



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Office fédéral du développement territorial ARE

18 novembre 2014

Commentaires de l'accord sur les prestations pour le projet d'agglomération, partie transport et urbanisation, 2^e génération

N° de référence: N183-0108

Table des matières

Introduction.....	3
1 Préambule	4
1.1.....	4
1.2.....	4
1.3.....	4
1.4.....	4
2 Parties contractantes et obligations	6
2.1 Parties contractantes	9
2.2 Obligations	9
3 Mesures et paquets de mesures à mettre en œuvre	12
3.1 Mesures non imputables au fonds d'infrastructure	12
3.2 Prestations propres de l'agglomération, priorité A.....	13
3.3 Liste des mesures et paquets de mesures, priorité A (liste A)	13
3.4 Liste des mesures et paquets de mesures, priorité B (liste B)	14
3.5 Mesures pouvant être (co)financées par d'autres sources de financement de la Confédération.....	15
4 Financement des mesures et des paquets de mesures de la liste A	16
4.1 Contribution.....	16
4.2 Conventions de financement	17
4.3 Début des travaux.....	20
4.4 Modalités de paiement.....	20
5 Contrôle de la mise en œuvre, contrôle de l'efficacité et controlling (contrôle des délais, des coûts et des finances).....	22
5.1 Contrôle de la mise en œuvre	22
5.2 Contrôle de l'efficacité.....	22
5.3 A l'avenir, le contrôle de l'efficacité devra tenir compte des quatre indicateurs MOCA en observant leur évolution et interprétant cette évolution dans le projet d'agglomération de la génération suivante. Les données sont collectées de manière centrale par la Confédération. Au besoin, celle-ci est tenue de coopérer avec les cantons et les collectivités régionales. Controlling	22
5.4 Contrôles par sondages.....	23
6 Exécution, exécution défectueuse ou non-exécution de l'accord sur les prestations.....	24
6.1 Exécution de l'accord.....	24
6.2 Exécution défectueuse ou non-exécution du projet.....	26
6.3 Prise en compte de l'état de la mise en œuvre des mesures lors de l'examen du projet d'agglomération de la génération suivante	29
7 Adaptation de l'accord sur les prestations	30
7.1 Adaptation ordinaire de l'accord sur les prestations	30
7.2 Adaptation extraordinaire de l'accord sur les prestations.....	30
8 Clause de sauvegarde	31
9 Dispositions applicables et voies de droit	32
9.1.....	32
9.2.....	32
10 Entrée en vigueur de l'accord sur les prestations.....	32
11 Ordre de priorité	32
Annexe 1 (liste des mesures et paquets de mesures pour la mise en œuvre du projet MD).....	33

Annexe 6 (liste de mesures cofinancées de l'accord sur les prestations de 1^{re} génération dont la réalisation est définitivement impossible d'ici à 2027 (1^{re} génération, ch. 3.3)..... 33

Introduction

Le fonds d'infrastructure, qui repose sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT, voir également commentaire chapitre 1), constitue l'outil financier par lequel la Confédération cofinance notamment les infrastructures de transport au sein des agglomérations. La notion d'efficacité au sens de la RPT a été mise au premier plan. L'examen a porté en particulier sur l'efficacité (rapport coût/utilité) de chacune des mesures proposées et du projet d'agglomération dans son ensemble.

Les projets d'agglomération transports et urbanisation de 2^e génération ont été élaborés et examinés sur la base des dispositions légales (voir chap. 1.3 des directives ARE 2010¹).

Les accords sur les prestations et les conventions de financement, élaborés dans le cadre des documents cités ci-dessus, doivent garantir la mise en œuvre de toutes les mesures, cofinancées ou non par le fonds d'infrastructure, qui ont été pertinentes pour la fixation du taux de contribution.

Ce document commente point par point les chiffres de l'accord sur les prestations afin d'en faciliter la compréhension et l'application. Il s'adresse à tous les partenaires impliqués dans les projets d'agglomération, aussi bien au sein de la Confédération qu'au sein des agglomérations.

¹ Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2^e génération, 14 décembre 2010 (directives ARE décembre 2010).

<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=fr>

1 Préambule

1.1

Les projets d'agglomération transports et urbanisation visent à mettre en œuvre les directives formulées dans le message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 7 septembre 2005 (RPT) (FF 2005 5641, p. 5778) de la manière suivante : « *Les contributions fédérales ne sont pas octroyées ponctuellement mais à des programmes regroupant les mesures d'infrastructure destinées au trafic d'agglomération dans la zone concernée. Le volet transports et aménagement du territoire et l'utilisation des différents modes de transport sont coordonnés et harmonisés avec les objectifs en matière d'aménagement du territoire. La Confédération définit les exigences auxquelles ces programmes doivent répondre en matière de planification des transports et de développement territorial. Les exigences d'ordre méthodologique sont décrites dans un guide...* ». Le message concernant le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (fonds d'infrastructure) du 2 décembre 2005 (FF 2006 751, p. 781) renvoie expressément au message précité.

Les projets d'agglomération combinent des mesures de transports et d'aménagement du territoire (urbanisation et paysage). Ces mesures ne sont pas toutes cofinancées par la Confédération. Le chapitre 3 de l'accord sur les prestations a pour objectif de mettre en évidence la conception globale du projet d'agglomération qui a été examiné et évalué. Il comprend des mesures de 2^e génération non imputables au fonds d'infrastructure (ch. 3.1), des prestations de priorité A de 2^e génération entièrement assumées par l'agglomération (ch. 3.2), des mesures et paquets de mesures de priorité A (liste A de 2^e génération, ch. 3.3) et des mesures et paquets de mesures de priorité B (liste B de 2^e génération, ch. 3.4). Le ch. 3.5 renvoie à des mesures susceptibles d'être (co)financées par d'autres fonds fédéraux et dont la liste figure dans le rapport d'examen 2014 de la Confédération. Il renvoie également aux mesures visées dans l'accord sur les prestations de la 1^{re} génération, qui, à l'exception des mesures de la liste B, font également partie intégrante de cette conception globale.

Toutes ces mesures ont été prises en compte lors de l'évaluation du rapport coût/utilité qui a conduit à la fixation du taux de contribution. Par conséquent, toutes les catégories de mesures du chapitre 3 sont importantes. Le caractère obligatoire de leur mise en œuvre au sens des ch. 2.2.2 et 2.2.3 garantit l'égalité de traitement entre toutes les agglomérations.

1.2

Pas de commentaire.

1.3

Pas de commentaire.

1.4

Nombre de projets d'agglomération de la 2^e génération sont souvent fondés sur un projet de la 1^{re} génération. Dans l'évaluation des coûts et de l'utilité des projets remaniés de la 2^e génération, il a été tenu compte des mesures prévues par l'accord sur les prestations relatif au projet d'agglomération de la 1^{re} génération (chapitre 3 sans les mesures de priorité B, voir ch. 3.4 de l'accord sur les prestations de la 1^{re} génération). En d'autres termes, il y a une concordance interne entre les accords sur les prestations de la 1^{re} et de la 2^e générations.

Afin de limiter le travail administratif et d'assurer une égalité de traitement à tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets d'agglomération (en particulier à l'intérieur d'une

même agglomération), la mise en œuvre des mesures de la 1^{re} et de la 2^e générations doit se faire selon les mêmes règles.

Pour ces raisons, les dispositions des chap. 4.2 (conventions de financement) et 5 (contrôle de la mise en œuvre et de l'efficacité, rapports) concernant l'accord sur les prestations de la 2^e génération doivent être appliquées par analogie aux mesures des projets d'agglomération de la 1^{re} génération. Application par analogie signifie: Bien que les dispositions contractuelles correspondantes selon leur teneur portent sur les mesures de la deuxième génération, elles seront également appliquées à celles de la première, dès lors que le sens exprimé par la règle en question est respecté. Les réglementations topiques ont été adaptées en fonction des expériences réalisées dans le cadre de la 1^{re} génération.

Les listes de mesures de l'accord sur les prestations concernant le projet d'agglomération de la 1^{re} génération ont été examinées dans leur état au XXX. Les mesures dont la réalisation se révèle définitivement impossible jusqu'en 2027 sont regroupées dans l'annexe 5/6. Les moyens financiers correspondants sont donc disponibles.

Il n'est pas nécessaire de procéder (parallèlement) à une adaptation de l'accord sur les prestations concernant le projet d'agglomération de la 1^{re} génération. En acceptant le présent accord sur les prestations, les parties acceptent aussi que les dispositions des ch. 4.2 et, 5 du présent accord s'appliquent aussi par analogie aux mesures de l'accord sur les prestations de la 1^{re} génération. Les réglementations correspondantes de l'accord sur les prestations de la 1^{re} génération sont donc caduques.

2 Parties contractantes et obligations

Clarification des notions suivantes : « organisme responsable », « partie contractante », « signataire de l'accord sur les prestations »	
L'ordonnance et son commentaire	
<ul style="list-style-type: none"> • Selon l'art. 23 OUMin² consacré à l'organisme responsable, « <i>La planification et la réalisation des projets d'agglomération sont du ressort des organismes responsables. Ils sont notamment responsables de l'adéquation technique et de la conformité des différentes parties du projet (al.1) »</i>, « <i>L'organisme responsable garantit le caractère obligatoire du projet d'agglomération et veille à ce qu'il soit réalisé de manière coordonnée (al. 2).</i> ». • Les « <i>commentaires relatifs à l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire</i> » interprètent l'art. 23, al. 2, OUMin comme suit : <i>« Les organismes mandatés à cet effet sont responsables de la planification et de la réalisation des projets d'agglomération. Ce sont les partenaires de la Confédération. Les cantons fixent les conditions-cadres déterminantes pour leur constitution. En ce qui concerne les projets d'agglomération qui dépassent les limites nationales et/ou les limites cantonales, il faut également désigner un organisme responsable, lequel fait office de partenaire contractuel vis-à-vis de la Confédération. L'organisme concerné doit être juridiquement et organisationnellement en mesure de mettre en œuvre l'accord sur les prestations accompagnant le projet d'agglomération de manière coordonnée et contraignante. Il est responsable de l'adéquation technique et de la conformité du projet d'infrastructure. »</i> 	
<u>Remarque/conclusion</u>	
<p>⇒ L'OUMin part du principe qu'il n'y a qu'un organisme responsable par agglomération qui répond aussi bien pour la planification que pour la mise en œuvre du projet d'agglomération (et jouit également à cet effet des pouvoirs nécessaires). La pratique est cependant aujourd'hui encore très éloignée de cette situation idéale : les projets d'agglomération concernent essentiellement les domaines de compétence des cantons et des communes. Aucune agglomération ne dispose d'un organisme responsable <i>compétent</i> pour la planification et pour la mise en œuvre dans le sens où il disposerait de toutes les compétences décisionnelles nécessaires pour l'élaboration et pour la mise en œuvre d'un projet d'agglomération à la place des collectivités concernées (le/s canton/s, le cas échéant les collectivités régionales, les communes). Il n'est pas non plus encore décelable qu'à court ou moyen terme de tels organismes responsables soient fondés. Par conséquent, l'article 23 OUMin doit être interprété de manière pragmatique.</p> <p>⇒ L'objectif principal que poursuit la Confédération est de n'avoir qu'<u>un seul organisme responsable par agglomération</u> qui soit en mesure de <i>piloter</i> la préparation et la mise en œuvre du projet d'agglomération. La force obligatoire du projet d'agglomération est considérée comme garantie au sens de l'article 23, al. 2, OUMin, dès que l'organisme responsable prouve que les organes compétents des collectivités concernées ont <u>approuvé le projet d'agglomération</u> et que ces derniers se soient engagés à <u>soumettre aux organes compétents les objets nécessaires pour la mise en œuvre du projet d'agglomération</u>. Il convient d'admettre qu'en règle générale ce sont les <u>exécutifs</u> qui sont compétents pour élaborer le projet d'agglomération. En revanche, pour la mise en œuvre de <u>chacune des mesures</u>, la compétence revient régulièrement aux organes législatifs (parlement, corps électoral) (voir ci-dessous le ch. 2.2.1).</p>	
A. Organisme responsable	
<u>Principe</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Comme sous-entendu ci-dessus, il n'est pas exigé que l'organisme responsable dispose de toutes les compétences nécessaires pour préparer et mettre en œuvre le projet d'agglomération. Il peut n'avoir qu'une fonction d'intermédiaire entre les collectivités compétentes pour approuver les plans et prendre les décisions en matière financière (le/s canton/s, le cas échéant les collectivités régionales, les communes) et l'administration fédérale.

² Ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin, RS 725.116.21).

	<ul style="list-style-type: none"> Il n'est cependant pas exclu que l'organisme responsable dispose de ses <i>propres compétences décisionnelles</i> – cela exige toutefois que ces compétences soient prévues dans le droit cantonal et communal. Plus des compétences lui seront transférées (par les collectivités concernées), et plus il pourra agir efficacement.
Canton	<ul style="list-style-type: none"> Tant qu'aucun organisme ne dispose des compétences nécessaires pour préparer et mettre en œuvre le projet d'agglomération, la Confédération considère <i>le canton comme l'organisme responsable du projet d'agglomération</i>.
Collectivité régionale	<ul style="list-style-type: none"> Une collectivité régionale de droit public ou privé peut être désignée comme organisme responsable du projet d'agglomération dans la mesure où cette tâche lui a été attribuée selon les dispositions du droit cantonal.
B. Parties contractantes	
Principe	<ul style="list-style-type: none"> Les parties contractantes sont des personnes morales qui agissent par leurs organes. Ne peut être partie contractante que celui qui jouit des droits civils, c'est-à-dire celui pour lequel le contrat engendre des droits et des obligations. La compétence pour prendre des décisions relatives à la conclusion de l'accord découle des bases légales des parties contractantes.
Canton	Le partenaire contractuel de la Confédération sera en premier lieu le <u>canton</u> , d'une part parce que le projet d'agglomération concerne largement les compétences cantonales (ex. transports publics), et d'autre part parce que selon l'art. 17b, al. 1, LUMin ³ , les contributions de la Confédération sont versées aux cantons à l'intention des organismes responsables. Sauf indication contraire dans le droit cantonal, le canton est en outre l'organisme responsable du projet d'agglomération et c'est à lui que reviennent les droits et les obligations qui en découlent.
Agglomération intercantonale	Pour les agglomérations intercantionales, <u>plusieurs cantons</u> peuvent être partenaires contractants.
Collectivité régionale	<u>Les collectivités régionales</u> (ex. association, conférence régionale, etc.) disposent d'une <u>personnalité juridique</u> et peuvent ainsi également être des partenaires contractants. Elles ne peuvent toutefois s'engager que si elles disposent des compétences décisionnelles correspondantes.
Structure de coopération régionale sans personnalité juridique	Dans la mesure où la <u>structure régionale ne dispose pas de la personnalité juridique</u> (exemple : société simple dans le cadre d'une coopération contractuelle), elle ne peut pas être un partenaire contractuel de la Confédération.
Entreprises de transport	Dans ce système, les <u>entreprises de transports</u> ne sont que les mandataires des différentes autorités, de sorte qu'elles ne peuvent pas être parties contractantes à l'accord sur les prestations. Elles seront cependant partie aux conventions de financement (cf. art. 17b, al. 3, LUMin)
C. Signataires de l'accord sur les prestations	
<ul style="list-style-type: none"> Les <u>signataires</u> ne doivent pas être assimilés aux <u>parties contractantes</u>. La question concernant les personnes autorisées à signer doit de surcroît être distinguée de la question relative à <u>l'organe compétent de la partie contractante pour la conclusion de l'accord</u>. La signature atteste l'existence de la décision de l'organe compétent d'une partie contractante. L'organe compétent pour conclure l'accord et la personne qui par sa signature atteste l'existence de la décision correspondante découle des bases légales de la partie contractante. 	
D. Interlocuteur unique (personne de contact)	
Interlocuteur unique de la Confédération	La Confédération a un interlocuteur unique pour chaque agglomération. Cet interlocuteur a une fonction d'intermédiaire en matière de communication générale entre les partenaires locaux (canton/s, communes, voire collectivité/s régionale/s) et la Confédération pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet d'agglomération. Il ne dispose pas forcément de la personnalité juridique. Plusieurs cantons peuvent par exemple désigner une commission ou un secrétariat

³ Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin, RS 725.116.2)

	commun en tant qu'interlocuteur unique de la Confédération.
--	---

2.1 Parties contractantes

2.1.1 Ce chiffre renvoie à la base légale qui fixe la compétence du DETEC pour conclure l'accord (art. 24, al. 1, OUMin). Les conventions de financement sont conclues entre l'organe compétent du canton et l'office fédéral compétent (OFT /OFROU ; art. 24, al. 4, OUMin).

2.1.2 Ce chiffre renvoie aux bases légales qui fixent la compétence du canton ou des cantons pour conclure l'accord sur les prestations. En règle générale, c'est le Conseil d'Etat qui est l'organe interne compétent du canton. Il est cependant également possible que le droit cantonal attribue la compétence au législatif ou qu'il prévoie une délégation de compétence en faveur d'un autre organe (par ex. direction/département, etc.). Les signataires pour le canton peuvent, en plus de mentionner les bases légales de la compétence des organes qui agissent, également mentionner les dispositions d'où découle la compétence des personnes autorisées à signer (voir ci-dessus ch. 2, clarification des notions, let. C).

Au chiffre 2.1.2, il faut mentionner la décision du Conseil d'Etat [date] et dans le cas d'une délégation de compétence les bases légales et leur référence (ex. art. xy de la loi Z du [date], no. du recueil systématique). En annexe, seules les bases légales qui ne sont pas intégrées dans le recueil systématique cantonal doivent être produites (ex. convention).

2.1.3 Ce chiffre renvoie aux bases légales (ex. statuts, règlements, etc.) d'où découle la compétence de la collectivité régionale pour conclure l'accord sur les prestations. Dans la mesure où il s'agit de bases légales qui ne sont pas intégrées dans le recueil systématique cantonal, elles doivent être produites en annexe.

2.2 Obligations

2.2.1 Pas de commentaire.

2.2.2 Avec la conclusion de l'accord sur les prestations, le canton s'engage à préparer et à mettre en œuvre les mesures et les paquets de mesures qui, conformément à la répartition interne des tâches cantonales, relèvent du canton. L'approbation des plans et les décisions des organes compétents en matière financière sont réservées. Comme il va de soi que les autorisations de construire sont réservées, elles ne font pas l'objet du chiffre 2.2.2. Il n'est pas rare que le législatif (parlement ou corps électoral) soit compétent pour prendre les décisions concernant la mise en œuvre : décisions sur les dépenses à partir d'un certain montant, décisions en matière de planification, ou décisions relevant du droit de surveillance (qui peuvent primer sur les décisions des communes qui ne respecteraient pas leurs engagements, si le droit cantonal prévoit cette possibilité).

La formulation « engager et réaliser les mesures » qui figurait dans l'accord sur les prestations relatif au projet d'agglomération de la 1^{re} génération a été remplacée par l'expression « préparer et réaliser », qui est plus fidèle à la réalité. Cette reformulation n'a toutefois pas pour but d'apporter un changement sur le fond.

L'obligation au sens du ch. 2.2.2 est toujours considérée comme suffisante si l'organe agissant pour le canton s'engage à demander en temps utile aux organes compétents de prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre (en matière de planification et en matière financière).

Chaque mesure ou paquet de mesures du projet d'agglomération mentionné dans le tableau 3.3 de l'accord sur les prestations fera ensuite l'objet d'une convention de financement (informations complémentaires, voir commentaires ch. 4.2).

- 2.2.3 La Confédération examinera si, dans son ensemble, l'engagement des communes suisses et des collectivités étrangères est suffisant pour garantir la mise en œuvre de la conception générale du projet d'agglomération. Elle inclut en particulier les mesures des ch. 3.1 (horizon temporel A), 3.2 et 3.3. Si elle constate que cet engagement est insuffisant, elle peut renoncer à conclure un accord sur les prestations ou en reporter la conclusion jusqu'à ce que cette condition soit remplie. Elle procède à une appréciation globale qui tient compte de l'ensemble des instruments à disposition des agglomérations. L'objectif est d'atteindre un degré d'engagement comparable pour toutes les communes.

Le canton ne peut pas contracter d'engagement pour les communes et les collectivités étrangères impliquées ; en effet, la répartition des compétences cantonales ne peut pas être vidée de sa substance par un acte juridique bilatéral. En revanche, le canton ou la collectivité régionale doit apporter la preuve que les collectivités impliquées ont pris les décisions correspondantes qui relèvent de leur compétence.

L'obligation au sens du ch. 2.2.3 pour les mesures des ch. 3.1 (horizon temporel A), 3.2 et 3.3 est considérée comme suffisante si les communes (ou les collectivités étrangères) impliquées se sont engagées dans les limites de leurs compétences à soumettre aux organes compétents en temps utile les objets nécessaires à la mise en œuvre (en matière de planification et financière).

L'approbation des plans et les décisions des organes compétents en matière financière sont réservées.

Si les mesures ont été intégrées dans des instruments de planification de rang supérieur (plan directeur cantonal et régional) ayant force obligatoire pour les autorités, la Confédération considère que l'engagement est suffisant pour répondre aux exigences en matière de planification. En outre, il faut que les communes s'engagent à demander aux organes compétents de prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre (notamment en matière financière).

Dans la mesure où une collectivité régionale cosigne, il faut clairement définir s'il appartient au canton ou à cette collectivité régionale de produire les décisions.

La Confédération ne cofinancera donc que les mesures et paquets de mesures des agglomérations dont les communes suisses et les collectivités territoriales étrangères concernées se seront suffisamment engagées. Pour apprécier à partir de quel moment l'engagement est considéré comme suffisant, les services de la Confédération tiendront également compte des circonstances concrètes propres à chaque agglomération. Il est notamment possible d'appliquer des critères moins rigoureux lorsqu'une agglomération comprend des communes et des collectivités territoriales étrangères, situées à l'extérieur du périmètre OFS de l'agglomération ou à l'étranger et qui par conséquent n'ont guère bénéficié de crédits fédéraux dans le cadre du projet d'agglomération, mais sont obligées de mettre en œuvre des mesures considérables non cofinancées ou de fournir des prestations propres (cf. ch. 3.1). Il peut en aller de même, dans certaines occurrences, lorsque des mesures ayant fait l'objet d'une demande de cofinancement ont été incluses dans l'accord sur les prestations au titre de mesures non cofinancées ou de prestations propres (cf. ch.

3.2) et que la partie contractante peut prouver que la mesure en question ne peut pas être assumée sans participation financière de la Confédération.

- 2.2.4 L'engagement du canton (ou le cas échéant celui de la collectivité régionale cosignataire) ne se limite pas à confirmer l'existence des décisions au sens du ch. 2.2.3, mais inclut également l'obligation d'assurer le suivi, soit le contrôle (reporting) destiné à la Confédération et l'obligation d'entreprendre le nécessaire (politiquement et juridiquement possible) dans le cas où la réalisation d'une mesure poserait problème (ex. suite au manquement d'une commune) pour que l'accord sur les prestations ne soit pas mis en danger. Ce qui est nécessaire (et possible juridiquement) découle du droit cantonal. Ce chiffre peut par exemple fonder l'obligation pour le canton, si le droit cantonal prévoit cette possibilité, d'examiner s'il y a lieu de prendre des mesures de surveillance (dans le sens d'un contrôle des décisions communales). Dans les cas où il n'y a pas d'instrument juridique efficace, ce chiffre contient au minimum l'obligation de fournir un travail de persuasion politique.

3 Mesures et paquets de mesures à mettre en œuvre

Toutes les catégories de mesures du présent chapitre 3 et du chapitre 3 de l'accord sur les prestations relatif au projet d'agglomération de la 1^{re} génération (hormis les mesures de liste B selon ch. 3.4) ont été prises en compte lors de l'évaluation coût/utilité qui a conduit à la fixation du taux de contribution, elles sont donc toutes pertinentes. L'obligation de les mettre en œuvre garantit l'égalité de traitement entre toutes les agglomérations (voir ch. 1.1).

Il convient de rendre compte de la mise en œuvre des mesures de la 1^{re} et de la 2^e génération dans le cadre d'un éventuel projet d'agglomération de la 3^e génération. Au cas où les mesures ou paquets de mesures de la 2^e génération ne sont que partiellement mis en œuvre, il en sera tenu compte lors de la détermination du taux de contribution des prochaines générations (voir ch. 5.1 et 6.3). Une telle situation peut également entraîner la suspension, la réduction ou la suppression des contributions fédérales (cf. ch. 6.2).

La terminologie des catégories de mesures qui avait été employée dans l'accord sur les prestations relatif au projet d'agglomération de 1^{re} génération a été précisée afin d'éviter des malentendus (voir à ce sujet le rapport explicatif 2014 concernant l'examen des projets d'agglomération, ch. 3.2).

3.1 Mesures non imputables au fonds d'infrastructure

Caractéristiques des mesures non imputables au fonds d'infrastructure

Les mesures du ch. 3.1 ne peuvent pas être cofinancées par le fonds d'infrastructure en raison de prescriptions légales, notamment parce qu'elles ne concernent pas des infrastructures de transport (art. 1, al. 2, let. C, LFIInfr⁴ ; *p. ex. mesures du domaine de l'urbanisation / du paysage, frais de conception ou frais liés à la gestion de la mobilité qui n'engendrent pas de coût pour les infrastructures routières ou ferroviaires*) ou parce qu'elles ne produisent pas leurs principaux effets dans le périmètre d'une agglomération – au sens reconnu par l'Office fédéral de la statistique (OFS) – en Suisse. Entrent également dans cette catégorie les autres mesures annoncées par l'agglomération mais sans demande de cofinancement auprès de la Confédération.

Raison pour laquelle ces mesures sont incluses dans l'accord sur les prestations

Les projets d'agglomération visent à permettre l'harmonisation des mesures relevant de l'urbanisation (du paysage) et des transports et la coordination de tous les types de mesures et couvrant l'ensemble des modes de transports. Toutes ces mesures ont été prises en compte pour déterminer le taux de contribution. Si, par la suite, seules les mesures cofinancées étaient réalisées, l'effet de ces mesures et celui du programme dans sa globalité seraient nettement moindres, et le bien-fondé d'un engagement de la Confédération serait alors remis en question. La mise en œuvre de ces mesures conditionne par conséquent le cofinancement des autres mesures par la Confédération. Les mesures énumérées dans la liste font donc également l'objet du rapport de mise en œuvre. Elles feront par ailleurs partie intégrante d'un éventuel projet d'agglomération de la 3^e génération.

Conformité avec la législation révisée sur l'aménagement du territoire

La liste des mesures ne dit rien quant à leur conformité avec la législation révisée sur l'aménagement du territoire. Il va de soi que toutes les mesures doivent être planifiées et

⁴ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr, RS 725.13)

réalisées conformément aux bases légales (à savoir la législation fédérale révisée sur l'aménagement du territoire, mais aussi les plans directeurs cantonaux adaptés en conséquence).

Horizon temporel pour la mise en œuvre des mesures

Aucun cofinancement de la Confédération n'est prévu pour les mesures non imputables au fonds d'infrastructure. Si ces mesures dépendent d'une mesure cofinancée, une coordination est nécessaire.

L'horizon temporel correspond à l'année au cours de laquelle la mise en œuvre des mesures d'infrastructure ou la planification de l'urbanisation (plan d'affectation) doit avoir commencé. L'horizon temporel indiqué dans le tableau fait foi. Si le projet d'agglomération ne contient aucune indication sur l'horizon temporel et s'il n'en a pas été convenu dans l'accord sur les prestations, l'horizon temporel est réputé fixé au 01.01.2022 au plus tard. Le tableau doit indiquer comme telles les tâches permanentes et renseigner sur l'état de la mise en œuvre (mesures réalisées ou en cours de réalisation).

Organe de coordination pour le projet d'agglomération (PA)

La Confédération demande à avoir le moins d'interlocuteurs possible. Le nombre d'acteurs doit donc être limité au minimum. Pour les mesures non imputables au fonds d'infrastructure, la Confédération demande que l'agglomération désigne l'organe compétent pour la coordination. Elle exige un organe unique pour toutes les mesures d'urbanisation ainsi qu'un organe unique pour toutes les mesures dans le domaine des transports. Cette fonction peut être assumée par un office cantonal ou par un organe de la collectivité régionale. Des dérogations sont possibles pour les agglomérations intercantionales ou internationales.

3.2 Prestations propres de l'agglomération, priorité A

Caractéristiques des prestations propres de l'agglomération

Compte tenu du principe de subsidiarité et de la priorisation des mesures, les prestations du ch. 3.2 ne sont pas cofinancées en raison des ressources limitées du fonds d'infrastructure (cf. informations complémentaires dans le rapport explicatif de 2014 concernant l'examen des projets d'agglomération, ch. 3.6, p. 9).

Raison pour laquelle ces mesures sont incluses dans l'accord sur les prestations

Les projets d'agglomération visent à permettre l'harmonisation des mesures concernant l'urbanisation, le paysage et les transports, et la coordination de tous les types de mesures pour l'ensemble des modes de transports. Si, par la suite, seules les mesures cofinancées étaient réalisées, l'effet de ces mesures et celui du programme dans sa globalité seraient nettement moindres, et le bien-fondé d'un engagement de la Confédération serait alors remis en question. La mise en œuvre de ces mesures est par conséquent une condition du cofinancement des autres mesures par la Confédération. Les mesures énumérées dans la liste font donc également l'objet du rapport de mise en œuvre. Elles feront par ailleurs partie intégrante de l'éventuel projet d'agglomération de la 3^e génération.

3.3 Liste des mesures et paquets de mesures, priorité A (liste A)

Caractéristiques des mesures et des paquets de mesures de priorité A

Les mesures de la liste A sont appelées à être cofinancées. Les coûts d'investissement indiqués ont été calculés sur la base des coûts déterminés en 2011/2012. Le résultat est présenté dans les annexes au message relatif à la libération des crédits à partir de 2015 (FF 2014 2433). Les montants indiqués pour les mesures de la liste A dans les annexes

au message et repris dans le tableau du ch. 3.3 correspondent à la contribution maximale allouée à chaque mesure (cf. ch. 4.1.4 de l'accord sur les prestations). Il faut encore y ajouter la TVA et le renchérissement. Le calcul de ces deux composantes fait partie du controlling décrit au ch. 5.3 de l'accord sur les prestations.

Mesures soumises à un examen préalable par l'OFEV

En vertu du ch. 11.2 de l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), les routes principales qui ont été construites avec l'aide de la Confédération (art. 12 de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants) doivent être soumises à un examen de leur compatibilité avec la législation sur l'environnement. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) doit être consulté à ce propos. En outre, les installations pour le trafic routier (y compris les mesures en faveur de la mobilité douce) considérées comme des tâches de la Confédération, au sens de l'art. 2, al. 1c de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et susceptibles de toucher des objets portés à l'inventaire fédéral des paysages ou des biotopes à protéger, doivent être soumises à l'OFEV, en vertu de l'art. 3 LPN. Les installations ferroviaires sont approuvées par l'Office fédéral des transports (OFT), qui consulte l'OFEV. Les mesures qui doivent être soumises à l'OFEV lors de la procédure de mise à l'enquête sont signalées par un astérisque (*) dans le tableau.

Organe compétent pour le projet d'agglomération (PA)

La Confédération exige d'avoir le moins d'interlocuteurs possible. Le nombre d'acteurs doit donc être limité au minimum. Pour les mesures et paquets de mesures de la liste A, la Confédération demande à l'agglomération de désigner l'organe compétent pour la coordination. Ces compétences doivent être attribuées aux offices cantonaux, puisque les conventions de financement sont conclues avec le canton. Des exceptions sont accordées pour les agglomérations intercantionales ou internationales ou pour les conventions de financement conclues avec une entreprise de transport (informations complémentaires, voir infra ch. 4.2.1).

3.4 Liste des mesures et paquets de mesures, priorité B (liste B)

Dans certaines agglomérations, les mesures de la liste B sont déterminantes pour l'ensemble du projet et ont joué un rôle important lors de la fixation du taux de contribution. Pour l'évaluation, les coûts des mesures des listes A et B de la 2^e génération et les coûts des mesures de liste A de la 1^{re} génération ont été additionnés. Au vu de leur importance, les mesures de la liste B sont mentionnées dans l'accord sur les prestations alors même que leurs coûts ne sont pas fixes et que la contribution de la Confédération n'est pas encore assurée. Les montants figurant en regard des mesures de la liste B dans les annexes au message ont par conséquent une valeur purement indicative. Etant donné qu'il ne reste pratiquement plus de ressources dans le fonds d'infrastructure après la 2^e génération, de nouveaux crédits devront être mis à disposition. Dans cette optique, la Confédération a élaboré un texte relatif à la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Les bases légales n'ayant pas encore été adoptées au moment de la signature du présent accord sur les prestations, la mise à disposition de ces moyens n'est pas assurée. A l'avenir, les mesures de la catégorie « rail » devraient en principe être cofinancées par le fonds d'infrastructure ferroviaire. Les directives concernant la 3^e génération apporteront de plus amples précisions à ce sujet.

De leur côté, les cantons ne s'engagent pas non plus explicitement à réaliser ces mesures. Les informations concernant les coûts ne doivent être comprises qu'à titre indicatif. La Confédération attend toutefois que dans les éventuels projets d'agglomération de la 3^e génération, ces mesures soient retravaillées, parce que les projets d'agglomération doivent être élaborés pour le long terme. Si une agglomération décidait

de ne plus retenir ou de modifier une mesure de la liste B, elle devrait en donner une justification détaillée.

Ces mesures de la liste B seront réexaminées lors de la procédure d'examen des éventuels projets d'agglomération de la 3^e génération (voir ch. 7.1.1 « Adaptation ordinaire de l'accord sur les prestations »). Le ch. 3.4 se concentre sur les mesures de la liste B de la 2^e génération et ne dit donc rien des nouvelles mesures qui pourront être proposées pour la 3^e génération. Les mesures remaniées de la liste B et les nouvelles mesures seront cependant examinées ensemble, en même temps et sur la base des mêmes critères.

3.5 Mesures pouvant être (co)financées par d'autres sources de financement de la Confédération

Pas de commentaire.

4 Financement des mesures et des paquets de mesures de la liste A

4.1 Contribution

Le trafic d'agglomération est du ressort des cantons et des communes. La Confédération intervient dans ce domaine à titre subsidiaire et non en tant que maître d'ouvrage. Elle apporte sa contribution dans le sens d'une subvention, sur la base des demandes déposées par les organismes responsables. L'accord sur les prestations s'appuie sur l'article 16, al. 2, LSu⁵, ce qui en fait une convention de subvention ordinaire. Il ne constitue pas convention-programme au sens de l'art. 16, al. 3, LSu.

4.1.1 Pour les modalités, voir commentaire ch. 4.2.1

4.1.2 Pas de commentaire.

4.1.3 Pas de commentaire.

4.1.4 Voir commentaire ch. 3.3, coûts d'investissement.

Il n'existe aucune base légale pour la prise en charge par la Confédération des risques liés aux coûts ou des surcoûts. Le trafic d'agglomération reste de la compétence des cantons et des communes, la Confédération se limitant à apporter son soutien. La Confédération octroie donc des subventions mais n'intervient pas en qualité de maître d'ouvrage. Elle apporte sa contribution au sens d'une subvention sur la base des demandes déposées à fin 2011 / mi-2012. Les éventuels surcoûts sont à la charge des cantons et des communes. La dotation du fonds d'infrastructure étant limitée, que ce soit en général ou en ce qui concerne la part réservée au trafic d'agglomération, la prise en charge de coûts supplémentaires (surcoûts ou dépassements de coûts) par la Confédération se ferait au détriment d'autres mesures et d'agglomérations non encore prises en considération.

4.1.5 Si les coûts d'une mesure ou d'un paquet de mesures (hors TVA et renchérissement) sont inférieurs au montant maximum fixé au chiffre 3.3 de l'accord sur les prestations, la Confédération participe aux coûts effectifs imputables, à hauteur du pourcentage fixé.

4.1.6 La Confédération ne cofinance que les frais imputables au sens de l'art. 21 OUMin et dûment établis, c'est-à-dire les frais effectivement supportés.

L'OFT et l'OFROU préparent actuellement une notice destinée à améliorer la transparence et à assurer l'application rigoureuse des dispositions de l'art. 21 de l'OUMin par les différents services de la Confédération. La notice traitera notamment les points suivants :

- imputabilité des coûts d'étude et de planification
- prestations propres (coûts internes de la direction du projet, etc.)
- acquisitions de terrains
- participation à raison des avantages.

⁵ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu, RS 616.1)

4.2 Conventions de financement

4.2.1 Parties contractantes aux conventions de financement

L'art. 17b, al. 1, LUMin prescrit que « *les contributions de la Confédération sont versées aux cantons à l'intention des organismes responsables. Ces derniers sont constitués selon le droit cantonal.* ». Selon l'art. 24, al. 4, OUMin, « *s'appuyant sur l'accord sur les prestations, l'office fédéral compétent détermine avec l'organisme responsable les modalités de paiement pour les mesures de construction prêtes à être réalisées.* ».

Lors de l'élaboration de la loi et de l'ordonnance, le législateur voulait d'abord que l'argent soit directement versé aux organismes responsables. Au cours des débats parlementaires, les cantons s'y sont opposés, ce qui a conduit à l'introduction de l'art. 17b, al. 1, LUMin. Cet article de loi a la priorité. Par conséquent, les contributions doivent être versées aux cantons à l'attention des organismes responsables.

Les conventions de financement pour les infrastructures ferroviaires sont conclues conformément à la législation sur les chemins de fers (art. 17b, al. 3, LUMin) entre l'office fédéral compétent et le canton ou l'entreprise d'infrastructure (entreprise de transports).

Les cantons sont tenus d'être partie contractante aux conventions de financement étant donné que c'est eux qui en règle générale recevront l'argent et par conséquent seront les interlocuteurs de la Confédération, en particulier pour le controlling (délais, coûts et financier). Cette règle est valable aussi bien pour les mesures individuelles que pour les paquets de mesures. Le financement doit cependant être assuré et les responsabilités doivent être réglées.

Pour pouvoir signer une convention de financement, il faut des dispositions ayant force obligatoire pour tous les partenaires concernés (cantons, communes, entreprises de transports, ...) et réglant tous les aspects du financement et de la responsabilité (informations complémentaires, cf. ch. 2.2). Les agglomérations sont libres d'en déterminer la forme juridique.

Mesures prêtes à être réalisées et financées

Par principe, une convention de financement ne peut être signée que si la mesure est prête à être réalisée et son financement assuré. Des exceptions sont prévues dans le domaine ferroviaire (cf. ch. 4.2.2).

Une mesure est prête à être réalisée et son financement assuré lorsque toutes les décisions ont été prises pour la planification et le financement. Cela signifie que l'approbation des plans est entrée en vigueur (et qu'il n'y a donc plus de recours en suspens), ou que l'autorité compétente a délivré son autorisation de construire. Le financement de la part des communes et du/des cantons (et de la collectivité régionale) doit être garanti, c'est-à-dire que les décisions d'octroi des crédits doivent être exécutoires.

Conformité au projet d'agglomération

Le cofinancement de la Confédération n'est octroyé que si les mesures sont conformes au projet d'agglomération et aux conditions posées par la Confédération lors de l'examen et ayant servi de base à la fixation du taux de contribution. Si une mesure s'écarte du projet d'agglomération au point d'en modifier l'effet escompté (changement essentiel), cette modification doit être soumise à l'approbation des Services de la Confédération (voir à ce sujet le commentaire au ch. 6.1.2). Si

l'approbation n'est pas délivrée, les dispositions relatives à l'exécution défectueuse ou à la non-exécution de l'accord s'appliquent (cf. ch. 6.2).

Les conditions posées dans le cadre de l'évaluation par la Confédération figurent dans les rapports d'examen 2014.

Aperçu de la procédure menant à une convention de financement

S'agissant des mesures dans le domaine de la route et de la mobilité douce, les directives de l'OFROU régissent la procédure de dépôt d'une demande de contribution de la Confédération aux mesures (partielles) correspondantes du projet d'agglomération, les procédures financières relatives à la planification, au versement et au décompte des contributions fédérales, et le controlling de la gestion des crédits fixés ou des contributions fédérales.

S'agissant des mesures dans le domaine du rail (tram, train, etc.), la procédure est régie par la législation sur les chemins de fer (en particulier par l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires, OPAPIF) et par la directive de l'OFT sur le controlling des projets d'agglomération.

4.2.2 Mesures ferroviaires (OFT)

Par principe, une convention de financement ne peut être signée que si :

- le **financement** de la mesure **est assuré**, c'est-à-dire que les décisions de financement doivent normalement avoir été prises et
- si la décision d'approbation des plans a été prise (**mesure prête à être réalisée**).

Dans des cas dûment motivés, il est également possible de conclure une convention de financement pour une mesure si elle est prête à être financée (décisions de financement prises pour toutes les mesures partielles / tous les projets), mais si seule une mesure partielle (ou un projet) est prête à être réalisée.

4.2.3 Pour les conventions de financement concernant des paquets de mesures, il convient d'observer les points suivants :

- **Pour les mesures (ou paquets de mesures) OFT :**

Une mesure ou un paquet de mesures peuvent être répartis sur plusieurs conventions de financement. Dans ce cas, la convention de financement fixe la contribution maximale pour la mesure partielle (pour le projet) et les contributions maximales pour chacune des autres mesures partielles (pour chaque projet supplémentaire). Au besoin, les contributions peuvent être reportées entre les conventions de financement concernant **la même mesure**, mais la contribution fédérale maximale définie pour la mesure (ou le paquet de mesures) ne peut pas être dépassée.

- **Pour les mesures (ou paquets de mesures) OFROU :**

- **Mesures routières**

Une mesure ou un paquet de mesures peuvent être répartis sur plusieurs conventions de financement si les mesures partielles qui les composent ne sont pas toutes prêtes à être réalisées et financées en même temps ou si elles relèvent de la compétence de plusieurs communes ou de plusieurs cantons. Par conséquent, dès qu'une **mesure partielle faisant partie d'un paquet de mesures** est prête à être réalisée et financée, une première convention peut être conclue, s'il existe une **règlementation ayant force obligatoire** pour l'ensemble du paquet de mesures ou l'ensemble de la mesure. Cette réglementation fixe **définitivement** la contribution maximale pour la première mesure partielle d'un paquet de mesures (ou d'une mesure), et **provisoirement** les contributions

maximales pour chacune des autres mesures partielles. Elle doit être établie d'un commun accord par tous les acteurs concernés par le paquet de mesures (ou par la mesure).

La deuxième convention peut être signée dès que la prochaine mesure partielle du paquet de mesures (ou de la mesure) est prête à être réalisée et son financement garanti. La réglementation fixe définitivement le montant maximal pour cette deuxième mesure partielle, et provisoirement les contributions maximales pour chacune des autres mesures partielles. Le processus se répète jusqu'à la réalisation de toutes les mesures partielles.

- **Mesures de mobilité douce**

La règle liante est également appliquée aux paquets de mesures de mobilité douce. Ceux-ci peuvent cependant être partagés en sous-paquets qui seront listés en annexe F des documents du dossier de demande d'établissement d'une convention de financement (cf. directives OFROU relatives aux mesures de Circulation routière et mobilité douce, du 21.10.2013). Si les mesures partielles d'un paquet ne sont pas encore clairement définies, seules les mesures pour lesquelles la convention de financement est à établir seront détaillées. Les autres mesures sont mentionnées sous le libellé « mesures partielles restantes ».

Au sein d'un paquet de mesures, il est possible, lorsque l'organisme responsable renonce définitivement à mettre en œuvre une mesure partielle, de la remplacer par une autre mesure partielle conforme à l'objectif et au contenu du paquet de mesures. Le remplacement d'une mesure partielle est toutefois considéré comme une modification de mesure et doit donc être approuvé par la Confédération (cf. ch. 6.1.3).

Remarque : s'il est possible de répartir une mesure ou un paquet de mesures sur plusieurs conventions de financement, il n'est en revanche pas possible de regrouper dans une même convention de financement les mesures spécifiquement listées dans le message sur l'arrêté fédéral (liste de mesures ch. 3.3, priorité A).

4.3 Début des travaux

4.3.1 Pas de commentaire.

4.3.2 Le début des travaux peut être autorisé de manière anticipée, pour autant que toutes les conditions préalables soient remplies, avant la signature de la convention de financement, mais en aucun cas avant la signature de l'accord sur les prestations (auparavant, une exception était faite pour les projets urgents, en vertu de l'art. 15 LFI_{nfr}).

Lorsqu'une autorisation est accordée pour une mise en chantier anticipée, elle ne porte que sur les mesures ou mesures partielles explicitement citées dans l'autorisation. Cette autorisation ne donne aucun droit au versement de contributions fédérales, lequel nécessite la conclusion de la convention de financement correspondante.

Les travaux d'étude et de planification ne sont pas soumis à autorisation. Ils peuvent faire ultérieurement l'objet d'une demande de cofinancement (cf. ch. 4.1.6).

4.3.3 En principe, les travaux pour les mesures de la liste A de la 2^e génération doivent commencer dans les quatre ans à compter de la signature de l'accord sur les prestations. L'expression « en principe » signifie que des dérogations sont possibles dans certaines situations, par exemple lorsque la responsabilité du retard peut être imputée à la Confédération (en cas de manques de liquidités par exemple). Si la Confédération constate que (que pour des raisons dont elle n'est pas responsable) le calendrier de mise en œuvre des mesures n'est pas cohérent et ne respecte pas l'esprit du projet d'agglomération, cela peut être considéré comme une exécution défectueuse et motiver l'application des mesures prévues aux ch. 6.2.2 et 6.3.

4.4 Modalités de paiement

Ce chiffre fixe les principes qui sont aussi bien valables pour les conventions de financement conclues avec l'OFT que pour celles conclues avec l'OFROU. Ces principes doivent garantir une certaine uniformité lors de la mise en œuvre. Les règles complémentaires font l'objet des directives de l'OFROU relatives aux mesures Circulation routière et mobilité douce et de la directive de l'OFT sur le controlling des projets d'agglomération.

4.4.1 Les modalités de paiement sont réglées dans la convention de financement.

4.4.2 L'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015, qui devrait être adopté fin 2014, assure les moyens pour les projets d'agglomération. En vertu de l'art. 10 LFI_{nfr}, le Parlement promulgue chaque année, en décembre, l'arrêté fédéral concernant les prélèvements sur le fonds d'infrastructure.

4.4.3 Pas de commentaire.

4.4.4 Moyens garantis et manque temporaire de liquidités du fonds d'infrastructure

Bien que les moyens soient assurés par l'arrêté sur la libération des crédits à partir de 2015, qui devrait être adopté fin 2014, les liquidités du fonds d'infrastructure dépendent du budget et donc des crédits budgétaires accordés chaque année par l'Assemblée fédérale. Par conséquent, les moyens sont assurés quant à leur principe, mais le versement peut subir des retards. Dans l'éventualité où le fonds d'infrastructure devait manquer temporairement de liquidités, le(s) canton(s) et, le cas

échéant, les autres parties prenantes auraient la possibilité de préfinancer les mesures. Ce préfinancement serait alors régi par les dispositions de l'art. 24a OUMin.

4.4.5 Pas de commentaire.

5 Contrôle de la mise en œuvre, contrôle de l'efficacité et controlling (contrôle des délais, des coûts et des finances)

Les différentes procédures de contrôle du projet d'agglomération sont coordonnées par l'ARE.

5.1 Contrôle de la mise en œuvre

Le contrôle de la mise en œuvre se fera sous la forme d'un rapport de mise en œuvre, tel qu'il est décrit dans les directives concernant la 3^e génération (état du projet xxxx par ex. 26.09.2014). Le rapport comprend deux parties. La première (descriptive) figure directement dans le projet d'agglomération de la 3^e génération et constitue – avec la vision de l'avenir et les stratégies partielles qui en découlent – une base importante pour la définition des mesures dans le projet d'agglomération de la 3^e génération. La seconde se présente sous forme de tableaux et figure comme annexe au projet d'agglomération ; elle indique l'état de la mise en œuvre des mesures incluses dans l'accord sur les prestations. Ces tableaux doivent aussi renseigner sur l'avancement des projets dits urgents.

La Confédération s'est efforcée d'évaluer les mesures et les projets de manière différenciée afin de tenir compte au mieux des spécificités de chaque agglomération tout en garantissant l'égalité de traitement. A cet effet, elle a cherché à travailler en étroite collaboration avec tous les acteurs. Elle agira de même durant la phase de mise en œuvre.

5.2 Contrôle de l'efficacité

Le contrôle de l'efficacité s'appuie sur un système d'indicateurs qui renseignent sur le développement des transports et de l'urbanisation dans les agglomérations. Il s'agit des quatre indicateurs du « monitoring et du contrôle de l'efficacité des projets d'agglomération », appelés indicateurs MOCA et périodiquement mis à jour par les services de la Confédération : « répartition modale », « accidents », « habitants par niveau de qualité de desserte TP » et « emplois par niveau de qualité de desserte TP ».

5.3 A l'avenir, le contrôle de l'efficacité devra tenir compte des quatre indicateurs MOCA en observant leur évolution et interprétant cette évolution dans le projet d'agglomération de la génération suivante. Les données sont collectées de manière centrale par la Confédération. Au besoin, celle-ci est tenue de coopérer avec les cantons et les collectivités régionales.

Controlling

Le controlling (contrôle des délais, des finances et des coûts) exercé par les offices fédéraux (OFROU et OFT) sert principalement à gérer les flux financiers provenant du fonds d'infrastructure. La gestion du fonds d'infrastructure avec des crédits d'engagement sur la base des prix de 2005 qui doivent ensuite être adaptés en fonction du renchérissement constaté, et augmentés de la taxe sur la valeur ajoutée, requiert un système de controlling dont l'application demande un certain effort. La Confédération met tout en œuvre pour réduire autant que possible, pour tous les partenaires, les tâches de controlling.

Les synergies entre le contrôle de la mise en œuvre et le contrôle de l'efficacité sont mises à profit autant que faire se peut.

5.4 Contrôles par sondages

Lorsque les services de la Confédération apprennent d'une manière ou d'une autre (par exemple dans le cadre de l'avant-projet ou par les médias) qu'une mesure ou un paquet de mesures ne sont pas mis en œuvre dans l'esprit du projet d'agglomération et qu'il y a un risque de mise en danger de la conception d'ensemble du projet d'agglomération, ils peuvent procéder à des contrôles par sondages. La Confédération doit pouvoir exiger des informations complémentaires. Cela concerne toutes les mesures des ch. 3.1, 3.2 et 3.3.

6 Exécution, exécution défectueuse ou non-exécution de l'accord sur les prestations

6.1 Exécution de l'accord

6.1.1 Pas de commentaire.

6.1.2 Toutes les mesures visées aux ch. 3.1, 3.2 et 3.3 font partie de la conception globale du projet d'agglomération. Il est possible de s'écarter des mesures présentées dans les rapports d'examen de 2014 et reprises dans l'accord sur les prestations, à condition que l'efficacité reste la même ou soit améliorée. Les expériences faites lors de la mise en œuvre des accords sur les prestations de la 1^{re} génération ont montré que l'expression « accord écrit » utilisée jusqu'ici manquait manifestement de clarté et que cette règle était très peu observée. Plusieurs changements ne sont parvenus à la connaissance de la Confédération qu'a posteriori, à l'occasion du rapport concernant la mise en œuvre du projet d'agglomération de la 1^{re} génération.

Selon la nouvelle formulation, les changements essentiels apportés aux mesures sont soumis à l'approbation par les services de la Confédération. Un changement est considéré comme essentiel lorsqu'il est susceptible d'influencer de manière sensible l'efficacité de la mesure. Il n'apparaît guère possible de définir ici des critères généraux et abstraits permettant d'apprécier ce qui a une influence sur l'efficacité. Cette appréciation devra se faire de cas en cas, avec une justification, lors des entretiens entre représentants de la Confédération et de l'agglomération. Il est dans l'intérêt, non seulement des agglomérations, mais encore de la Confédération, de rester aussi pragmatique que possible dans la procédure d'approbation.

Pour les mesures visées aux ch. 3.1 et 3.3, l'approbation de la Confédération est nécessaire pour tout changement essentiel. Pour les mesures visées au ch. 3.2, elle est nécessaire seulement s'il existe un lien de dépendance avec une mesure cofinancée (p. ex. une mesure d'accompagnement). Dans le cas contraire, il suffit d'en faire mention dans le rapport de mise en œuvre. Le lien de dépendance avec une mesure cofinancée doit découler du rapport d'examen (cf. chap. 6) ou être manifeste.

Dès qu'un changement essentiel est envisagé concrètement, l'organisme responsable doit déposer une demande à la Confédération, demande sur laquelle la Confédération statue le plus rapidement possible, en général dans les trente jours. La communication faite dans le cadre du rapport de mise en œuvre, partie II des tableaux de mise en œuvre, n'a pas valeur de demande d'approbation d'un changement apporté à une mesure. Le respect de ce délai peut ne pas être garanti, notamment si le dossier de demande est incomplet.

L'approbation est normalement accordée si la mesure modifiée est de nature à produire un effet comparable ou meilleur, ou s'il est démontré que les éventuelles pertes d'efficacité sont compensées ailleurs.

La demande d'approbation représente surtout une sécurité pour la partie contractante. Si la Confédération donne son approbation, l'accord sur les prestations est considéré comme respecté. Si elle ne la donne pas, cela n'empêche pas la partie contractante de mettre en œuvre la mesure modifiée. Mais le fait que la mesure soit mise en œuvre de manière différente de ce qui a été convenu peut amener à un constat d'exécution

défectueuse, voire, dans les cas graves (lorsqu'il y a perte d'efficacité considérable) de non-exécution.

Dans le traitement des modifications qui leur sont soumises, les services de la Confédération feront usage de leur marge d'appréciation, dans le cadre général du droit constitutionnel ; ils veilleront notamment au respect de l'égalité de traitement et du principe de proportionnalité. Il convient en outre de tenir compte de l'ensemble des circonstances sous-tendant le projet : si une agglomération fait parvenir de nombreuses demandes de modification qui globalement mènent à des pertes d'efficacité considérables, cela risque d'entraîner le rejet de la dernière proposition présentée. Inversement, si une agglomération met en œuvre de nombreuses mesures sans y apporter de modifications, les Services de la Confédération feront preuve d'une plus grande compréhension dans l'appréciation de la modification apportée à une mesure précise.

En ce qui concerne les mesures du ch. 3.3, un examen des avant-projets des mesures de la liste A vise à garantir que les mesures prévues permettront d'atteindre l'effet recherché. L'approbation de l'avant-projet s'accompagne donc d'une décision sur les éventuelles modifications apportées aux mesures et connues à ce moment. La décision sur les modifications proposées après l'approbation de l'avant-projet est prise dans la procédure d'établissement de la convention de financement.

L'avant-projet doit être accompagné des documents suivants :

- liste des documents remis
- rapport technique
- plan d'ensemble
- plan de situation
- rapport environnemental (s'il en existe un)

Les avant-projets doivent en général être déposés deux ans avant la date prévue du début des travaux. Pour simplifier les démarches, il est possible, dans le cas de mesures de faible ampleur, de déposer le dossier d'avant-projet moins longtemps à l'avance, voire de ne pas remettre de dossier d'avant-projet. Dans ce dernier cas, l'examen de la conformité de la mesure à l'esprit de l'accord sur les prestations et la fixation du montant de la contribution fédérale se fait dans la procédure d'établissement de la convention de financement. Les changements essentiels apportés à des mesures doivent également avoir reçu l'approbation de l'ARE.

6.1.3 En principe, les mesures individuelles ne peuvent pas être remplacées par d'autres mesures individuelles. En revanche, dans le cadre d'un même paquet de mesures, il doit être possible de remplacer une mesure partielle par une autre mesure partielle. Une telle substitution est assimilée à une modification de mesure et donc soumise aux mêmes conditions (obligation d'obtenir l'approbation, procédure, conditions à remplir pour l'approbation). Pour les modifications apportées à des mesures concernant la mobilité douce, voir les commentaires sur l'annexe 1.

6.1.4 Les changements essentiels apportés à des mesures avant la signature de la convention de financement (ou indépendamment d'une convention de financement pour les mesures non cofinancées) doivent être soumis à l'approbation de l'ARE, alors que l'appréciation des modifications proposées après la signature de la convention de financement est de la compétence de l'office fédéral responsable du financement. Les détails figurent dans les directives de l'OFROU et de l'OFT. S'il s'agit de changements essentiels (cf. ch. 6.1.2), l'office fédéral compétent ne peut donner son approbation qu'après avoir consulté l'ARE.

6.2 Exécution défectueuse ou non-exécution du projet

En vertu de l'art. 24, al. 2, OUMin, les conséquences d'un non-respect doivent être réglées dans l'accord sur les prestations. Comme les projets d'agglomération constituent un instrument relativement nouveau qui doit aider à la concrétisation de l'esprit du projet (le taux de contribution est défini d'après l'effet du projet dans son ensemble), et comme le cofinancement par la Confédération fait l'objet de conventions de financement conclues pour des mesures précises dans le cadre de contrats de subvention « ordinaires », la réglementation sur l'exécution défectueuse ou la non-exécution se révèle difficile.

Les dispositions ont prioritairement pour but de veiller à ce que chaque partenaire impliqué dans un projet d'agglomération apporte la contribution qui lui incombe et ce également lors de la préparation concrète et de la mise en œuvre d'un projet d'agglomération. Il convient de noter que les réglementations suivantes sont pour bon nombre d'entre elles des dispositions potestatives. Pour leur application, la Confédération est évidemment liée par les principes généraux du droit, et notamment par l'obligation d'égalité de traitement, de respect de la proportionnalité, et par l'interdiction de l'arbitraire. Elle les appliquera donc en veillant à respecter l'esprit du projet et, dans la mesure du possible, en tenant compte des conditions cadre particulières de l'agglomération.

Les Services de la Confédération ont conscience que certaines circonstances peuvent rendre difficile la mise en œuvre des mesures convenues. Cela peut notamment être le cas :

- si des parties de l'agglomération se situent hors du périmètre OFS ou à l'étranger et ne peuvent guère profiter des mesures cofinancées, mais sont obligées par l'accord sur les prestations à mettre en œuvre des mesures lourdes non cofinancées, ou à fournir des prestations propres (cf. ch. 3.1), ou
- si une agglomération a demandé un cofinancement pour des mesures que la Confédération a rangées dans l'accord sur les prestations parmi les prestations propres (cf. ch. 3.2), et que l'agglomération peut prouver que les mesures en question ne sont pas supportables sans un cofinancement de la Confédération.
- De même, dans le cas de mesures (selon ch. 3.1 ou 3.2) dont l'efficacité a été contestée dès le début (dans le rapport d'examen), la mise en œuvre défectueuse ne peut justifier de mesures de grande portée de la part de la Confédération.

Il y a lieu de tenir compte des circonstances concrètes de ce genre dans l'agglomération en question, dans la mesure où cela est, premièrement, admissible (dans les limites de l'obligation de respecter l'égalité devant la loi) et, deuxièmement, indiqué (le cas échéant pour des raisons de proportionnalité), lorsqu'il s'agit de prendre en considération l'état de la mise en œuvre pour l'appréciation d'un éventuel projet d'agglomération de la 3^e génération, ou de prendre des mesures conformément au ch. 6.

Avant de prendre des mesures conformément au chap. 6, les services de la Confédération entendront l'organisme responsable, qui serait sinon privé du droit d'être entendu.

Pour ce qui est des projets en cours, la Confédération peut appliquer plusieurs mesures en cas d'exécution défectueuse ou de non-exécution de l'accord sur les prestations. L'accord sur les prestations prévoit deux grands mécanismes :

- Les contributions fédérales allouées à une mesure peuvent être revues à la baisse ou supprimées si la mesure en question n'est pas réalisée ou l'est insuffisamment (cf. 6.2.1 et 6.2.2). La Confédération ne peut néanmoins actionner ce mécanisme que pour les mesures cofinancées.
- Etant donné qu'une part considérable des mesures convenues dans l'accord sur les prestations et pertinentes pour la fixation du taux de contribution ne sont pas cofinancées par la Confédération, d'autres mécanismes sont nécessaires pour garantir que la conception globale du projet d'agglomération est mise en œuvre dans

toute la mesure possible. A cet effet, la Confédération se voit donner la possibilité de suspendre la conclusion de nouvelles conventions de financement si certaines mesures ne sont pas préparées ou réalisées, ou le sont insuffisamment (cf. 6.2.3). En d'autres termes, cette mesure vise à permettre à la Confédération d'exercer sa responsabilité consistant à garantir une mise en œuvre cohérente et coordonnée du projet d'agglomération. En fin de compte, la menace de suspension d'une convention de financement peut aider les organismes responsables à amener certains acteurs qui se seraient désolidarisés à fournir leur part à la mise en œuvre des mesures convenues.

- 6.2.1 En cas de non-réalisation d'une mesure de la liste A (ch. 3.3), le droit à l'aide financière correspondante s'éteint. Ce droit est perdu soit du fait de l'expiration du délai (si une mesure n'est pas réalisée d'ici à 2027), soit du fait que, avant même l'expiration du délai, une mesure se révèle définitivement irréalisable. C'est par exemple le cas si le corps électoral ou le Parlement rejette définitivement des décisions indispensables à la mise en œuvre ou si un jugement exécutoire a été rendu et si les porteurs du projet d'agglomération ont épuisé sans succès toutes les possibilités à leur disposition pour obtenir malgré tout la réalisation de la mesure (modifiée, le cas échéant), soit en d'autres termes si l'on ne peut raisonnablement plus s'attendre à la mise en œuvre de cette mesure, et que le canton en a avisé par écrit la Confédération. Lorsque la Confédération prend acte de cette situation, les fonds correspondants sont remis à la disposition de toutes les agglomérations en vue des projets d'agglomération des prochaines générations (ch. 6.2.4). Il est possible d'ordonner la suspension pour d'autres mesures à titre cumulatif en vertu du ch. 6.2.3 (voir le commentaire ci-dessous).
- 6.2.2 Ce chiffre ne s'applique lui aussi qu'aux mesures cofinancées. L'exécution est réputée défectueuse dès lors que des éléments d'une mesure ayant une incidence sur l'effet de la mesure ne sont pas réalisés ou qu'un changement essentiel a été apporté sans l'approbation de la Confédération. La contribution fédérale peut alors être réduite en conséquence ou refusée selon l'ampleur de la diminution de l'effet escompté. Il est possible d'ordonner la suspension pour d'autres mesures à titre cumulatif en vertu du ch. 6.2.3 (voir le commentaire ci-dessous).
- 6.2.3 Ce chiffre peut s'appliquer à tous les types de mesures (cofinancées ou non) dès lors que la Confédération constate qu'une mesure n'est pas préparée et/ou réalisée, ou l'est insuffisamment. Ici sont donc également pris en compte les retards qui compromettent la mise en œuvre cohérente et coordonnée du projet. La préparation ou la réalisation est notamment réputée défectueuse lorsque le délai convenu pour le début de la réalisation n'est pas respecté (pour les mesures de la liste A de la 2^e génération en principe quatre ans, cf. ch. 4.3.3 de l'accord sur les prestations). Il y a en particulier mise en œuvre insuffisante lorsque des changements essentiels sont apportés à une mesure sans l'approbation de la Confédération (cf. ch. 6.1.2).

Si la préparation ou la réalisation défectueuse de la mesure en question entraîne de lourdes conséquences pour la mise en œuvre de la conception globale du projet d'agglomération ou pour son efficacité, la Confédération peut bloquer la conclusion de nouvelles conventions de financement, que celles-ci soient ou non en rapport avec la mesure en question. Une telle mesure de suspension n'est appliquée qu'exceptionnellement et en dernier recours.

Dans tous les autres cas, la Confédération ne peut suspendre la conclusion de nouvelles conventions de financement qu'à condition qu'elles aient un rapport avec la

mesure concernée. Ce lien doit découler du rapport d'examen (chiffre xxx) ou être manifeste.

La suspension d'une convention de financement est une mesure qui ne peut évidemment être prononcée qu'après avoir entendu la partie contractante, et uniquement dans les limites du pouvoir d'appréciation de la Confédération. Une suspension signifie seulement que la conclusion d'une convention de financement est temporairement bloquée. Dès que le manquement est levé, la suspension doit elle aussi être levée.

La Confédération ayant tout intérêt à ce que le plus grand nombre possible de mesures soit réalisées, il serait contreproductif pour elle de suspendre la conclusion de conventions à la première occasion. Elle doit cependant veiller à ce que les fonds publics soient utilisés de la manière la plus efficace possible et en accord avec le principe de l'égalité de traitement.

- 6.2.4 Ce point découle du principe de l'égalité de traitement entre toutes les agglomérations. En effet, vu la dotation limitée du fonds, la Confédération a dû procéder à un examen très rigoureux des projets d'agglomération. Elle ne peut pas assouplir sa politique en autorisant des transferts de moyens au sein des agglomérations au moment de la mise en œuvre, à cause du risque de créer des inégalités. Font exception les mesures partielles, qui peuvent être remplacées par d'autres mesures partielles de même effet au sein d'un paquet de mesures.

L'argent non réclamé ne sera plus à disposition de l'agglomération mais restera dans le fonds d'infrastructure. Cet argent fera partie intégrante de la somme globale qui sera mise à disposition pour les prochaines générations du programme en faveur du trafic d'agglomération. Il pourra donc être utilisé pour toutes les agglomérations.

6.2.5 Pas de commentaire.

6.3 Prise en compte de l'état de la mise en œuvre des mesures lors de l'examen du projet d'agglomération de la génération suivante

Comme expliqué plus haut (ch. 1.4.), les projets d'agglomération sont des instruments de planification à long terme dont la mise en œuvre doit être assurée de manière cohérente d'une génération à une autre. Le taux de contribution de la Confédération est fonction de l'effet escompté, qui est évalué dans une perspective globale. Si une agglomération n'a pas (encore) réalisé de manière suffisante, les mesures convenues dans le cadre des deux premières générations de projet d'agglomération, il en est tenu compte dans l'évaluation de l'effet escompté du projet d'agglomération de la génération suivante, le cas échéant. Il peut en résulter une réduction des points attribués au titre des critères d'efficacité et, partant, des contributions fédérales dans le cadre d'un futur projet d'agglomération. Toutes les mesures (ch. 3.1, 3.2 et 3.3) sont intégrées à cette perspective globale et il est tenu compte des circonstances concrètes propres à chaque agglomération (voir les explications supra, ch. 2.2.3 et 6.2). Aucun malus ne sera appliqué en plus de cette prise en compte dans la perspective globale. Les explications correspondantes dans les directives du 14 décembre 2010 relatives à la 2^e génération se sont révélées difficiles à mettre en pratique.

A l'inverse, si les mesures prévues par le présent accord sur les prestations sont mises en œuvre conformément à ce qui a été convenu (ou en bonne voie de l'être), cela pèsera favorablement dans la balance lors de l'évaluation de l'effet à attendre des prochaines générations de projets d'agglomération.

7 Adaptation de l'accord sur les prestations

7.1 Adaptation ordinaire de l'accord sur les prestations

7.1.1 Pas de commentaire.

7.1.2 Le canton (ou éventuellement la collectivité régionale) reste tenu de présenter un rapport de mise en œuvre au sens du ch. 5.1 de l'accord. Les exigences sont décrites dans les directives relatives à la 3^e génération. Si l'agglomération ne met pas à jour son projet d'agglomération, il ne lui sera pas possible de recevoir des subventions pour la prochaine (3^e) génération dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération. L'agglomération gardera cependant la possibilité de mettre à jour ce projet pour l'évaluation d'une génération ultérieure (4^e ou 5^e génération) sous réserve que de nouvelles ressources soient mises à disposition.

7.2 Adaptation extraordinaire de l'accord sur les prestations

7.2.1 Pas de commentaire.

7.2.2 Clausula rebus sic stantibus

La « clausula » donne à une partie contractante le droit d'adapter le contrat (également contre l'avis de la partie adverse), si les circonstances sur lesquelles se base le contrat se modifient de manière importante et que le changement était imprévisible. En application de cette théorie, les parties ont aussi la possibilité de se retirer de l'accord.

7.2.3 Pas de commentaire.

8 Clause de sauvegarde

Pas de commentaire.

9 Dispositions applicables et voies de droit

9.1

Références :

- Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (Loi sur le fonds d'infrastructure, LFinfr ; RS 725.13)
- Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin ; RS 725.11.2)
- Ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin ; RS 725.116.21)
- Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu ; RS 616.1).

Remarque : Les critères et la procédure relatifs à l'octroi de contributions fédérales aux projets d'agglomération ont été définis dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin) lors de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La loi sur le fonds d'infrastructure (LFinfr) règle le financement via le fonds d'infrastructure, prévu pour durer jusqu'en 2027. Le Conseil fédéral entend toutefois poser les bases d'un financement suffisant et durable du trafic d'agglomération en créant le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

9.2

Pas de commentaire.

10 Entrée en vigueur de l'accord sur les prestations

Pas de commentaire.

11 Ordre de priorité

Pas de commentaire.

Annexe 1 (liste des mesures et paquets de mesures pour la mise en œuvre du projet MD)

Les mesures ou paquets de mesure de plus faible ampleur dans le domaine de la mobilité douce ont été regroupés par agglomération pour les horizons 2015-2018 (liste A) et 2019-2022 (liste B). Pour les deux listes, les critères de référence de la mobilité douce sont applicables (cf. Rapport explicatif sur l'examen des projets d'agglomération de la 2^e génération, chap. 3.11.1). L'annexe 1 de l'accord sur les prestations donne la liste détaillée des mesures et paquets de mesures, avec les critères de référence pour le projet MD (Liste A).

Une convention de financement (portant soit sur l'ensemble de la mesure, soit sur une partie) peut être conclue pour chaque mesure figurant dans cette annexe (avec code ARE), pour autant que les conditions préalables mentionnées au ch. 4.2.3 soient remplies. Au demeurant, les mêmes règles que celles décrites pour les mesures au ch. 3.3 sont applicables.

Une convention de financement, ou plusieurs, sera conclue pour chaque ligne de la liste de mesures « critères de référence pour la mobilité douce ». A l'intérieur de ce paquet de mesures, il est encore possible, après la signature de l'accord sur les prestations, de remplacer des mesures partielles par d'autres mesures (mesures de substitution).

Annexe 6 (liste de mesures cofinancées de l'accord sur les prestations de 1^{re} génération dont la réalisation est définitivement impossible d'ici à 2027 (1^{re} génération, ch. 3.3)

Voir commentaire relatif au ch. 1.4.