

1 Cadrage

1.1 Généralités politique d'agglomération

1.1.1 La politique des agglomérations de la Confédération

Les agglomérations ont connu, durant les dernières décennies, une croissance importante avec comme localisée dans les endroits où la desserte en transports collectifs est difficile voire impossible. Les mobilités douces ont, notamment dans les centres villes, trop souvent été négligées. Ce développement a eu pour conséquence une saturation croissante des réseaux routiers et ferroviaires. Depuis quelques années, le constat s'est fait sentir que les villes et les zones urbaines ne peuvent plus gérer, à elles seules, cette situation. C'est de ce constat qu'est née la politique des agglomérations de la Confédération. Les bases, principes et objectifs de cette politique sont définis notamment dans le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001. Ce rapport mentionne :

"Les zones urbaines de Suisse, petites et grandes, revêtent une importance particulière comme moteurs de l'activité économique du pays et comme lieu de vie de près des deux tiers de la population. Malgré leur dynamisme, ces zones sont pourtant confrontées à un certain nombre de défis spécifiques (extension de l'urbanisation, polarisation croissante, suburbanisation, défis institutionnels) qui impliquent des conséquences négatives sur le développement durable du territoire suisse.

Pour mettre en œuvre l'article 50 de la Constitution fédérale, de même que pour concrétiser les objectifs des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et de la nouvelle politique régionale de 1996, une action de la Confédération à l'égard de l'ensemble de l'espace urbain est envisagée. Elle reste toutefois subsidiaire à une action nécessaire et prioritaire des cantons et des communes."

Les transports d'agglomération sont un des domaines d'intervention de la politique des agglomérations de la Confédération.

1.1.2 Le fonds d'infrastructure

Pour la thématique des transports, une des mesures de première priorité prévue par le rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations visait à renforcer l'engagement financier de la Confédération dans les agglomérations lié, à long terme, à la condition d'une gestion coordonnée des transports et de l'urbanisation à l'échelle de l'agglomération.

La base pour l'engagement de la Confédération dans le domaine des transports d'agglomérations a été créée à travers la votation populaire de 2004 concernant la nouvelle péréquation financière et la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Le Fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau autoroutier et les routes principales dans les zones de montagne et les régions frontalières (ci-après : fonds d'infrastructure) est l'instrument financier avec lequel le gouvernement fédéral a aidé à financer l'infrastructure de transport dans les zones urbaines ainsi que les projets urgents comme les programmes d'agglomération de première et deuxième génération. Sous réserve des décisions du Parlement pour le déblocage des fonds à partir de 2015 pour le transport urbain, il reste dans les fonds d'infrastructure pour la troisième et la quatrième génération des projets d'agglomération, près de CHF 250 millions. Ces fonds ne suffisent de loin pas, et ce en dépit de la stricte hiérarchisation effectuée par le gouvernement fédéral, pour répondre aux besoins des agglomérations.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral entend créer le *Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération* (FORTA) : il s'agit d'un élargissement du fonds d'infrastructure existant, qui servira à achever le réseau des routes nationales, à éliminer des goulets d'étranglement et à réaliser des projets dans les agglomérations. Ce fonds serait alimenté comme suit :

- 100 % de l'impôt sur les huiles minérales à partir de 2017
- 100 % du produit de la vente de la vignette d'autoroute à partir de 2017
- les revenus de la taxe automobile en 2017
- 100% de la taxation forfaitaire sur les véhicules utilisant des modes de propulsion alternatifs, au plus tôt en 2020
- d'autres paiements (comme l'impôt de pénalité sur les émissions de CO2)
- des réserves pour le financement spécial de la circulation routière.

Le fonds doit trouver son fondement juridique dans la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Des dispositions importantes sont également présentes dans la Loi et dans l'Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (LUMin et OUMin).

Quant au fonds d'infrastructure existant, l'allocation des ressources pour le trafic d'agglomération se fera relativement à l'efficacité de l'infrastructure prévue et non selon une répartition uniforme sur l'ensemble du pays. Cela nécessite le développement d'un programme d'agglomération dans les domaines du logement et des transports, optimisant l'utilisation de différents moyens et votant sur les objectifs et les mesures d'aménagement du territoire. L'efficacité du programme d'agglomération détermine le taux de la contribution fédérale; c'est pourquoi les mesures non-infrastructurelles dans les domaines du logement et du transport sont également cruciales. L'impact des mesures de programme d'agglomération sur l'environnement et le paysage sera également examiné.

1.1.3 Les bases légales

L'attribution des subventions aux agglomérations est basée sur la Loi du 6 octobre 2006 concernant 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 (LFinf).

La loi définit dans son article 1 l'affectation du fonds :

Art. 1 Fonds

¹ *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 est un fonds juridiquement dépendant de la Confédération. Il est doté d'une comptabilité propre.*

² *Il sert à financer :*

- a. l'achèvement du réseau des routes nationales conformément à l'art. 197, ch. 3, Cst.;
- b. l'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales;
- c. des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations;
- d. des contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques.

L'article 4 décrit les principes généraux que doivent suivre les projets :

Art. 4 Utilisation des moyens

¹ *Les moyens du fonds d'infrastructure sont destinés à assurer le déroulement efficace et écologique des déplacements exigés par une société et une économie compétitives.*

² *L'utilisation des moyens repose sur une vision globale des transports, qui :*

- a. *intègre tous les modes et moyens de transport, leurs avantages et leurs inconvénients;*
- b. *donne la priorité à des alternatives efficaces plutôt qu'à de nouvelles infrastructures;*
- c. *tient compte du financement à long terme et de la situation financière des pouvoirs publics;*
- d. *englobe la coordination avec le développement de l'urbanisation et la protection de l'environnement;*
- e. *visé à une prise en compte appropriée des différentes parties du pays.*

L'article 7 précise les modalités d'approbation des projets :

Art. 7 Trafic d'agglomération

¹ *L'Assemblée fédérale désigne les projets du trafic d'agglomération qui sont urgents et prêts à être réalisés; elle alloue les moyens nécessaires à leur financement pour l'entrée en vigueur de la présente loi. Le droit à ces fonds s'éteint si la phase de la mise en œuvre du projet n'a pas commencé à la fin de 2008.*

² *Au surplus, l'aide accordée au trafic d'agglomération est régie par les art. 17a à 17d de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.2).*

³ *Au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un programme de cofinancement de projets d'agglomération.*

⁴ *Il rend compte à l'Assemblée fédérale, en général tous les quatre ans, de l'état de réalisation de ce programme et lui propose d'allouer les moyens nécessaires pour la période suivante.*

⁵ *Les contributions en faveur des infrastructures routières et ferroviaires ainsi que celles de la mobilité douce sont apportées, pour autant qu'elles soient situées dans une ville ou dans une agglomération et qu'elles contribuent à faciliter le trafic dans de tels espaces.*

⁶ *Les investissements dans les infrastructures ferroviaires destinées au trafic d'agglomération sont en principe financés par les instruments prévus par la législation sur les chemins de fer. Les contributions selon la présente loi sont toutefois autorisées pour autant qu'elles génèrent une plus-value pour une ville ou une agglomération et qu'elles permettent spécifiquement de décongestionner la route.*

⁷ *Lorsque l'utilisation de matériel roulant spécifique permet de réaliser des économies significatives en matière d'infrastructure, les contributions peuvent également servir à couvrir les frais supplémentaires de ce matériel.*

1.1.4 Les exigences de bases

Pour pouvoir être évalué par la Confédération, un projet d'agglomération doit respecter un certain nombre d'exigences de base. Si un projet d'agglomération soumis à la Confédération ne répond pas à une ou plusieurs exigences de base, il ne pourra pas prétendre à un cofinancement pour la libération des moyens y relatifs. Dans les directives provisoires pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de troisième génération (version du 27.06.2014), les exigences de bases sont identiques à celles des PA2. On les rappelle ci-dessous :

- **EB1 Démarche participative**

Les autorités et la population sont associées, de manière appropriée, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision du projet d'agglomération ainsi qu'aux principales études sur lesquelles il se fonde.

Le mode de participation dépend notamment de la structure mise en place pour l'organisme responsable.

- **EB2 Définition d'un organisme responsable**

L'agglomération met en place, au plus tard pour la signature de l'accord sur les prestations, une structure institutionnalisée assurant le portage du projet (organisme responsable). L'organisme responsable doit être légitimé, pour chaque phase du projet, à assurer le pilotage du processus, à être l'interlocuteur unique pour la Confédération et à signer l'accord sur les prestations au nom de tous les partenaires. L'organisme responsable doit disposer des ressources nécessaires pour assurer les tâches d'élaboration du projet d'agglomération, de sa mise en œuvre et de sa révision.

- **EB3 Analyse de l'état actuel et des tendances de développement et identification des forces, faiblesses, opportunités et menaces**

La vision d'ensemble, les stratégies sectorielles et les mesures du projet d'agglomération s'appuient sur une connaissance approfondie de la structure de l'urbanisation, des systèmes de transports et de la trame environnementale. En ce sens, le projet d'agglomération présente une analyse approfondie de l'état actuel et du développement passé de ces trois domaines, afin de faire émerger les potentiels, les points faibles et les nécessités d'interventions. Cette analyse doit aider à concentrer le projet d'agglomération sur les enjeux principaux de l'agglomération. Elle doit également permettre à la Confédération de comprendre et d'appréhender l'agglomération.

Le projet d'agglomération montre également les tendances du développement futur en formulant des hypothèses réalistes en matière de projections démographiques et économiques et des facteurs déterminants en matière de mobilité et d'urbanisation. Ces tendances permettent de confirmer ou d'infirmer les constats issus de l'analyse de l'état actuel.

- **EB4 Développement de mesures dans tous les domaines, s'intégrant dans une suite logique (fil rouge) reliant vision d'ensemble, stratégies sectorielles et priorisation**

Le projet d'agglomération présente une suite logique et compréhensible entre l'échelle générale (la vision d'ensemble), l'échelle intermédiaire (les stratégies sectorielles) et les mesures. Il propose une vision d'ensemble intégrant une coordination des domaines de l'aménagement du territoire et des systèmes de transports. Cette vision d'ensemble doit être volontariste et ambitieuse, mais doit également rester réaliste et être bien acceptée.

Cette vision doit être traduite en stratégies sectorielles permettant de transposer la vision d'ensemble dans les politiques publiques des différents acteurs. Les stratégies sectorielles sont traduites en actions concrètes (mesures) et priorisées, couvrant tous les domaines d'action. Ces mesures doivent être efficaces et financièrement supportables. Elles sont efficaces, notamment si elles répondent aux lacunes et nécessités d'intervention identifiées lors de l'analyse et mettent en œuvre la vision d'ensemble.

- **EB5 Description et argumentation de la priorisation des mesures**

Le projet d'agglomération comprend des mesures et une priorisation de celles-ci permettant de mettre en œuvre la vision générale et les stratégies sectorielles en découlant. La priorisation des mesures résulte d'une évaluation de leur efficacité (relation entre le coût et l'utilité). Pour chaque mesure une description qualitative permet d'expliquer sa pertinence et sa priorité.

Les mesures et leurs priorités sont en cohérence avec la vision d'ensemble et les stratégies sectorielles. L'imbrication des différents niveaux doit être facilement compréhensible et explicable.

- **EB6 Mise en œuvre et procédure de contrôle**

Le projet d'agglomération engage les partenaires de manière formelle. Le projet d'agglomération et ses mesures sont intégrés dans les instruments de planification du ou des cantons et ont force obligatoire pour les autorités. L'adéquation aux objectifs et aux mesures de la Confédération et des cantons a été vérifiée. Le projet d'agglomération montre la faisabilité financière (investissement et exploitation) de la mise en œuvre des mesures pour les cantons/communes ou tiers concernés. Le monitoring et le contrôle des effets du projet d'agglomération sont assurés. Cela comprend la production d'un rapport de mise en œuvre de la période quadriennale écoulée ainsi que la mise à disposition des données cantonales/communales nécessaires à la publication par la Confédération du monitoring des projets d'agglomération.