en mesure d'évaluer les mesures d'infrastructure de transport et donc également le projet d'agglomération (cf. art. 13 s. PC), il a besoin de disposer des indications mentionnées aux lettres a à e de cet alinéa. Ces données doivent être indiquées dans le projet d'agglomération.

#### *Lettre a (caractère cofinançable de la mesure par la Confédération)*

Pour vérifier « la caractère cofinançable de la mesure par la Confédération », il importe d'indiquer dans le projet d'agglomération s'il s'agit de mesures au sens de l'article 17a, alinéas 1 à 3 LUMin. La Confédération verse des contributions pour les infrastructures de transport qui rendent plus efficace et plus durable le système global des transports dans les villes et les agglomérations (art. 17a, al. 1 LUMin). Dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération, des contributions sont versées pour financer les mesures d'infrastructure au profit de la circulation routière, du trafic ferroviaire et de la mobilité douce si elles permettent l'amélioration du trafic d'agglomération et qu'un financement par d'autres moyens fédéraux est exclu (art. 17a, al. 2 LUMin). Lorsque l'utilisation de matériel roulant spécifique destiné à la desserte capillaire permet de faire l'économie de mesures d'infrastructure importantes, des contributions peuvent également être versées pour couvrir les coûts supplémentaires correspondants du matériel roulant (art. 17a, al. 2<sup>bis</sup> LUMin). Des contributions peuvent également être versées pour financer les mesures correspondantes prises à l'étranger dans les régions frontalières (art. 17a, al. 3 LUMin). Les contributions d'exploitation sont exclues (art. 17a, al. 4 LUMin).

#### *Lettre b (Cohérence avec l'article 3)*

Le projet d'agglomération doit indiquer si les mesures d'infrastructure de transport assurent la cohérence entre les générations (cf. art. 3, al. 1) et la cohérence du contenu (cf. art. 3, al. 2).

#### *Lettre c (État de la planification)*

Pour les mesures d'infrastructure de transport, il convient par ailleurs de montrer que l'état de la planification est suffisant. Ce critère permet d'évaluer l'état du processus de planification (cf. art. 13, al. 1 PC). Les mesures correspondant à des coûts d'investissement de plus de 40 millions de francs sont assujetties à des exigences supplémentaires (cf. art. 5 PC).

#### *Lettre d (Rapport coût-utilité)*

Pour l'évaluation des mesures et du projet (cf. art. 13 s. PC), il est primordial que le projet d'agglomération donne des informations sur le rapport coût-utilité de chaque mesure d'infrastructure de transport.

#### *Lettre e (mesure prête à être réalisée et financée)*

Pour chaque mesure d'infrastructure de transport, le projet d'agglomération doit indiquer si la mesure est prête à être réalisée et financée. Cette preuve permet d'en évaluer la faisabilité.

Une mesure est prête à être réalisée si la procédure de planification, de projet et d'autorisation peut être terminée dans une période d'environ quatre ans après l'adoption de l'arrêté fédéral relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération.

Une mesure est prête à être cofinancée si le financement résiduel des investissements pour les projets prévus est dûment garanti et que les charges inhérentes à l'exploitation et à l'entretien sont supportables (cf. art. 17c, let. c LUMin).

#### *Alinéa 3 (Évaluation d'une utilité déterminante en Suisse)*

Selon l'article 17a, alinéa 3 en lien avec l'alinéa 2 LUMin, des contributions peuvent également être versées pour financer des mesures d'infrastructure de transport prises à l'étranger dans les régions frontalières. Étant donné que le programme en faveur du trafic d'agglomération est destiné à la Suisse (cf. également art. 17c, let. a et b selon lesquelles les projets prévus s'inscrivent dans une planification globale des transports et sont harmonisés avec les réseaux de transport de hiérarchie supérieure et avec le développement de l'urbanisation tel qu'il est fixé par les plans directeurs cantonaux), il est nécessaire pour évaluer une telle mesure réalisée à l'étranger de savoir si celle-ci aura une utilité déterminante en Suisse. Les indications y relatives doivent être présentées dans le projet d'agglomération (par exemple dans les fiches des mesures, cf. art. 6, al. b chiffre 1 PC). Pour les mesures de moindre ampleur, il convient d'exposer si elles exercent un impact perceptible sur le choix du moyen de transport et sur les flux de trafic transfrontalière.

#### *Alinéa 4 (Mesures A et B)*

Un projet d'agglomération comporte obligatoirement des mesures A et B. Cela permet d'assurer une planification continue sur le territoire de la ville ou de l'agglomération ayant droit aux contributions. Par contre, les mesures C ne doivent pas obligatoirement figurer dans le projet d'agglomération ; elles ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une fiche de mesures (cf. art. 6, let. a). Ces mesures seront prêtes à être exécutées au plus tôt deux générations plus tard.

### *Lettre a (Mesures A)*

La Confédération considère qu'une mesure au sens de l'article 1, alinéa 1 PC est une mesure A si celle-ci est prête à être exécutée dans les quatre ans qui suivent l'adoption de l'arrêté fédéral relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération. Une mesure d'infrastructure de transport au sens de l'article 1, lettre a PC est considérée comme prête à être exécutée s'il doit être supposé qu'elle est prête à être réalisée et financée dans la période imposée (cf. art. 1, al. 2, let. e et art. 13, al. 1 PC). La période de quatre ans découle de l'article 7, lettre b LFORTA selon lequel le Conseil fédéral propose à l'assemblée fédérale un crédit d'engagement, en règle générale tous les quatre ans, pour des contributions aux mesures visant à améliorer le trafic d'agglomération. De plus, pour être considérée comme une mesure A, une mesure d'infrastructure de transport cofinançable doit remplir les autres conditions mentionnées à l'article 1, alinéas 2 et 3 PC (cf. art. 13, al. 1 PC).

### *Lettre b (Mesures B)*

La Confédération considère qu'une mesure au sens de l'article 1, alinéa 1 PC est une mesure B lorsqu'il est possible de présumer que celle-ci répondra aux exigences d'une mesure A lors de la prochaine génération de projets d'agglomération.

### Article 2 (Approbation cantonale)

Comme les organismes responsables ne disposent pas tous d'une personnalité juridique (cf. art. 24, al. 1 OUMin), la Confédération ne conclut pas d'accord sur les prestations avec ceux-ci, mais avec les cantons concernés. Les contributions de la Confédération sont également versées aux cantons à l'intention des organismes responsables (cf. art. 17b, al. 1 LUMin). De plus, les cantons sont responsables du financement et de la mise en œuvre de nombreuses mesures de projets d'agglomération. Les cantons sont donc d'importants acteurs des programmes en faveur du trafic d'agglomération.

Pour examiner les projets d'agglomération transmis, l'ARE se fonde principalement sur les indications comprises dans ceux-ci. Il est donc primordial que ces indications correspondent à la réalité. Afin de s'en assurer, il importe qu'au niveau cantonal, les autorités politiques responsables en confirment l'exactitude. Pour ces raisons et pour permettre une mise en œuvre conséquente du projet d'agglomération et des mesures prévues dans les accords sur les prestations, l'approbation du projet d'agglomération par l'autorité compétente au niveau cantonal est nécessaire. En règle générale, il s'agit du Conseil d'État.

### Article 3 (Cohérence)

#### *Alinéa 1 (Cohérence entre les générations)*

En raison de la durée désormais illimitée du FORTA, il est important d'accorder suffisamment d'attention à la cohérence entre les générations des projets d'agglomération dans le sens d'une planification continue. Le projet d'agglomération actuel doit fonder sur la vision d'ensemble, les stratégies sectorielles et les mesures des générations antérieures ainsi que tenir compte de l'état de la mise en œuvre. Assurer la cohérence entre les générations découle du fait que le projet d'agglomération est non seulement un instrument de planification, mais également un instrument de mise en œuvre. Chaque génération constitue un développement de la génération précédente. L'actualisation et le développement d'un projet d'agglomération nécessite par conséquent un regard rétrospectif. L'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations et des projets d'agglomération correspondants constitue également un module qui doit être présenté dans la partie principale du projet d'agglomération si un accord sur les prestations a été conclu lors d'une génération antérieure (cf. art. 7, al. 2 PC).

#### *Alinéa 2 (Cohérence du contenu)*

L'exigence de veiller à la cohérence du contenu résulte de l'article 17c LUMin selon lequel des contributions peuvent être versées si les organismes responsables prouvent dans le projet d'agglomération

que les mesures [prévues] s'inscrivent dans une planification globale des transports et sont harmonisées avec les réseaux de transport de hiérarchie supérieure et avec le développement de l'urbanisation tel qu'il est fixé par les plans directeur cantonaux (let. a). De plus, les projets prévus doivent respecter les plans directeurs cantonaux (let. b).

La cohérence du contenu permet d'assurer que le projet d'agglomération et ses mesures tiennent compte de la vision d'ensemble ainsi que du besoin d'action et des stratégies sectorielles dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus. Par ailleurs, le projet d'agglomération et ses mesures doivent être coordonnés avec les planifications nationales, cantonales et les autres planifications pertinentes (notamment avec les programmes de développement stratégiques PRODES des routes nationales et de l'infrastructure ferroviaire, le plan directeur cantonal, la planification cantonale des transports et les programmes cantonaux pour améliorer la sécurité du trafic). De plus, il importe de tenir compte des planifications étrangères pour les mesures prises à l'étranger.

#### Article 4 (Exigences de base)

Un projet d'agglomération doit respecter certaines exigences de base pour que l'ARE soit en mesure de l'évaluer sur le plan des mesures et de son contenu. Les exigences de base facilitent la compréhension et contribuent à la cohérence d'un projet d'agglomération. Elles permettent par ailleurs l'examen des projets d'agglomération par l'ARE sur des bases comparables, ce qui garantit, dans la mesure du possible, l'égalité de traitement de tous les projets d'agglomération transmis. De plus, elles assurent une large assise au projet d'agglomération tant auprès des collectivités territoriales concernées qu'auprès de la population. Enfin, elles contribuent à la mise en œuvre dans les temps des mesures prévues dans l'accord sur les prestations et des projets d'agglomération correspondants.

#### *Lettre a (Organisme responsable et participation)*

Le libellé de la lettre a présuppose la création d'un organisme responsable dont l'existence doit être prouvée. De plus, le projet d'agglomération doit apporter la preuve que les collectivités territoriales concernées ont été consultées et qu'une possibilité suffisante de participation a été offerte à la population concernée. Le but est de conférer une large assise politique au projet d'agglomération afin de permettre une mise en œuvre, si possible sans difficultés, des mesures prévues dans l'accord sur les prestations.

Selon l'article 23 OUMin, les organismes responsables sont chargés de la planification et de la réalisation des projets d'agglomération. Ils sont notamment responsables de l'adéquation technique et de la conformité des différentes parties du projet (al. 1). De plus, ils garantissent le caractère obligatoire du projet d'agglomération et veillent à ce qu'il soit réalisé de manière coordonnée (al. 2). Ils apportent à la Confédération la preuve que les organes compétents de toutes les collectivités concernées se sont engagés à mettre en œuvre le projet d'agglomération. Avec l'organisme responsable, tous les acteurs impliqués dans le projet d'agglomération, c'est-à-dire les cantons, les communes et le cas échéant les collectivités régionales parlent d'une seule voix dans leurs relations avec la Confédération. De cette manière, ils désignent un interlocuteur unique pour la Confédération. Il serait souhaitable que chaque organisme responsable dispose de la personnalité juridique qui de par sa forme d'organisation et ses compétences soit à même d'élaborer efficacement le projet d'agglomération en bénéficiant de soutiens solides et de mettre en œuvre les mesures prévues dans les accords sur les prestations.

Les collectivités territoriales comprises dans le périmètre respectif au sens de l'article 17b, alinéa 2 LUMin, de l'article 19 et de l'annexe 4 OUMin (communes, collectivités régionales et cantons) doivent participer à l'élaboration et la mise en œuvre du projet d'agglomération. Des mesures relevant de la compétence des collectivités territoriales concernées devront être approuvées par les organes compétents car le financement résiduel des investissements pour les projets prévus doit être dûment garanti (cf. art. 17c, let. c LUMin). Une approbation par l'organe compétent des crédits à la construction n'est toutefois pas encore obligatoire. Pour les projets d'agglomération transfrontaliers, les collectivités territoriales étrangères doivent participer à l'élaboration du projet d'agglomération ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations.

La population doit être informée de façon appropriée du contenu du projet d'agglomération. Par ailleurs, il faut prouver que la population a eu l'occasion de se prononcer sur ce contenu. Il est donc nécessaire de prévoir suffisamment de temps et les documents sur la participation doivent être accessibles à tous. L'organisation de la participation de la population incombe aux organismes responsables. Ceux-ci doivent prouver dans le projet d'agglomération que la population concernée a eu suffisamment de possibilité de participer. Il est possible d'envisager la création d'une plateforme numérique, l'organisation de réunions d'information ou une procédure de participation par voie écrite. Il n'est pas obligatoire d'organiser une procédure de consultation ou une procédure équivalente prévue par le droit cantonal. Si le projet d'agglomération et les mesures prévues sont inclus dans leur intégralité dans le plan directeur cantonal ou régional, la procédure de participation peut se dérouler dans le cadre de la procédure du plan directeur. Cela évite des doublons.

#### *Lettre b (Exhaustivité et fil conducteur)*

Un projet d'agglomération est complet s'il garantit une planification d'ensemble cohérente conforme à l'article 3 dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus, et qu'il traite de manière complète tous les modules énumérés à l'article 7, al. 1 et 2 PC. Ces modules doivent fonder l'une sur l'autre et créer une logique les uns par rapport aux autres (fil conducteur). L'exhaustivité et le fil conducteur sont des conditions importantes pour un examen efficace des projets d'agglomération par l'ARE. Il est recommandé, pour la structure de la partie principale, de suivre l'ordre proposé à l'article 7, alinéa 1 PC.

#### *Lettre c (déduction de mesures prioritaires)*

Le projet d'agglomération doit présenter les mesures au sens de l'article 1, alinéa 1 PC (des mesures d'infrastructure de transport, des mesures de transport qui ne sont pas cofinancées par la Confédération et des mesures d'urbanisation). Ces mesures doivent découler de la vision d'ensemble, du besoin d'action et stratégies sectorielles dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus. De plus, elles doivent être coordonnées avec les planifications nationales et cantonales (par ex. programme de développement stratégique PRODES des routes nationales et de l'infrastructure ferroviaire, plans directeurs cantonaux ou régionaux, planifications étrangères). Leur priorisation se fait sur la base du besoin d'action et de l'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations et des projets d'agglomération correspondants.

#### *Lettre d (Coordination et mise en œuvre)*

Cette exigence de base se rapporte à la garantie de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations et des projets d'agglomération correspondants. La garantie est assurée si le projet d'agglomération et les mesures que celui-ci prévoit ne sont pas en contradiction avec le droit fédéral (par ex. législation sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement) et sont coordonnés avec les planifications de la Confédération et des cantons concernés (notamment les programmes de développement stratégique des routes nationales et de l'infrastructure ferroviaire, les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération [cf. art. 17c, let. a LUMin] et avec les plans directeurs cantonaux [cf. art. 17c, let. b LUMin]). La planification des cantons concernés doit par conséquent tenir compte du projet d'agglomération et de ses mesures et les indiquer de façon contraignante pour les autorités (cf. art. 19 PC).

L'organisme responsable est donc tenu d'informer de façon adéquate la Confédération sur la mise en œuvre du projet d'agglomération et des mesures prévues dans les accords sur les prestations. Le compte rendu sur la mise en œuvre est assurée lorsque l'organisme responsable présente à la Confédération les études de base nécessaires à l'examen de l'état de la mise en œuvre des projets d'agglomération et des mesures prévues (cf. art. 14, al. 4 PC). Il s'acquiesce de cette tâche en rédigeant un rapport de la mise en œuvre et une vue d'ensemble dans la partie principale du projet d'agglomération ainsi que des tableaux de mise en œuvre (cf. art. 6, let. a et c PC).

### Article 5 (Avant-projet)

Afin de prouver que l'état de la planification est suffisant pour les mesures d'infrastructure de transport représentant un investissement de plus de 40 millions de francs (cf. art. 1, al. 2, let. c et art. 13, al. 1 PC), il est nécessaire de présenter un avant-projet. Celui-ci sera joint au projet d'agglomération transmis. Les indications à donner sont énumérées à l'alinéa 2. Les DPTA donnent des indications sur la façon de prouver un état de planification suffisant des mesures jusqu'à 10 millions de francs et des mesures jusqu'à 40 millions de francs.

### Article 6 (Parties d'un projet d'agglomération)

Cet alinéa indique le contenu minimum d'un projet d'agglomération. Un tel projet doit comprendre une partie principale (let. a), une partie relative aux mesures (let. b) et des tableaux de mise en œuvre (let. c). Ces derniers ne sont obligatoires que si un accord de prestations est intervenu lors de la génération antérieure pour le projet d'agglomération concerné. L'uniformisation des indications à donner et la réduction à l'essentiel permettent d'augmenter l'efficacité de l'examen des projets d'agglomération.

#### *Lettre a (Partie principale)*

La partie principale du projet d'agglomération indique le contenu du projet d'agglomération et ses modules au sens de l'article 7 PC et en donne une présentation claire et appropriée et une explication sans pour autant proposer un nombre maximum de pages explicatives. La partie principale doit toutefois se limiter aux indications essentielles nécessaires à l'examen du projet d'agglomération.

#### *Lettre b (Partie relative aux mesures)*

Une fiche de mesures doit être dressée pour chaque mesure A ou B indiquée dans le projet d'agglomération de la génération actuelle (chiffre 1). Elle doit présenter les informations nécessaires à l'examen. La partie relative aux mesures comprend pour le moins un tableau présentant les mesures A et B de la génération actuelle (chiffre 2), les mesures prévues dans l'accord sur les prestations de la génération antérieure (chiffre 3) ainsi que les mesures prévues dans les planifications nationales du domaine des transports qui sont liées aux mesures A et B indiquées et dont le financement est prévu (chiffre 4). Ce dernier point s'applique également aux mesures prévues dans des planifications à l'étranger.

Il n'est pas utile de dresser une fiche pour les mesures prévues dans des accords sur les prestations de générations antérieures. Ces mesures doivent toutefois être listées et localisées dans un tableau synoptiques et une carte.

Les fiches de mesures doivent être rédigées de façon claire et concise. Les DPTA donnent des indications sur la rédaction d'une fiche de mesures.

#### *Lettre c (Tableaux de mise en œuvre)*

Les tableaux de mise en œuvre constituent une autre partie du projet d'agglomération. Ils doivent être élaborés si un projet d'agglomération a déjà été transmis lors d'une génération antérieure et que des mesures ont fait l'objet d'un accord sur les prestations. Dans ces tableaux de mise en œuvre, l'organisme responsable informe la Confédération de l'état de la mise en œuvre des mesures ayant fait l'objet d'un accord sur les prestations lors de générations antérieures. Ces tableaux montrent comment la mise en œuvre progresse et quelles sont les raisons essentielles des éventuels retards ou suspensions de la réalisation. Pour les mesures importantes, le rapport de mise en œuvre de la partie principale doit donner des informations complémentaires.

L'ARE prépare les tableaux de mise en œuvre et ajoute les données pertinentes pour le compte rendu, notamment les caractéristiques des mesures selon les accords sur les prestations. Il les soumet ensuite aux organismes responsables. Ces tableaux de mise en œuvre peuvent également être intégrés à la partie principale au sens de la lettre a mais doivent être facilement identifiables.

### *Article 7 (Partie principale)*

La teneur de la partie principale résulte des articles 17a et 17c LUMin qui précisent le but des contributions destinées aux infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations ayant droit aux contributions ainsi que les conditions d'octroi de contributions pour le financement de mesures correspondantes. Les modules indiqués aux alinéas 1 et 2 PC ont été définis pour faciliter l'examen des projets d'agglomération.

L'ordre présenté dans le projet mis en consultation ne doit pas être obligatoirement respecté. Les modules doivent toutefois être faciles à retrouver dans le projet d'agglomération. De plus, ils doivent se fonder l'un sur l'autre de façon cohérente afin qu'un fil conducteur traverse le projet d'agglomération. Le traitement de tous les modules ainsi que l'existence d'un fil conducteur font partie des exigences de base d'un projet d'agglomération (cf. art. 4, let. b PC). Les organismes responsables peuvent le cas échéant prévoir d'autres modules.

Un projet d'agglomération doit être lisible en soi-même. Il convient d'éviter les simples renvois à des projets d'agglomération de générations antérieures ou à d'autres documents. Les modifications intervenues par rapport à la génération précédente doivent être clairement reconnaissables.

#### *Alinéa 1 (Modules)*

Un projet d'agglomération doit comprendre les modules explicités dans cet alinéa. Ces modules tiendront compte des caractéristiques d'un projet d'agglomération qui constitue un instrument de planification, de coordination et de mise en œuvre.

Il n'est pas nécessaire, pour une planification continue, de réétudier tous les modules pour chaque génération de projets. Les DPTA donnent des indications sur le rythme d'actualisation. Si un module n'a pas été actualisé, il importe de le mentionner dans le projet d'agglomération.

#### *Lettre a (Analyse de la situation actuelle et des tendances)*

Il est indispensable de procéder à une analyse de la situation actuelle et des tendances en matière de transports, d'urbanisation, le paysage inclus, et d'environnement pour être en mesure d'évaluer l'efficacité des mesures prévues dans le projet d'agglomération. Cette analyse comprend en principe toutes les bases nécessaires pour la déduction des mesures prioritaires. Dans ce contexte, elle doit notamment tenir compte des planifications de la Confédération dans le cadre des programmes de développement stratégique des routes nationales et de l'infrastructure ferroviaire des planifications cantonales. Cette analyse ne doit pas être complètement actualisée pour chaque génération : si une analyse complète a été effectuée pour une génération antérieure, il importe, pour la génération suivante, d'indiquer comment les mesures prévues jusqu'à présent ont modifié la situation initiale.

L'analyse de la situation actuelle présente l'état actuel du système de transport, de l'urbanisation, du paysage et de l'environnement. Elle permet de déduire les mesures et leur ordre de priorité (cf. let. e).

L'analyse des tendances indique l'évolution future qui interviendrait sans la mise en œuvre du projet d'agglomération et des mesures prévues. Elle doit présenter les tendances évolutives essentielles en se basant sur l'horizon de planification.

#### *Lettre b (Vision d'ensemble)*

Une planification coordonnée dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus, ne peut pas se limiter à des aspects quantitatifs ou statistiques. Comme pour un projet de territoire, une vision d'ensemble doit indiquer dans le projet d'agglomération la structure spatiale souhaitée pour les transports, l'urbanisation et le paysage. Elle doit faire référence à un horizon de planification d'au moins 20 ans.

Le projet d'agglomération doit indiquer les types d'espaces et leurs objectifs de développement, les principaux composants des transports (par ex. les mesures clés et les secteurs de réseau essentiels)

et leur coordination avec le développement de l'urbanisation ainsi que les espaces naturels et paysagers les plus importants et les liens entre eux-ci. La vision d'ensemble doit être définie compte tenu des valeurs cibles des indicateurs MOCA, du Projet de territoire Suisse et des conceptions cantonales de développement territorial.

Si, dans le rapport d'examen de la génération antérieure, la vision d'ensemble a déjà été considérée par l'ARE comme complète et conforme aux objectifs, il n'est pas nécessaire de la réétudier entièrement pour chaque génération ; il suffit de l'adapter ou de l'améliorer en fonction des évolutions observées ou selon les indications de la Confédération. Cela garantit une certaine continuité entre les générations de projets.

#### *Lettre c (Besoin d'action)*

En s'appuyant sur une comparaison entre l'analyse de la situation actuelle et des tendances, la vision d'ensemble et l'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations des générations antérieures, il importe de définir le besoin d'action dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus. De ce point de vue, le projet d'agglomération doit être présenté d'une manière compréhensible pour indiquer les problèmes à traiter en priorité durant la génération actuelle et permettre de déduire les principaux axes à retenir dans les stratégies sectorielles et les mesures présentées. Les planifications nationales, cantonales et les autres planifications pertinentes doivent être également prises en compte (programmes de développement stratégique des routes nationales et de l'infrastructure ferroviaire, plans sectoriels, plans directeurs cantonaux et régionaux). Ce module joue un rôle charnière entre les différentes générations de projets d'agglomération ainsi qu'un rôle primordial dans l'élaboration d'un nouveau projet d'agglomération. Il doit donc être actualisé pour chaque génération de projets.

#### *Lettre d (Stratégies sectorielles)*

Les stratégies sectorielles dans les domaines des transports et de l'urbanisation, compte tenu d'aspects paysagers, doivent rendre compte des domaines d'action prévus. Elles montreront comment parvenir à la vision d'ensemble au sens de la lettre b et comment répondre au besoin d'action au sens de la lettre c. Elles doivent être concrètes et correspondre à la situation spécifique des villes ou agglomérations ayant droit aux contributions.

La stratégie sectorielle dans le domaine des transports doit présenter les conceptions de réseau pour tous les modes de transport (transports publics, trafic individuel motorisé et mobilité douce). Elle doit également contenir des concepts d'offres de transports publics, le développement de l'offre multimodale, une politique des parcs de stationnement ainsi qu'une gestion des transports et de la mobilité. Il importe de montrer également comment l'organisme responsable souhaite assurer la transition entre les offres et réseaux de transport nationaux et les systèmes en aval. La stratégie devra par ailleurs tenir dûment compte du transport de marchandises lors de forts volumes. Dans les villes et agglomérations touristiques ayant droit aux contributions, le trafic touristique constitue également une thématique.

La stratégie sectorielle des transports peut être subdivisée en stratégies des transports publics, du trafic motorisé individuel et de la mobilité douce. Ces stratégies doivent être coordonnées entre elles pour constituer une stratégie globale des transports.

La stratégie sectorielle dans le domaine de l'urbanisation prévoit et définit où et avec quelle priorité le développement de l'urbanisation s'effectue (par ex. pôles de développement, zones d'urbanisation vers l'intérieur, etc.). Elle montre comment ce développement est coordonné avec le réseau existant et prévu, respectivement avec l'offre de transport. De plus, elle présente les liens entre le développement de l'urbanisation et les aspects paysagers.

Les stratégies sectorielles doivent être examinées pour chaque génération de projet et coordonnées aux planifications nationales et cantonales ainsi qu'aux autres planifications pertinentes. Elles seront remises à jour selon les besoins, mais également compte tenu des remarques faites par l'ARE dans les rapports d'examen.

### *Lettre e (Les mesures et leur priorisation)*

Dans ce module, l'organisme responsable décrit les mesures permettant la mise en œuvre des stratégies sectorielles dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus. Ces mesures découlent des indications données dans les modules correspondant aux lettres a à d et alinéa 2 compte tenu des conditions fixées aux articles 17a et 17c LUMin.

Dans le projet d'agglomération, chaque mesure au sens de l'article 1, alinéa 1 PC doit être présentée comme une mesure A, B ou C. Cela permet de comprendre l'horizon de planification prévu par l'organisme responsable pour la mise en œuvre. La priorisation d'une mesure se fait sur la base du besoin d'action et des stratégies sectorielles définies au sens de la lettre d. De plus, elle dépend pour une part déterminante de l'état de la planification ainsi que du stade de financement et de réalisation de chaque mesure (cf. art. 1, al. 2, lettres c et e et art. 13, al. 1 PC). Les explications données dans le projet d'agglomération sont décisives et permettent aux offices fédéraux participants à la procédure d'examen de décider, dans le cadre d'évaluation des mesures, s'ils procèdent ou non à une adaptation de la priorisation de la mesure (cf. art. 13, al. 3 PC).

### *Alinéa 2 (État de la mise en œuvre)*

Le Conseil fédéral est tenu de transmettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre du programme en faveur du trafic d'agglomération (cf. art. 8, let. c LFORTA). De plus, les cantons se sont engagés, dans le cadre des accords sur les prestations, à mettre en œuvre les mesures prévues dans ces accords. Pour honorer son obligation de transmettre un rapport comme mentionné ci-dessus et être en mesure d'évaluer si les cantons respectent leurs engagements, la Confédération doit être informée de l'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations et des projets d'agglomération correspondants.

L'information sur l'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations et des projets d'agglomération est donnée dans la partie principale du projet d'agglomération, et plus précisément dans le rapport de la mise en œuvre et les tableaux de mise en œuvre qui doivent obligatoirement être transmis (cf. art. 6, let. a et c PC).

L'évaluation de l'état de la mise en œuvre porte sur toutes les mesures ayant fait l'objet d'un accord lors de générations antérieures ainsi que sur les projets d'agglomération correspondants. Le compte rendu de la mise en œuvre doit donc contenir des informations sur la mise en œuvre de ces mesures. De plus, il indique si et dans quelle mesure les objectifs de développement prévus dans la vision d'ensemble et les stratégies sectorielles ont pu être atteints. Par ailleurs, il signale les retards intervenus et en donne les raisons essentielles. Il présente également les étapes de mise en œuvre des mesures non encore réalisées ainsi que les nouvelles mesures à prendre nécessairement durant la génération actuelle de projets. La mise en œuvre des mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires doit être traitée dans ce document lorsqu'elle s'écarte de l'accord sur les prestations.

### *Alinéa 3 (Représentation cartographique)*

Il convient, pour une meilleure compréhension et un examen efficace, de présenter sous une forme cartographique les principales informations spatiales d'un projet d'agglomération conformément aux modules énumérés à l'alinéa 1, lettres b à e et à l'alinéa 2. Les représentations cartographiques sont à tout le moins indispensables pour visualiser la vision d'ensemble, le besoin d'action, les stratégies sectorielles dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus, les mesures A et B de la génération actuelle et l'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations. Cela étant, il convient de souligner que des cartes facilement lisibles sont plus utiles que de longs textes pour l'examen des projets d'agglomération. Ces cartes peuvent être réunies en un volume séparé pour faciliter la lisibilité des projets d'agglomération.

## Article 8 (Indicateurs de monitoring et de controlling)

### *Alinéa 1 (Détermination des valeurs cibles des indicateurs de monitoring et de controlling)*

Selon l'article 20, alinéa 2 PC, les valeurs cibles définies pour les indicateurs de monitoring et de controlling (indicateurs MOCA pour « Monitoring et Controlling des projets d'agglomération ») doivent être mises à la disposition de la Confédération afin que celle-ci puisse procéder à un contrôle des effets. La détermination de ces valeurs cibles est vérifiée lors de l'examen préliminaire (cf. art. 11, al. 1 PC).

Les valeurs cibles des indicateurs MOCA n'ont pas d'influence sur l'évaluation des mesures ou du projet par la Confédération, mais sont utilisées lors de l'élaboration d'un projet d'agglomération.

### *Alinéa 2 (Facteurs)*

Les indicateurs MOCA sont au nombre de cinq. L'indicateur « répartition modale » indique en pourcent la part du transport individuel motorisé sur la base de la distance journalière et s'applique en conformité avec le principe du lieu de domicile (let. a). Un autre indicateur représente le nombre d'accidentés entraînant des blessés ou des morts sur les routes cantonales et communales pour 1000 habitants et 0,5 emplois (let. b). Le nombre d'habitants selon la classe de desserte en transports publics (let. c) et le nombre d'emplois selon la classe de desserte en transports publics (let. c) sont également d'autres indicateurs MOCA. La classe de desserte en transports publics donne une indication du degré d'équipement du lieu en transports publics. La densité des zones d'habitation, mixtes et centrales bâties (let. e) constitue également un indicateur représentant le nombre d'habitants et d'emplois par hectare de zones d'habitation, mixtes et centrales bâties.

## Section 2 Procédure d'examen

La procédure d'examen est structurée en quatre étapes : l'examen préliminaire, l'examen des exigences de base, l'évaluation des mesures et l'évaluation du projet. Les résultats de l'examen d'un projet d'agglomération sont consignés dans un rapport d'examen rédigé par l'ARE sur lequel l'organisme responsable concerné peut donner au préalable son avis.

## Article 9 (Dépôt)

### *Alinéa 1 (Date de dépôt des projets d'agglomération)*

L'ARE informe par écrit et en temps utile les organismes responsables de la date de dépôt des projets d'agglomération. Si un projet d'agglomération est transmis après cette date, il n'est plus possible de garantir l'égalité de traitement des projets d'agglomération. Par conséquent, l'ARE ne procède pas à l'examen de ce projet d'agglomération transmis trop tard.

### *Alinéa 2 (Annonce du dépôt d'un projet d'agglomération)*

Un organisme responsable doit informer l'ARE un an avant l'expiration de la date au sens de l'alinéa 1 s'il déposera un projet d'agglomération. D'une part, cette information est nécessaire parce que l'élaboration ou le développement d'un projet d'agglomération répondant aux exigences de la Confédération constitue une tâche complexe qui requiert la participation de nombreux acteurs. Un tel processus demande du temps. D'autre part, cela permet à l'ARE de préparer et d'organiser la procédure d'examen de façon optimale et de fournir efficacement les documents nécessaires. Une bonne préparation contribue grandement à l'efficacité de l'examen. L'ARE se réserve le droit de ne pas examiner un projet d'agglomération transmis en cas de défaut si une évaluation judicieuse n'est pas possible.

## Article 10 (Offices fédéraux participants)

Cette disposition désigne les autorités fédérales qui participent à la procédure d'examen des projets d'agglomération. L'ARE conduit la procédure (art. 32, al. 5 OUMin). L'Office fédéral des routes

(OFROU), l'Office fédéral des transports (OFT) ainsi que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) participent en tant qu'experts à l'évaluation des aspects relatifs aux transports et à l'environnement.

#### Article 11 (Examen préliminaire)

##### *Alinéa 1 (Examen des articles 2 et 6 à 8 PC)*

Lorsque les projets d'agglomération ont été transmis, l'ARE procède à un examen préliminaire afin de vérifier que les exigences formelles des articles 2, 6, 7 et 8 PC ont été respectées. Il examine si les projets d'agglomération transmis comportent tous les modules indispensables à leur examen. Un projet d'agglomération doit en effet comprendre une partie principale, une partie relative aux mesures et des tableaux de mise en œuvre (cf. art. 6 PC). De plus, il doit avoir été approuvé par l'autorité cantonale compétente (cf. art. 2 PC) et contenir les valeurs cibles des indicateurs MOCA (cf. art. 8). La partie principale doit présenter les modules énumérés à l'article 7, alinéas 1 et 2 PC. Le contenu de ces modules doit finalement être présentés sous une forme cartographique (cf. art. 7, al. 3 PC).

##### *Alinéa 2 (Possibilité de transmettre a posteriori des indications manquantes)*

Un délai de 21 jours est accordé à l'organisme responsable pour compléter et transmettre les documents qui manquent au dossier. Ce délai ne peut pas être prolongé en raison du calendrier serré de la procédure d'examen.

##### *Alinéa 3 (Conséquences d'un défaut)*

Cet alinéa énonce les conséquences d'un défaut: si les documents ne sont pas suffisamment complétés ou pas transmis et qu'il n'est ainsi pas possible de procéder à une évaluation judicieuse, l'ARE ne poursuit pas l'examen du projet d'agglomération. Il met ainsi un terme à la procédure d'examen de ce projet d'agglomération par la Confédération. L'organisme responsable en est rapidement informé par écrit.

#### Article 12 (Examen des exigences de base)

##### *Alinéa 1 (Examen des exigences de base)*

Les exigences de base sont réexaminées pour chaque génération de projets. Pour qu'une évaluation judicieuse du projet d'agglomération soit possible et que l'ARE puisse en poursuivre l'examen, toutes les exigences de base doivent être remplies. Ces dernières peuvent être adaptées aux problèmes spécifiques et à la grandeur de la ville ou de l'agglomération ayant droit aux contributions.

##### *Alinéa 2 (Conséquences d'un défaut)*

Si une exigence de base n'est pas remplie et qu'une évaluation judicieuse du projet d'agglomération n'est ainsi pas possible, l'examen n'est pas poursuivi et cela même si le projet d'agglomération a bénéficié de contributions dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération lors d'une génération antérieure de projets. Après le premier examen de tous les projets d'agglomération transmis, l'organisme responsable en est informé dans un bref rapport précisant les exigences de base non remplies.

#### Article 13 (Évaluation des mesures)

##### *Alinéa 1 (Critères)*

L'ARE évalue les mesures d'infrastructure de transport sur la base des indications données dans le projet d'agglomération au sens de l'article 1, alinéa 2, lettres a à e et alinéa 3.

Le critère « caractère cofinçable de la mesure par la Confédération » permet à l'ARE d'examiner s'il s'agit de mesures au sens de l'article 17a, alinéas 1 à 3 LUMin. Le commentaire relatif à l'article 1, alinéa 2, lettre a fait référence aux mesures d'infrastructure de transport que la Confédération cofinance dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

Ainsi seules sont versées des contributions pour de telles mesures si la cohérence au sens de l'article 3 PC est respectée. Ces mesures doivent découler de la vision d'ensemble, du besoin d'action et des stratégies sectorielles dans les domaines des transports et de l'urbanisation, le paysage inclus (cf. art. 3, al. 2 PC). Ces mesures doivent s'inscrire dans une planification globale des transports et être coordonnées avec les réseaux de transport de hiérarchie supérieure ainsi qu'avec le développement de l'urbanisation tel qu'il est fixé par les plans directeurs cantonaux. De plus, les projets prévus doivent respecter les plans directeurs cantonaux (cf. art. 17c, let. a et b LUMin). Par conséquent, les mesures d'infrastructure de transport qui peuvent être cofinancées doivent être coordonnées avec les planifications nationales et cantonales ainsi qu'avec les autres planifications pertinentes. Enfin, elles doivent tenir compte des générations antérieures de projets (cf. art. 3, al. 1 PC).

Le critère de l'état de la planification vise à évaluer l'état du processus de planification d'une mesure d'infrastructure de transport. Les indications y relatives montrent si l'exécution du projet de construction correspondant peut débuter dans le délai prévu à l'article 18, alinéa 1, lettre b PC et s'il est ainsi judicieux que la Confédération cofinance le projet durant la génération actuelle. Si l'état de la planification est insuffisant, les offices fédéraux participants à la procédure d'examen adaptent la priorisation de cette mesure (voir ci-après al. 4).

Le rapport coût-utilité est un autre critère d'évaluation des mesures. L'alinéa 2 précise comment ce critère est appliqué.

La mise en œuvre d'une mesure d'infrastructure de transport est évaluée en considérant si la mesure est prête à être réalisée et financée (cf. commentaire relatif à l'art. 1, al. 2, let. e). Si la Confédération estime qu'une mesure d'infrastructure de transport n'est pas encore prête à être réalisée ou financée comme une mesure A, elle la priorise comme mesure B (cf. al. 3).

La question du cofinancement de mesures d'infrastructure de transport prises à l'étranger doit être examinée à la lumière de l'utilité déterminante que l'on peut en attendre en Suisse. Pour les mesures de moindre ampleur, on considère qu'elles doivent avoir un impact perceptible sur le choix du moyen de transport et les flux de trafic transfrontalier.

#### *Alinéa 2 (Évaluation du rapport coût-utilité)*

Le rapport coût-utilité d'une mesure résulte, d'une part, des coûts d'investissement, d'autre part, de l'utilité de cette mesure.

L'évaluation des coûts résulte d'une classification des mesures dans des catégories de coûts (grande, moyenne, petite). Cette classification se fait en fonction de la taille de l'agglomération. Un indice de prix unique est utilisé pour les coûts d'investissement prévus. Cela permet d'assurer l'égalité de traitement de tous les projets d'agglomération.

La détermination de l'utilité d'une mesure se fait sur la base des objectifs d'efficacité décrits à l'article 17d, alinéa 2 LUMin. Les objectifs d'efficacité retenus sont : une amélioration de la qualité du système de transports (let. a), le développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti (let. b), la réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources (let. c) et l'accroissement de la sécurité du trafic (let. d). Selon des critères, qui sont précisés dans les DPTA, il est examiné si une mesure atteint les objectifs d'efficacité. L'utilité d'une mesure est évaluée en comparaison avec un état de référence avec ou sans la mise en œuvre des mesures à évaluer. Certaines catégories de mesures nécessitent des données quantitatives qui sont mentionnées dans les DPTA. Seules les mesures présentant un rapport coût-utilité bon à très bon sont classées parmi les mesures cofinancées par la Confédération lors de la génération actuelle de projets.

### *Alinéa 3 (Priorisation par l'ARE)*

Les offices participants à la procédure d'examen (cf. art. 10 PC) évaluent également la priorisation des mesures indiquée dans le projet d'agglomération. Ils peuvent modifier la priorisation proposée par l'organisme responsable lorsque celle-ci ne peut pas être maintenue pour des motifs justifiés.

### Article 14 (Évaluation du projet)

#### *Alinéa 1 (Critères d'évaluation du projet)*

Cet alinéa décrit les étapes et les critères qui doivent être examinés dans le cadre de l'évaluation des projets d'agglomération. Cette évaluation permet pour l'essentiel de comparer l'utilité au coût d'un projet d'agglomération.

#### *Lettre a (Coût du projet d'agglomération)*

Le coût est examiné dans le cadre de l'évaluation des coûts (cf. al. 6).

#### *Lettre b (Utilité du projet d'agglomération pour les transports et l'urbanisation)*

Afin de déterminer le rapport coût-utilité d'un projet d'agglomération et donc son efficacité globale, il importe d'étudier son utilité sur les transports, l'urbanisation et l'environnement. L'évaluation de l'utilité est précisée aux alinéas 2 et 3.

#### *Lettre c (Rapport coût-utilité)*

Le rapport coût-utilité d'un projet d'agglomération est déterminant pour le calcul du taux et donc du montant des contributions versées pour les mesures cofinancées dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (art. 17d, al. 1 LUMin). Le taux est calculé en fonction du rapport coût-utilité. L'utilité est mesurée en fonction de l'évaluation de l'utilité (cf. al. 2 et 3).

Le taux des contributions oscille entre 30% et 50% de la somme des frais imputables attestés visés à l'article 21, alinéa 1 OUMin et du montant global fixé par la Confédération pour les mesures visées à l'article 21a OUMin (cf. art. 22 OUMin). Les projets d'agglomération qui présentent une utilité trop faible ou un coût trop élevé ne sont pas cofinancés.

#### *Alinéa 2 (Évaluation de l'utilité)*

L'évaluation de l'utilité d'un projet d'agglomération porte d'une part sur son efficacité globale sur les transports, l'urbanisation et l'environnement et d'autre part sur l'évaluation de l'état de la mise en œuvre tel que réglé à l'alinéa 4. L'alinéa 3 décrit les critères d'évaluation de l'efficacité globale d'un projet d'agglomération sur les transports, l'urbanisation et l'environnement ainsi que le cadre de référence pour l'évaluation de l'efficacité dont il faut tenir compte.

#### *Alinéa 3 (Évaluation de l'efficacité globale)*

L'efficacité globale du projet d'agglomération sur les transports, l'urbanisation et l'environnement est analysée dans le cadre de l'évaluation de l'utilité. D'une part, elle est évaluée sur la base des objectifs d'efficacité au sens de l'article 17d, alinéa 2 LUMin (cf. commentaire relatif à l'art. 13, al. 2 PC). D'autre part, cette évaluation nécessite également l'examen des modules au sens de l'article 7, alinéas 1 et 2 PC et l'analyse de la cohérence au sens de l'article 3 PC. Les mesures qui sont identifiées comme mesures A ou B par les offices fédéraux participants à la procédure d'examen ne peuvent déployer un effet positif que si elles s'inscrivent dans des stratégies sectorielles efficaces et qu'elles tiennent compte de l'analyse de la situation actuelle et des tendances, de la vision d'ensemble et du besoin d'action

actualisé. De plus, le projet d'agglomération doit être construit à partir des stratégies sectorielles et des mesures prévues lors des générations antérieures.

Le cadre de référence pour l'évaluation de l'efficacité doit être déterminé sur la base des mesures classées comme mesures A ou B au terme de l'examen de la Confédération lors de la génération actuelle de projets ainsi que des mesures A prévues dans l'accord sur les prestations de la génération précédente (c'est-à-dire les mesures d'infrastructure de transport convenues cofinancées, les mesures de transport convenues non cofinancées et les mesures d'urbanisation convenues qui devraient être prêtes à être exécutées dans les quatre ans qui suivent l'adoption de l'arrêté fédéral relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération). Pour la génération actuelle de projets, il résulte donc un cadre de référence pour l'évaluation de l'efficacité de trois générations de projets respectivement d'une période d'environ 12 ans. Lorsqu'un organisme responsable transmet pour la première fois un projet d'agglomération, puis saute une génération ou n'obtient pas de cofinancement lors de la génération précédente, le cadre de référence pour l'évaluation de l'efficacité doit être déterminé à partir des mesures lors de la génération actuelle classées comme mesures A ou B selon l'examen de la Confédération.

L'efficacité d'un projet d'agglomération est déterminée sur la base d'une comparaison entre un état avec ou sans la mise en œuvre du projet d'agglomération et des mesures que celui-ci prévoit. Elle se base sur une réflexion qualitative dans la mesure du possible étayée par des indications quantitatives.

#### *Alinéa 4 (Évaluation de la mise en œuvre)*

Dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité, il est par ailleurs procédé à une évaluation de la mise en œuvre qui examine l'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations et du projet d'agglomération concerné. Elle s'appuie sur la partie principale (rapport et vue d'ensemble de la mise en œuvre) et les tableaux de mise en œuvre (cf. art. 6, al. 1, let. a et c PC).

Une évaluation positive de l'état de la mise en œuvre des mesures convenues et des projets d'agglomération correspondants est possible en cas de retard si de bonnes raisons expliquent ce retard et que des mesures de substitution appropriées ont été définies selon le besoin d'action à la suite des conditions cadres modifiées. Une évaluation négative de la mise en œuvre entraîne une réduction du taux de contribution.

#### *Lettre a (Évaluation quantitative)*

Dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre, le projet d'agglomération est examinée d'une manière quantitative si les mesures A convenues ont été mises en œuvre dans le respect des contrats conclus. Ce faisant, il est tenu compte des mesures d'infrastructure de transport mentionnées dans les accords sur les prestations, des mesures de transport non cofinancées et des mesures d'urbanisation.

#### *Lettre b (Évaluation qualitative)*

L'évaluation qualitative du projet d'agglomération vise à vérifier si le projet d'agglomération en cours d'examen respectivement les modules que celui-ci contient tiennent compte de l'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les accords sur les prestations et des projets d'agglomération des générations antérieures (cohérence entre les générations). On examinera si le projet d'agglomération contient des alternatives efficaces en cas de la mise en œuvre retardée ou suspendue de mesures importantes. L'évaluation selon la lettre b doit également avoir lieu lorsqu'un organisme responsable a sauté une génération de projets.

#### *Alinéa 5 (Prise en compte des mesures des deux premières générations)*

Pour les mesures A dont la mise en œuvre a été prévue dans les accords sur les prestations de la première et de la deuxième génération, le délai contractuel de mise en œuvre court jusqu'en 2027. C'est pourquoi la mise en œuvre de ces mesures et des projets d'agglomération correspondants n'est examinée dans le cadre de cette évaluation plus que jusqu'à la cinquième génération de projets. Cette

disposition sera donc caduque à partir de la sixième génération et pourra être abrogée à ce moment de l'OPTA.

#### *Alinéa 6 (Évaluation des coûts)*

Le coût d'un projet d'agglomération comprend les coûts d'investissement des mesures de la génération actuelle classées par la Confédération comme mesures A ou B ainsi que les coûts d'investissement des mesures A prévues dans l'accord sur les prestations de la génération précédente. Les mesures plus anciennes ne sont pas prises en considération dans l'évaluation des coûts.

#### Article 15 (Rapport d'examen)

##### *Alinéa 1 (Contenu)*

Les résultats de la procédure d'examen d'un projet d'agglomération sont résumés dans un rapport d'examen de l'ARE. Ces rapports constituent la base pour le message concernant l'arrêté fédéral relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération. Les organismes responsables l'utilisent également comme base de développement de leurs projets d'agglomération.

##### *Alinéa 2 (Droit de discussion)*

Une discussion technique entre l'organisme responsable et l'ARE peut avoir lieu si les résultats provisoires de l'examen de l'ARE concernant le projet d'agglomération correspondant sont disponibles respectivement si le projet de rapport a été rédigé. Cette discussion permet notamment de veiller à ce que tous les arguments essentiels de l'organisme responsable concerné soient pris en compte dans l'examen de l'ARE et que la cohérence du projet d'agglomération soit garantie malgré d'éventuels changements de priorisation décidés par les offices fédéraux participants à la procédure d'examen. Une discussion technique peut entraîner le cas échéant une modification du rapport d'examen.

#### Section 3 Contributions fédérales forfaitaires pour des mesures au sens de l'article 21a OUMin

Cette section contient les dispositions déjà en vigueur de l'OPTA sur les contributions fédérales forfaitaires pour des mesures au sens de l'article 21a OUMin (cf. art. 2 et 3 OPTA).

La création d'une section à part entière pour les contributions fédérales forfaitaires pour des mesures au sens de l'article 21a OUMin vise à éliminer des redondances entre le titre et le texte des différentes dispositions (cf. art. 16, 17, 17 al. 1 et 2 PC). Afin d'assurer une meilleure lisibilité, certaines modifications du texte ont été faites sans pour autant modifier la teneur des dispositions.

#### Article 16 (Plafond des coûts d'investissement)

Le titre et la teneur de cette disposition ont été adaptés à l'introduction d'une troisième section. La teneur de cette disposition reste inchangée. La directive interne à l'administration quant à la fixation du plafond des investissements en accord avec le Département fédéral des finances a été supprimée.

#### Article 17 (Calcul)

La création d'une section propre aux contributions fédérales forfaitaires permet de simplifier le titre de cette disposition. Il n'en résulte aucun changement de teneur.

##### *Alinéa 1 (Principe)*

Cette disposition qui existait déjà a été revue en raison de l'introduction d'une troisième section. Sa teneur n'a pas été modifiée.

#### *Alinéa 2 (Méthode de calcul des coûts standardisés)*

Le texte a été simplifié mais n'entraîne aucune modification de la teneur de cette disposition.

#### *Alinéa 3 (Évaluation de la qualité de la conception)*

La formulation de l'article 3, alinéa 3 OPTA a été clarifiée de sorte que les critères d'évaluation de la qualité de la conception sont désormais précisés dans une disposition à part entière.

#### *Alinéa 4 (Possibilité de réduction du taux)*

Cette disposition correspond à l'ancien article 3, alinéa 3 OPTA et a fait l'objet d'une modification mineure du libellé.

#### *Alinéa 5 (Taux de contribution)*

Cette disposition déjà existante a été reformulée en vue d'une meilleure lisibilité sans que sa teneur ne soit modifiée.

### Section 4 Mise en œuvre des projets d'agglomération

Cette section contient les dispositions sur les délais de début de l'exécution des projets de construction (art. 18 PC), sur les exigences requises pour les mesures significatives pour le plan directeur cantonal (art. 19 PC) et sur l'obligation d'informer (art. 20 PC).

#### Article 18 (Début d'exécution d'un projet de construction)

La disposition déjà en vigueur de l'article 1 OPTA est reprise telle quelle dans le projet mis en consultation. La formulation du titre et de l'alinéa 1 a été améliorée.

#### Article 19 (Exigences requises pour les mesures significatives pour le plan directeur)

Cette disposition précise les conditions prévues à l'article 17c, lettre b LUMin selon lequel les projets planifiés doivent respecter les plans directeurs cantonaux. Cette exigence concerne les mesures A selon l'arrêté fédéral relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération. La demande d'examen et d'approbation des adaptations du plan directeur exigées dans le rapport d'examen du projet d'agglomération concerné doit être transmise à la Confédération suffisamment tôt ; cela est indispensable pour remplir les conditions nécessaires à la conclusion d'un accord sur les prestations après l'adoption de l'arrêté fédéral correspondant et permettre la signature rapide d'un tel accord dès l'adoption de l'arrêté fédéral.

#### Article 20 (Obligation d'informer)

##### *Alinéa 1 (En cas de modification des conditions cadres)*

Selon l'article 11, alinéas 2 et 3 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>11</sup> le requérant est tenu de fournir tous les renseignements nécessaires avant et après l'octroi de l'aide financière. Pour le programme en faveur du trafic d'agglomération, cette obligation est ancrée et spécifiée dans l'OPTA.

---

<sup>11</sup> RS 616.1.

## *Alinéa 2 (Pour le contrôle des effets)*

Le contrôle des effets auquel la Confédération doit procéder concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération résulte de l'obligation du Conseil fédéral de transmettre à l'Assemblée fédérale, en même temps que le message sur le programme en faveur du trafic d'agglomération, un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de ce programme (cf. art. 8, let. c LFORTA). Ce contrôle a pour but de vérifier que les fonds engagés par la Confédération en faveur du trafic d'agglomération rendent le système global des transports dans les villes et les agglomérations plus efficace et plus durable, conformément aux objectifs fixés par le législateur (cf. art. 17a, al. 1 LUMin). Ce contrôle des effets n'influe ni sur l'examen des différents projets d'agglomération ni sur les accords sur les prestations.

Les organismes responsables soutiennent la Confédération dans le contrôle périodique des effets du programme en faveur du trafic d'agglomération en communiquant tous les quatre ans à l'ARE les valeurs cibles des indicateurs MOCA (cf. art. 8 PC). Il s'agit d'une obligation incombant aux organismes responsables même lorsque ceux-ci ont sauté une génération de projets. Ces informations sont recueillies à l'aide d'un questionnaire. Afin d'assurer un contrôle uniforme des effets par la Confédération, les organismes responsables doivent s'en tenir aux indications de l'ARE lorsqu'ils fournissent ces informations.

## Section 5 Dispositions finales

### Article 21 (Exécution)

L'ARE est chargé d'examiner les projets d'agglomération (cf. art. 32, al. 5 OUMin). Ce faisant, il respecte les principes de l'État de droit au sens de l'article 5 de la Constitution fédérale (légalité, proportionnalité, égalité de traitement, bonne foi). Les DPTA donnent des précisions sur l'examen des projets d'agglomération. Elles expliquent par ailleurs comment les organismes responsables doivent prouver que les conditions au sens des articles 17a et 17c LUMin sont remplies. Les cantons et les organismes responsables participent à la rédaction de ces directives.

### Article 22 (Abrogation d'un autre acte)

L'entrée en vigueur de l'ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) entraîne l'abrogation de l'OPTA du 20 décembre 2017. Les dispositions de l'ancienne ordonnance sont reprises dans l'OPTA.

### Article 23 (Entrée en vigueur)

La nouvelle ordonnance entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2020 pour permettre l'examen des projets d'agglomération de quatrième génération selon ses règles.

## **III. Conséquences**

Les dispositions du projet mis en consultation ont les effets suivants sur la Confédération et les cantons :

### **1. Pour la Confédération**

Les expériences faites montrent que le programme en faveur du trafic d'agglomération constitue un programme de développement efficace et efficient ; il permet à la Confédération d'influer sur la coordination des transports et de l'urbanisation conformément à la politique des agglomérations 2016+, aux objectifs de la LUMin, du droit de l'aménagement du territoire et du Projet de territoire Suisse.

Ces dernières années, la Confédération a concrétisé les exigences requises pour les projets d'agglomération en tenant compte du cadre législatif et développé les critères et procédures qui président à leur examen. La méthode d'examen créée par l'ARE a fait ses preuves et a pu être optimisée après

chaque génération de projets. Les offices fédéraux participants ont pu coordonner leur organisation et leur mode de procéder à cette méthode. En raison de la durée désormais illimitée du FORTA, certaines procédures suivies dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération peuvent être standardisées, ce qui entraînera une certaine simplification. L'OPTA vise à définir de façon contraignante ces exigences concrètes ainsi que les critères et les procédures d'examen afin de créer une base juridique pour l'élaboration et l'examen des projets d'agglomération.

Malgré la simplification de certaines modes de procéder, la préparation et le déroulement de la procédure d'examen de même que l'encadrement des organismes responsables constituent des tâches complexes et exigeantes en ressources pour l'ARE. Il convient par conséquent de vérifier périodiquement si l'ARE dispose de ressources suffisantes pour mener à bien ces tâches.

Aucune autre conséquence n'est perceptible pour la Confédération.

## **2. Pour les cantons et les communes, notamment les villes, les agglomérations et les régions de montagne**

Le programme en faveur du trafic d'agglomération a contribué de façon déterminante à favoriser des formes de coopération appropriées à l'échelle des agglomérations et des villes. De plus, il a renforcé la coopération transfrontalière, ce qui a grandement amélioré la coordination entre l'urbanisation et les transports. Ces formes de coopération et leur déroulement peuvent désormais s'appuyer sur les exigences concernant les projets d'agglomération concrétisées par la Confédération que l'OPTA notamment contient. Cela contribuera à une élaboration et une mise en œuvre plus efficiente et efficace des projets d'agglomération.

De même que la Confédération, les cantons et les communes ont acquis ces dernières années des expériences et adapté leurs processus aux exigences du programme en faveur du trafic d'agglomération. Le passage à un programme définitif alimenté par un fonds illimité leur permet désormais de consolider ces processus. Jusqu'à présent, les projets d'agglomération ont été élaborés plutôt sous la forme d'organisations de projets. Désormais, celles-ci pourront être transposées dans des procédures et structures standardisées.

L'introduction dans l'OPTA de la description des exigences requises pour les projets d'agglomération et de la définition des critères d'examen améliorera la transparence et la sécurité juridique lors de la procédure d'examen des projets en garantissant le traitement de tous les projets d'agglomération, respectant les principes de l'État de droit selon l'article 5 de la Constitution fédérale. Cela ne pourra être que profitable aux différents acteurs qui participent aux projets d'agglomération.

## **3. Pour l'économie, la société, l'environnement ; autres conséquences**

En tant que moteurs du développement économique, social et culturel, les villes, les agglomérations et les espaces métropolitains prennent une importance croissante. Le développement démographique et économique entraîne une augmentation de la mobilité associée à une surcharge des systèmes de transport et à des atteintes supplémentaires à l'environnement. Rendre les systèmes de transport plus efficaces et plus respectueux de l'environnement dans les agglomérations renforce l'attrait et contribue à préserver et améliorer la vitalité économique des agglomérations.

Définir dans un acte les exigences requises pour les projets d'agglomération aura des effets globalement positifs sur l'économie. La meilleure coordination entre les transports et l'urbanisation devrait entraîner une amélioration de l'état de l'environnement. L'ordonnance départementale proposée ne devrait avoir aucune autre conséquence dans les domaines mentionnés.

#### **IV. Aspects juridiques**

La création d'une ordonnance départementale concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération est conforme au droit supérieur (cf. art. 7, let. b LFORTA, art. 17a s. LUMin, art. 19 s. OUMin). La révision totale de l'OPTA s'appuie sur l'article 18a, alinéa 3 OUMin.

Les modifications apportées n'ont aucun lien avec le droit international et ne portent pas atteinte notamment aux engagements internationaux de la Suisse.

Aucune disposition ne concerne le frein aux dépenses.