



Ordonnance du DETEC concernant les délais et le calcul des contributions à des mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA)

Commentaires sur les dispositions de l'ordonnance

Vérsion du 1 février 2018

Article 1

Selon l'article 17e alinéa 2 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin)¹, le DETEC fixe des délais pour le début de l'exécution des projets de construction prévus dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération. Ces délais sont applicables aux projets d'agglomération de la troisième (délai d'exécution de six ans à titre de réglementation transitoire) et quatrième génération (délai d'exécution de quatre ans).

L'exécution d'un projet de construction commence au premier coup de pioche, date dont l'organisme responsable est tenu d'informer la Confédération. Le droit au versement de contributions prévues par le Parlement pour une mesure de projet d'agglomération s'éteint si les travaux de construction ne débutent pas dans le délai d'exécution imparti (cf. art. 17e, al. 2 deuxième phrase LUMin). Cette règle vaut également pour les mesures au sens de l'article 21a de l'ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin)². Les ressources restantes du fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA)³ peuvent ainsi être utilisées pour d'autres projets et mesures au sens de l'article 5, alinéa 1 de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur le fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (LFORTA).

Afin de garantir une application uniforme, les délais d'exécution de l'alinéa 1 du présent article et le début de leur application doivent faire l'objet d'une application identique pour toutes les catégories de mesures (c'est-à-dire aussi pour les mesures partielles d'une mesure ou d'un paquet de mesures ainsi qu'aux mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires). L'organisme responsable doit apporter la preuve du respect du délai d'exécution.

Alinéa 1

Selon l'article 17 e, alinéa 2 LUMin, le délai pour le début de l'exécution des projets de construction est de six ans à titre de réglementation transitoire pour les projets d'agglomération de la troisième génération et de quatre ans pour les projets d'agglomération à partir de la quatrième génération. Ces délais sont respectés lorsque l'exécution des projets de construction a débuté dans le délai imparti ou que le premier coup de pioche a été donné.

Les inquiétudes relatives au délai d'exécution de quatre ans émises lors de la procédure de consultation sont compréhensibles. Cependant, plusieurs raisons s'opposent à la prolongation générale des délais à six, voire huit ans – comme cela a été demandé avec insistance dans le cadre de la consultation :

- Depuis l'entrée en vigueur de la LFORTA, le cofinancement des projets d'agglomération est une tâche permanente. Les organismes responsables ont désormais la possibilité de présenter un projet d'agglomération tous les quatre ans. Néanmoins, seul le cofinancement de mesures prêtes à être réalisées et financées est envisageable. Cela garantit une utilisation efficace des moyens prélevés sur le FORTA.
- Lorsqu'un organisme responsable a besoin de huit ans pour débiter l'exécution d'un projet de construction, cela démontre l'insuffisance de la préparation du financement et/ou de la réalisation dudit projet de construction. D'après la méthode d'appréciation utilisée, il s'agit alors d'une mesure de la liste B.
- Les projets de construction dont l'exécution ne peut débiter dans le délai imparti à l'alinéa 1 peuvent être présentés à nouveau en tant que mesures d'un projet d'agglomération d'une génération ultérieure et refaire l'objet d'une demande de cofinancement de la Confédération.
- Un délai de quatre ans permet de présenter des mesures qui ont fait l'objet d'un accord sur les prestations de la génération X mais dont l'exécution n'a pas pu débiter dans les délais impartis, une nouvelle fois dans le cadre d'un projet d'agglomération de la génération X plus 2 générations

¹ **RS 725.116.2**

² **RS 725.116.21**

³ **FF 2016 7587**

ultérieures. Il est à noter qu'un délai d'exécution de six ou huit ans ne permettrait une nouvelle demande de cofinancement que pour la génération X plus trois générations. Cette dernière éventualité ne devrait pas correspondre aux vœux des organismes responsables qui souhaitent soumettre à nouveau, le plus tôt possible, dans le cadre d'un nouveau projet d'agglomération, des mesures qui n'ont pas été réalisées.

- De plus, le DETEC estime qu'un délai d'exécution de huit ans rallongerait le temps de réaction pour la conception des différents projets d'agglomération et nuirait à la continuité de la planification.
- Enfin, selon la Confédération, il est judicieux d'éviter le chevauchement de plusieurs générations d'accords sur les prestations.

Il convient, pour ces raisons, de maintenir à quatre ans le début de l'exécution des projets de construction des projets d'agglomération à partir de la quatrième génération. Cependant, la demande des participants à la consultation est prise en compte par l'introduction de la possibilité d'accorder un délai supplémentaire unique de quatre ans dans des cas exceptionnels dûment motivés (art. 1 al. 2) et par une réglementation de la suspension de ce délai (art. 1 al. 3).

Fixer le début du délai à trois mois après l'adoption de l'arrêté fédéral correspondant relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération permet d'avoir une référence unique pour le début du délai d'exécution. Si l'on prenait pour référence la conclusion d'un accord sur les prestations au sens de l'article 24 OUMin, le délai d'exécution pourrait différer pour chaque agglomération. Cela occasionnerait une charge supplémentaire pour l'examen du respect des délais. Par ailleurs, il ne serait pas possible de garantir une exécution rapide des projets de construction après l'adoption de l'arrêté fédéral relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération car les accords sur les prestations sont habituellement conclus un certain temps après l'adoption dudit arrêté fédéral.

Alinéa 2

Les mesures pour lesquelles une demande de cofinancement est adressée à la Confédération dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération sont en principe prêtes à être réalisées et financées à la date du dépôt de la demande de sorte que les travaux puissent débuter dans les délais impartis à l'alinéa 1. L'Office fédéral du développement territorial (ARE) peut toutefois accorder un délai supplémentaire unique de quatre ans dans des cas exceptionnels dûment motivés. Un délai supplémentaire accordé peut être suspendu en application de l'alinéa 3. Les mesures au sens de l'article 21a OUMin ne peuvent pas bénéficier d'un délai supplémentaire (cf. art. 1 al. 4).

Les cas exceptionnels conduisant à l'octroi d'un délai supplémentaire unique de quatre ans doivent être motivés. Un cas exceptionnel peut être reconnu si le début de l'exécution d'un projet de construction est retardé pour une raison indépendante de la responsabilité de l'organisme responsable du projet d'agglomération ou de l'entité responsable de la mise en œuvre. Un délai supplémentaire peut être accordé notamment lorsque le retard résulte d'un besoin préalable de coordination dudit projet de construction avec des planifications de la Confédération ou de pays étrangers ou est dû à des événements naturels extraordinaires.

De plus, un délai supplémentaire unique de quatre ans peut être accordé pour des mesures centrales d'un projet d'agglomération. Ces mesures doivent concerner un projet de construction complexe dont l'exécution ne peut débuter dans les délais impartis à l'alinéa 1 pour de justes motifs. Une mesure est considérée comme centrale lorsqu'elle assure une fonction clé pour l'amélioration du système des transports pour l'ensemble de l'agglomération ou pour une part importante de celle-ci. La complexité des projets peut par exemple être liée à la nécessité d'organiser une votation populaire ou à l'inclusion de grands projets dépassant les frontières cantonales ou nationales.

La modification ou le regroupement de mesures ne justifie en principe pas l'octroi d'un délai supplémentaire. Les modifications et regroupements de mesures sont en général nécessités par le dépôt de mesures qui ne sont pas prêtes à être réalisées et financées. Les mesures modifiées ou regroupées peuvent faire l'objet d'une nouvelle demande dans le cadre de projets d'agglomération d'une génération ultérieure si le début des travaux n'est pas envisageable dans le délai imparti à l'alinéa 1.

Un délai supplémentaire n'est octroyé que pour des mesures individuelles et non pas pour l'ensemble du projet d'agglomération. L'organisme responsable doit fournir par écrit l'ARE les raisons qui empêchent le début de l'exécution dans le délai imparti des projets de constructions liés à ces mesures. Lorsqu'une mesure centrale est retardée, il doit présenter une description succincte du rôle clé de cette mesure pour le système des transports et de la complexité du projet de construction.

La demande d'obtention d'un délai supplémentaire unique de quatre ans doit être transmise à l'ARE au plus tard six mois avant l'expiration du délai fixé à l'alinéa 1. L'ARE notifie sa décision relative à l'octroi du délai supplémentaire demandé par écrit à l'organisme responsable.

Alinéa 3

En cas de procédure de recours (par ex. opposition valant voie de droit, recours, etc.), le délai est suspendu pour la mesure concernée par cette procédure. Il en va de même lorsqu'une mesure fait l'objet d'un référendum facultatif. Le délai fixé à l'alinéa 1 expire plus tard pour la mesure concernée par la suspension de délai que pour les autres mesures du projet d'agglomération. Ce délai court de nouveau dès qu'une décision est entrée en force dans le cadre d'une procédure de recours ou d'un référendum.

Les procédures de recours ou de référendum facultatif occasionnent des retards imprévisibles et indépendants de la volonté de l'organisme responsable du projet d'agglomération ou de l'entité responsable de la mise en œuvre. Par contre, un référendum obligatoire est prévisible pour l'organisme responsable du projet d'agglomération et ne donne pas lieu à une suspension du délai.

A la demande de l'organisme responsable du projet d'agglomération, la suspension du délai peut être étendue à des mesures qui dépendent directement des mesures initialement touchées par cette suspension. Un tel lien de dépendance est reconnu lorsque la mise en œuvre de ladite mesure ne paraît judicieuse que si la mesure touchée par la procédure de recours ou de référendum facultatif est également mise en œuvre. Ce lien de dépendance doit être brièvement justifié.

La suspension d'un délai ne s'applique bien sûr pas à toutes les mesures d'un projet d'agglomération mais seulement aux les mesures (ou des parties de celles-ci) qui sont concernées par la procédure de recours. L'organisme responsable du projet d'agglomération doit informer par écrit l'ARE du début et de la fin de la suspension du délai au plus tard deux mois après l'introduction de la procédure de recours ou l'aboutissement d'un référendum facultatif respectivement après l'entrée en force d'une décision. Il en va de même en cas d'extension de la suspension du délai à d'autres mesures qui dépendent directement de la mesure touchée par la suspension. Une communication dans le cadre du compte-rendu de mise en œuvre est insuffisante.

Alinéa 4

Les mesures visées par l'article 21a OUMin (mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires) sont des mesures de moindre ampleur dont le cofinancement par la Confédération se fait sur la base de la qualité de conception des différentes catégories de mesures ainsi que de coûts standardisés par unité de prestation. L'organisme responsable du projet d'agglomération peut utiliser les contributions allouées pour d'autres mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires si ces mesures de remplacement répondent aux exigences légales : ces mesures de remplacement doivent appartenir à l'une des catégories de mesures au sens de l'article 21a OUMin, dont le coût d'investissement mentionné dans le projet d'agglomération ne dépasse pas 5 millions de francs (art. 21a al. 2 OUMin; art. 2 OPTA) et la nouvelle mesure doit se référer à la conception présentée dans le projet d'agglomération (Art. 21a Abs. 3 OUMin). En raison de cette extension des possibilités d'utilisation des contributions fédérales forfaitaires, il est peu probable qu'une mesure au sens de l'article 21a OUMin soit directement liée à une mesure touchée par une suspension de délai. Enfin, la création du FORTA en tant que fonds non limité dans le temps permet de présenter une nouvelle fois les projets de construction comme mesures dans le cadre d'un projet d'agglomération d'une génération ultérieure afin d'obtenir un cofinancement.

ment de la Confédération. Dans ces circonstances, il se justifie de ne pas prévoir l'application des alinéas 2 (octroi d'un délai supplémentaire unique de quatre ans) et 3 (suspension du délai) aux mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires.

Article 2

Par cette disposition, le DETEC fixe en accord avec le Département fédéral des finances conformément à l'article 21 a, alinéa 2 OUMin le plafond des coûts d'investissement pour des mesures au sens de l'article 21a OUMin pour lesquelles des contributions fédérales sont versées sous forme forfaitaire. Ce plafond est fixé à 5 millions de francs hors TVA et renchérissement.

Article 3

En application de l'article 21a alinéa 3 OUMin, la présente ordonnance comprend des dispositions devant être prises en compte dans le mode de calcul des contributions fédérales forfaitaires dont peuvent bénéficier les mesures décrites à l'article 21a OUMin. Ces contributions sont calculées sur la base de coûts standardisés par unité de prestations et avec une possible réduction liée à la qualité de conception de la catégorie de mesures correspondante. La Confédération contribue au montant ainsi calculé en appliquant le taux de contribution fixé pour l'agglomération concernée dans l'arrêté fédéral correspondant relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération.

Alinéa 1

L'emploi de coûts standardisés par unité de prestations permet une forfaitisation des contributions fédérales pour des mesures visées par l'article 21a OUMin. Ces coûts incluent le renchérissement et la taxe sur la valeur ajoutée. Les unités de prestations sont notamment indiquées en mètres linéaires, mètres carrés, nombre d'unités ou nœuds.

Alinéa 2

La Confédération fixe le plafond des coûts standardisés pour chaque catégorie de mesure visée à l'article 21a alinéa 1 OUMin (mobilité douce [let. a], valorisation et sécurité de l'espace routier [let. b], gestion du système de transport [let. c] ou valorisation des arrêts de tram et de bus [let. d]). Ces coûts sont déterminés en considérant dix mesures pouvant faire l'objet d'un cofinancement comparables ayant les coûts d'investissement les plus élevés parmi les projets d'agglomération déposés au titre d'une génération. Par ailleurs, il est tenu compte de circonstances spéciales des sous-catégories sont constituées.

Lorsqu'un projet d'agglomération de la même génération présente pour une catégorie de mesures des coûts d'investissement par unité de prestations inférieurs au plafond des coûts standardisés fixé, on se basera pour le calcul sur les coûts par unité de prestation indiqués par l'agglomération. Les coûts standardisés par unité de prestation pour des mesures de la même catégorie correspondent à la somme des coûts pris en compte (plafond des coûts standardisés [si les coûts indiqués dans les projets d'agglomération sont plus élevés] + les coûts indiqués d'un montant inférieur) divisée par le nombre d'unités de prestations indiqué.

Le plafond des coûts standardisés par unité de prestations appliqué pour une génération de projets d'agglomération ainsi que les détails d'application de la méthode de calcul seront présentés dans le rapport explicatif relatif à la méthode d'examen des projets d'agglomération, rapport qui sera rendu public.

Alinéa 3

Le calcul des contributions fédérales forfaitaires repose sur des coûts standardisés par unité de prestations mais aussi sur la qualité de conception des différentes catégories de mesures (cf. art. 21a al. 3 OUMin). L'examen de la conception des mesures se fera dans le cadre d'une considération globale du

degré d'intégration territoriale et systémique desdites mesures au sens de l'article 21a OUMin à la planification globale des transports et sur leur effet sur le projet d'agglomération concerné. En fonction du degré d'intégration et de l'intensité de l'effet, le montant des coûts standardisés calculés en application de l'article 3, alinéa 2 pourra être réduit de 5,10 ou 15%.

Alinéa 4

La contribution de la Confédération aux projets d'agglomération varie de 30 à 50%. Il en va de même pour les mesures visées à l'article 21a OUMin (cf. art. 22 OUMin). Ainsi, le calcul des contributions fédérales forfaitaires tient également compte du pourcentage de la contribution fédérale fixé pour l'agglomération concernée dans l'arrêté fédéral correspondant relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération.