



16.02.2015

Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 3^{ème} génération

N° de référence: I243-0068

Remarque liminaire :

Le processus de mise en œuvre des projets d'agglomération de première et de deuxième génération ainsi que l'évaluation par la Confédération des projets d'agglomération de troisième génération sont notamment liés à des conditions-cadres financières susceptibles d'évoluer encore après l'entrée en vigueur des présentes directives. La plus importante de ces conditions concerne la question du cofinancement futur des projets d'agglomération par la Confédération. Le Conseil fédéral souhaite que la Confédération participe au financement du trafic d'agglomération par une contribution suffisante et de durée non limitée. Toutefois, les décisions du peuple et du Parlement ne seront probablement prises qu'après l'expiration du délai de remise à la Confédération des projets d'agglomération de troisième génération. Les présentes directives reposent sur l'hypothèse d'une entrée en vigueur de la loi sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA), actuellement débattue au niveau politique, dans le meilleur des cas au moment de l'examen des projets d'agglomération de troisième génération, mais au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sur la libération des crédits en faveur du programme pour le trafic d'agglomération de troisième génération. Si le FORTA devait ne pas voir le jour, il est prévu de se replier sur le financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Le rapport explicatif relatif au message concernant le FORTA indique d'ailleurs que même en l'absence du FORTA, le FSCR pourrait mettre à disposition, au terme de la durée prévue pour le fonds d'infrastructure, 30 à 40 millions de francs par an (sur la base de l'indice des prix 2005) pour le financement du trafic d'agglomération.

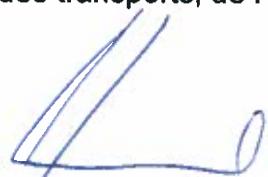
Les autorités qui élaborent les projets d'agglomération le font donc à un stade où le cofinancement de ces derniers n'est pas assuré, c'est-à-dire à leurs propres risques. De ce fait, les avantages inhérents à la conception de projets d'agglomération prennent d'autant plus d'importance. Ces avantages résident surtout dans une planification cohérente de l'urbanisation et des transports et dans une collaboration par-delà les frontières communales et cantonales, voire nationales.

Il sera tenu compte de ces conditions-cadres lors de l'évaluation des projets d'agglomération de troisième génération et dans la définition des exigences de mise en œuvre des projets de première et de deuxième génération.

Les présentes directives comportent un nombre relativement élevé de répétitions, la raison étant qu'elles n'ont pas vocation à être lues d'une traite mais plutôt à être consultées de manière ciblée, sur des aspects précis, au fil de l'élaboration des projets d'agglomération. Il est donc important que chaque chapitre contienne les explications les plus complètes possibles, même s'il en résulte que certains sujets sont traités à plusieurs endroits au sein des directives.

L'entrée en vigueur des présentes directives est immédiate.

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication



Doris Leuthard
Conseillère fédérale

Table des matières

1 INTRODUCTION ET CADRE GÉNÉRAL	4
1.1 LA POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS DE LA CONFÉDÉRATION	4
1.2 LE COFINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS DU TRAFIC D'AGGLOMÉRATION	7
1.3 CADRE JURIDIQUE	8
1.4 RÔLE DU PRÉSENT DOCUMENT.....	10
1.5 TERMINOLOGIE.....	12
2 PROCÉDURE ET DÉLAIS	14
2.1 GÉNÉRALITÉS	14
2.2 ÉTAPES ET DÉLAIS DU PROGRAMME EN FAVEUR DU TRAFIC D'AGGLOMÉRATION.....	16
2.3 ÉTAPES ET DÉLAIS POUR LES PROJETS D'AGGLOMÉRATION.....	18
2.4 RELATIONS ENTRE PROJET D'AGGLOMÉRATION ET PROGRAMME EN FAVEUR DU TRAFIC D'AGGLOMÉRATION.....	19
3 LE PROJET D'AGGLOMÉRATION : CONTENU MINIMUM ET EFFICACITÉ.....	20
3.1 OBJECTIFS DU PROJET D'AGGLOMÉRATION	20
3.2 DÉLIMITATION ET PÉRIMÈTRE D'APPLICATION	21
3.3 ELABORATION DES PROJETS D'AGGLOMÉRATION.....	23
3.4 EXIGENCES DE BASE	26
3.5 LES CRITÈRES D'EFFICACITÉ	40
3.6 LES MESURES DU PROJET D'AGGLOMÉRATION.....	48
4 ÉVALUATION DES PROJETS D'AGGLOMÉRATION ET DE LEURS MESURES	53
4.1 PRINCIPES DE BASE.....	53
4.2 PRÉCISIONS SUR LE PROCESSUS D'EXAMEN.....	54
4.3 EXAMEN DES EXIGENCES DE BASE.....	56
4.4 ÉVALUATION DES MESURES INDIVIDUELLES	57
4.5 L'ÉVALUATION DU PROJET D'AGGLOMÉRATION DANS SON ENTIER	65
5 PRINCIPES ET EXIGENCES CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE	70
5.1 PRINCIPES GÉNÉRAUX	70
5.2 AVANT-PROJETS ET PROJETS DÉFINITIFS	71
5.3 ACCORD SUR LES PRESTATIONS POUR LA TROISIÈME GÉNÉRATION	73
5.4 CONVENTION DE FINANCEMENT POUR LA TROISIÈME GÉNÉRATION.....	75
5.5 EXIGENCES EN TERMES DE COORDINATION AVEC LA PLANIFICATION DIRECTRICE CANTONALE	76
6 ASPECTS FORMELS.....	77
6.1 FORME DU RAPPORT FINAL DU PROJET D'AGGLOMÉRATION	77
6.2 DÉTAIL DES MESURES INDIVIDUELLES DU DOMAINES DES TRANSPORTS ET DE L'URBANISATION	78
6.3 COMPTE RENDU DE MISE EN ŒUVRE	81
7 ANNEXES	83
7.1 LISTE DES ABRÉVIATIONS	83
7.2 CLASSES DE DESSERTE EN TRANSPORTS PUBLICS	85

1 Introduction et cadre général

1.1 La politique des agglomérations de la Confédération

La politique des agglomérations de 2001 a vu le jour en réaction aux divers problèmes apparus dans les villes-centres au cours des années 1990 : exode urbain, suburbanisation, étalement urbain, recul de la mixité sociale et fonctionnelle, problèmes de transports et d'environnement, charge des centres urbains, etc. Les villes et les agglomérations se heurtaient à des défis auxquels elles n'étaient plus en mesure de faire face toutes seules. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral, en 2001, a institué la politique des agglomérations de la Confédération. C'est une politique transversale délibérément conçue pour traiter un large éventail de thèmes. Les différentes politiques sectorielles et les niveaux étatiques présentaient déjà à l'époque des intrications complexes. Une grande importance a donc été accordée, dans la politique des agglomérations de 2001, à la création de nouvelles structures de gouvernance traversant les limites sectorielles et les échelons du fédéralisme.

Dans le même temps, un groupe d'experts mandaté par le Conseil fédéral (groupe d'experts Bieri¹) est arrivé à la conclusion, dans un rapport de mai 2001, que les problèmes liés au volume de trafic dans les agglomérations ne pourraient être résolus que par un soutien plus important des autorités fédérales aux projets des cantons et des communes. C'est également l'enseignement tiré lors des travaux préparatoires de la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

La politique des agglomérations de 2001 a été un succès. Elle a permis, au cours des dernières années, la création d'instruments et de fonds ciblés et complémentaires. C'est une politique intégrante et privilégiant les incitations qui est bien accueillie dans les agglomérations, dont elle a souvent favorisé les progrès. Les instruments de la politique des agglomérations de la Confédération sont toutefois de durée limitée. Il faut actuellement à intervalles réguliers une décision politique confirmant leur renouvellement ou leur développement.

En 2010, une évaluation externe a fait apparaître que la politique des agglomérations instituée en 2001 était sur la bonne voie, mais pas encore arrivée au but². L'évaluation faisait état de progrès, notamment dans la collaboration au sein des agglomérations d'une part, et entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes d'autre part. Elle soulignait par ailleurs le bon accueil réservé à la politique des agglomérations à tous les niveaux institutionnels de l'Etat. Enfin, elle constatait que les projets d'agglomération et le fonds d'infrastructure avaient en particulier permis de mieux harmoniser le développement des transports et celui de l'urbanisation et que les réunions d'échanges d'expériences avaient pleinement rempli leur fonction de plate-forme de discussion entre les différents acteurs de la politique des agglomérations.

Se fondant sur l'évaluation externe et sur le rapport subséquent de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sur la suite de la politique des agglomérations de la Confédération³, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre dans cette voie. Lors de sa séance du 20 avril 2011, il a chargé l'ARE et le SECO de présenter une proposition sous la forme d'un nouveau rapport sur la politique des agglomérations à partir de 2016. Il s'agit notamment :

- de définir les moyens de **consolider** et d'**optimiser** les domaines actuels de la politique des agglomérations de la Confédération,

¹ Groupe d'experts « Financement du trafic d'agglomération » : Rapport, explications et recommandations, mai 2001. Le mandat confié par la Confédération faisait suite à la proposition faite par diverses associations de transports (TCS, CTP, UTP, LITRA), le 1^{er} septembre 1999, d'instituer une commission d'experts pour les questions concernant le trafic d'agglomération.

² CEAT, EBP et Infras (2010) : Evaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002-2009. Rapport final. Berne.

³ ARE, SECO (2011) : Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération. Rapport à l'attention du Conseil fédéral. Berne.

- de définir les moyens d'élargir la politique des agglomérations de la Confédération en y incluant les champs d'action **aménagement d'espaces ouverts** et **compétitivité au sens général**, ainsi que le **niveau d'espace métropolitain**,
- de déterminer s'il y a lieu de créer de **nouveaux champs d'action** (notamment logement, santé publique et urbanisme ménageant les ressources énergétiques et le climat) et quel doit être le rôle de la Confédération dans les **secteurs stratégiques** des agglomérations.

Les projets d'agglomération Transports et urbanisation sont l'instrument le plus important et le mieux connu pour les domaines à consolider et à optimiser.

La société actuelle doit faire face à des défis majeurs : croissance démographique, vieillissement de la population, croissance économique, changement climatique, durcissement de la compétition mondiale. Parallèlement, le sol se raréfie. Dans ce contexte, la politique des agglomérations de la Confédération est fortement sollicitée à plusieurs égards.

Premièrement, les villes, les agglomérations et les espaces métropolitains jouent un rôle de plus en plus important comme moteurs du développement économique, social et culturel. Les prestations qu'ils fournissent profitent également à leur périphérie et aux espaces ruraux. Entre les zones urbaines, les espaces ruraux et les régions de montagne, les interdépendances sont nombreuses.

Deuxièmement, les zones urbaines concentrent une grande partie des défis territoriaux. La croissance ininterrompue de la surface bâtie et de la mobilité complique la coordination entre urbanisation et transports. La rareté des ressources et le changement climatique exigent des solutions durables, par exemple dans les aménagements urbanistiques et la création d'espaces ouverts. La transition démographique et l'évolution du marché du logement mettent à l'épreuve la cohésion sociale. La mondialisation des flux de marchandises et de savoir, la mobilité croissante de la main-d'œuvre qualifiée, avec la concurrence qu'elle engendre entre les places économiques mondiales, représentent des défis pour les villes et les agglomérations dans leur rôle de moteur de l'économie nationale.

La politique des agglomérations forme avec la politique des espaces ruraux et des régions de montagne un élément essentiel de la politique de développement territorial de la Suisse. Ces deux domaines complémentaires contribuent pour une part importante à la concrétisation du Projet de territoire suisse.

La Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations définit quatre objectifs à long terme pour atteindre l'état recherché⁴ :

- *Qualité de vie élevée* : dans une société marquée par la diversité, les agglomérations offrent une qualité de vie élevée et une forte solidarité interne.
- *Compétitivité élevée* : les agglomérations sont renforcées dans leur rôle de moteur économique et elles sont très compétitives au niveau international.
- *Développement urbain de qualité* : les agglomérations se caractérisent par un développement ménageant les ressources, par une urbanisation vers l'intérieur de qualité et par une extension territoriale clairement délimitée.
- *Collaboration efficace* : les agglomérations, leurs villes et leurs communes sont à même de faire face aux défis qu'elles rencontrent, elles s'attaquent aux problèmes et cherchent à les résoudre avec des formes efficaces de collaboration.

A partir des défis urbains et des objectifs à long terme, la Stratégie tripartite définit six thématiques. L'une d'elles est la coordination de l'urbanisation et des transports. Dans ce domaine, la mesure primordiale est la poursuite des projets d'agglomération et leur cofinancement par la Confédération. Il en va de même pour d'autres instruments de la Confédération (projets-modèles pour un

⁴ Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), 2013, Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations. Rapport adopté par la CTA le 7 juin 2013.

développement territorial durable, Projets urbains), lesquels concernent cependant des thématiques différentes.

La Confédération voit dans la Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations élaborée par la CTA un important cadre d'orientation pour sa propre stratégie.

1.2 Le cofinancement des infrastructures de transports du trafic d'agglomération

Pour la thématique des transports, une des mesures prioritaires prévues par le rapport du Conseil fédéral sur la politique des agglomérations 2001 visait à renforcer l'engagement financier de la Confédération dans les agglomérations, engagement à conditionner, à long terme, à 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 du trafic d'agglomération 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 des routes nationales, de même que pour les routes principales dans les régions de montagne (ci-après : fonds d'infrastructure ou FI) constitue l'outil financier au moyen duquel la Confédération a cofinancé les infrastructures de transport dans les agglomérations dans le cadre des projets urgents et des projets d'agglomération de première et de deuxième générations. En vertu de l'arrêté du 16 septembre 2014 sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015, il reste dans le fonds d'infrastructure un solde d'environ 230 millions de francs pour une troisième et une quatrième générations de projets d'agglomération. Ces moyens sont largement insuffisants pour une prise en compte de tous les besoins des agglomérations, malgré une priorisation rigoureuse par la Confédération. Le Conseil fédéral examine donc comment assurer un cofinancement suffisant et de durée non limitée pour le trafic d'agglomération. Comme c'est actuellement le cas avec le fonds d'infrastructure, les moyens destinés au trafic d'agglomération devront être attribués en fonction de l'efficacité des infrastructures prévues et non de manière uniforme dans l'ensemble du pays. Cela presuppose l'élaboration d'un projet d'agglomération dans le domaine de l'urbanisation et des transports qui optimise l'utilisation des différents moyens de transport et les coordonne avec les objectifs de l'aménagement du territoire. L'efficacité du projet d'agglomération, y compris les mesures non infrastructurelles dans le domaine de l'urbanisation et des transports, est déterminante pour le taux de la contribution fédérale. L'impact des mesures du projet d'agglomération sur l'environnement et le paysage est également pris en compte.

1.3 Cadre juridique

Fonds d'infrastructure et fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération

En février 2015, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, au comblement du déficit et à la mise en oeuvre du programme de développement stratégique des routes nationales (message FORTA). Le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) sert à combler les lacunes structurelles et à assurer durablement le financement des routes nationales et des projets d'infrastructures de transport dans les agglomérations. Le FORTA devra être inscrit dans la Constitution fédérale et sera alimenté par des recettes existantes et nouvelles affectées obligatoirement.

La Confédération prévoit de remplacer l'actuelle législation sur le fonds d'infrastructure (LFInfr) par une Loi sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA), les moyens restant dans le FI devant être transférés proportionnellement dans le FORTA et le financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Les principales sources de recettes du FORTA sont définies dans la Constitution fédérale ; les attributions au FORTA seront versées directement via les Comptes de la Confédération :

- 100 % du produit net de la surtaxe sur les huiles minérales (recettes existantes) ;
- 100 % du produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (recettes existantes) ;
- en règle générale, 100 % du produit net de l'impôt sur les véhicules automobiles (recettes existantes, désormais assorties d'une affectation obligatoire) ;
- 100 % du produit net de la redevance sur les véhicules à propulsion alternative (nouvelles recettes) ;
- part de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (recettes existantes) à partir de 2030 environ ;
- autres recettes à affectation obligatoire définies par le législateur (sanction relative au CO₂, actuellement prévue pour le FIInfr par la loi du 23 décembre 2011⁵ sur le CO₂).

Le fonds requiert une base légale inscrite dans la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA). Toutefois, la LUMin et l'OUMin contiennent également des dispositions importantes à ce sujet.

Les présentes directives reposent sur le postulat que le FORTA permettra à la Confédération de garantir le cofinancement des projets d'agglomération des générations futures ou, si le FORTA ne devait pas voir le jour, qu'une autre solution de cofinancement pourra être trouvée dans le cadre du FSCR.

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Depuis les dernières directives, le cadre légal du développement de l'urbanisation en Suisse a connu des changements décisifs. Le 1^{er} mai 2014 est entrée en vigueur la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, en même temps que la nouvelle version de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, les directives techniques sur les zones à bâtir qui les accompagnent et un complément au guide de la planification directrice. Ainsi se concrétise la révision de la loi sur l'aménagement du territoire acceptée par le peuple le 3 mars 2013.

Dans sa version révisée, la LAT (art. 8a) prescrit un contenu minimal pour les plans directeurs cantonaux dans le domaine de l'urbanisation. Les cantons doivent définir :

- la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale,
- la manière de coordonner le développement de l'urbanisation et des transports,

⁵ RS 641.71

- la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti,
- la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux exigences de l'art. 15 LAT,
- la manière de renforcer la requalification urbaine.

Les plans directeurs cantonaux devront donc à l'avenir contenir des indications beaucoup plus précises que ce n'était le cas jusqu'ici dans la plupart des cantons sur les limites de l'urbanisation, sur l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et sur les classements en zone à bâtir. Cela aura aussi des incidences sur le contenu des projets d'agglomération. Il en sera question en détail dans les différents chapitres des présentes directives.

Les cantons disposent d'un délai de cinq ans – c'est-à-dire jusqu'à la fin avril 2019 au plus tard – pour adapter leur plan directeur et le faire approuver par le Conseil fédéral. Ils ont l'obligation, jusqu'à l'approbation de leur plan directeur par le Conseil fédéral, de compenser immédiatement et intégralement les surfaces nouvellement classées en zone à bâtir ; l'ordonnance prévoit néanmoins quelques exceptions strictement délimitées. L'élaboration des projets d'agglomération de troisième génération exigera une coordination encore plus étroite avec les plans directeurs cantonaux, ou avec les adaptations en cours. Cette coordination peut se révéler difficile si les adaptations du ou des plans directeurs cantonaux sont encore peu avancées. En outre, si le canton prévoit de ne faire adopter son plan directeur qu'en 2018 ou 2019, cela risque de rendre difficile l'examen des projets d'agglomération par la Confédération. Les cantons et les agglomérations sont invités à agir conjointement afin de créer des conditions-cadres aussi favorables que possible. Pour l'examen des projets d'agglomération, les présentes directives s'efforcent de tenir compte autant que possible des situations propres à chaque canton de sorte que l'évaluation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur puisse tout de même se faire sur la base de critères uniformes.

1.4 Rôle du présent document

Le trafic d'agglomération et l'élaboration de projets d'agglomération relèvent de la compétence des cantons, des communes et/ou des collectivités régionales⁶ (dans la mesure où des compétences ont été attribuées). C'est donc à eux qu'il revient de mettre sur pied des projets d'agglomération, d'établir une hiérarchie parmi les mesures ou les paquets de mesures⁷ et de mettre en œuvre ces mesures. Le rôle de la Confédération consiste à examiner et à évaluer les projets d'agglomération élaborés par les cantons, les communes et/ou les collectivités régionales, ainsi qu'à soutenir la mise en œuvre des mesures infrastructurelles en allouant des contributions à titre subsidiaire.

Les présentes directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de troisième génération (ci-après : directives 2015) sont destinées aux cantons, aux communes ou/et aux collectivités régionales de l'élaboration des projets d'agglomération de troisième génération et de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération existants, ainsi qu'à la Confédération en sa qualité d'évaluateur des projets et de co-financeur.

L'examen des projets d'agglomération de première et deuxième générations a fait apparaître des différences de méthode et de qualité. Les directives visent à amener les acteurs impliqués à tous suivre une procédure identique, et à assurer et faciliter la coordination. Elles doivent aussi donner à la Confédération la possibilité d'évaluer les projets d'agglomération selon une approche méthodologique transparente, débouchant sur des appréciations comparables entre elles tout en tenant compte autant que possible des particularités de chaque agglomération. S'adressant à un public de spécialistes, le texte est technique et détaillé.

Les directives 2015 remplacent celles de 2010, dont elles reprennent plusieurs parties en les complétant selon les besoins. La méthode utilisée pour évaluer les projets d'agglomération de première et de deuxième générations a fait ses preuves et suscité une large adhésion, tant dans les milieux techniques que dans les milieux politiques. Il n'y a donc aucune nécessité d'y apporter de profonds changements. Les directives 2015 entendent préciser la méthode en se fondant sur les enseignements tirés lors de l'examen des projets d'agglomération de deuxième génération. Elle reprend donc pour l'essentiel la méthode développée pendant ce processus d'évaluation, en application des directives 2010.

Comme celles de 2010, les directives 2015 mettent l'accent sur la clarté du cheminement menant aux mesures choisies. Un projet d'agglomération doit pour le moins contenir une analyse de la situation actuelle et du développement escompté, avec ses points forts et ses faiblesses quant à l'urbanisation et aux transports. Les comptes rendus sur la mise en œuvre des mesures prioritaires des précédents projets d'agglomération (mesures de la liste A selon l'accord sur les prestations) gagnent ici en importance. Les directives 2015 demandent aussi la présentation – ou, le cas échéant, l'actualisation – d'une « vision d'ensemble » sous-tendant les stratégies et les mesures. Les mesures proposées doivent donc découler logiquement de l'analyse, de la vision d'ensemble et des stratégies (fil conducteur). Cette exigence poursuit trois objectifs : favoriser une priorisation systématique et transparente des mesures ; faciliter la communication du projet ; contribuer à l'efficacité du processus d'évaluation.

Les présentes directives se limitent à préciser les bases formelles du programme en faveur du trafic d'agglomération. Elles ne remplacent pas le processus politique. L'affectation des ressources financières relève de la compétence du Parlement.

⁶ Sous ce terme sont compris les différentes formes de la coopération régionale qui existent dans les agglomérations (associations, collectivités de droit public comme des communautés de communes, des conférences régionales etc.).

⁷ Voir le paragraphe 3.6.4 pour plus de précision quant aux paquets de mesures. Pour faciliter la lecture du document, on ne précisera pas systématiquement « mesure ou paquet de mesures ».

En vue de l'évaluation des projets d'agglomération de quatrième génération, les présentes directives seront adaptées, le cas échéant, à l'évolution des conditions-cadres, en fonction des débats politiques autour du cofinancement futur des projets d'agglomération par la Confédération et des expériences qui seront tirées de l'évaluation des projets d'agglomération de troisième génération.

1.5 Terminologie

1.5.1 Projet d'agglomération

Le projet d'agglomération est un instrument de planification et de gestion qui doit permettre aux agglomérations de traiter les problèmes dans différents domaines de manière coordonnée, efficace et à la bonne échelle et qui doit leur permettre de se développer dans le respect des principes de durabilité.

Le but du projet d'agglomération est de favoriser la coordination des différentes politiques sectorielles et de contribuer ainsi à la recherche de solutions efficaces aux problèmes et à la valorisation aussi importante que possible du potentiel des agglomérations. La coordination et la valorisation des potentiels sont en effet essentielles pour permettre aux agglomérations de maintenir et d'améliorer leur compétitivité et leur qualité de vie.

Le projet d'agglomération doit aider les agglomérations à ne plus agir uniquement de manière sectorielle et dans le cadre des limites communales, mais à partir d'une vue d'ensemble qui ne s'arrête pas aux frontières administratives. Le projet d'agglomération doit garantir un développement coordonné de l'agglomération en favorisant les collaborations horizontales et verticales. Il permet aux agglomérations d'établir des priorités et d'utiliser efficacement les moyens à leur disposition.

Le projet d'agglomération est ouvert à tous les domaines politiques qui nécessitent une coordination au-delà des limites institutionnelles. Pour accorder un cofinancement aux infrastructures de transport dans les agglomérations, la Confédération exige toutefois que le projet présente un contenu minimal en matière de coordination entre urbanisation et transports. On parle alors de « projet d'agglomération, partie transports et urbanisation ».

Par simplicité, sans autre précision, on utilisera l'expression « projet d'agglomération » pour désigner la partie transports et urbanisation du projet d'agglomération.

1.5.2 Génération

La notion de génération s'applique aux projets d'agglomération qui en règle générale sont soumis tous les quatre ans à la Confédération. Le nombre ordinal de la génération correspond à celui du cycle de remise de projets.

Les projets d'agglomération de première génération ont été soumis à la Confédération à la fin 2007 et évalués en 2008 ; les crédits de la Confédération pour l'étape commençant en 2011 ont été accordés par le Parlement à la fin 2010.

Les projets d'agglomération de deuxième génération ont été déposés jusqu'à la mi-2012 et ont fait l'objet d'une évaluation par la Confédération en 2012-2013. Le 16 septembre 2014, le Parlement a libéré les crédits destinés à la deuxième génération de projet, pour l'étape commençant en 2015 du programme en faveur du trafic d'agglomération.

Les projets d'agglomération de troisième génération seront soumis à la Confédération jusqu'à la fin 2016 et feront l'objet d'une évaluation en 2016-2017. Les crédits de la Confédération pour les projets de troisième génération seront probablement accordés en 2019, pour l'étape commençant en 2019.

Il convient de faire une distinction entre les projets nouveaux et les projets remaniés. Les projets d'agglomération remaniés sont ceux que la Confédération a cofinancés dans une génération précédente. Si une agglomération ne réalise pas de projet pour une génération donnée, le projet d'agglomération soumis pour la génération qui suit est également considéré comme remanié. Par projets nouveaux, on entend tous les autres projets d'agglomération.

1.5.3 Organisme responsable du projet d'agglomération

Conformément à l'art. 23 OUMin, les organismes responsables sont chargés de la planification et de la mise en œuvre des projets d'agglomération (al. 1). Ils veillent à ce que le projet d'agglomération ait force obligatoire et soit réalisé de manière coordonnée (al. 2).

Le terme utilisé dans l'ordonnance s'entend dans un sens pragmatique. La fonction d'organisme responsable peut comme jusqu'à présent être limitée à un rôle d'intermédiaire entre les collectivités publiques ayant la compétence de planification et d'octroi de crédits et l'administration fédérale.

Si les tâches de l'organisme responsable à l'égard de la Confédération n'ont pas été confiées à une structure régionale de coopération (intercommunale, intercantonale ou internationale), la Confédération considère que l'organisme responsable du projet d'agglomération est le canton (ou les cantons dans le cas d'une agglomération qui s'étend sur plusieurs cantons).

Pour les détails, voir le chapitre 3.4.2.

2 Procédure et délais

2.1 Généralités

L'élaboration, la mise en œuvre et le remaniement des projets d'agglomération sont de la compétence de différents acteurs (cantons, communes, partenaires étrangers ou des collectivités régionales, dans la mesure où les tâches correspondantes leur ont été confiées) qui désignent un organisme responsable. Ce dernier est l'unique interlocuteur de la Confédération et lui soumet pour évaluation le projet d'agglomération, une fois celui-ci élaboré ou remanié.

Lors de l'évaluation, la Confédération examine d'abord le respect des **exigences de base** (voir chapitre 3.4). Seul un projet d'agglomération qui satisfait aux exigences de base peut bénéficier de contributions fédérales.

Comme les moyens financiers sont limités et pour maximiser l'efficacité des projets d'agglomération, les organismes responsables d'un projet d'agglomération établissent des **priorités** dans la liste des mesures contenues dans leur projet. La Confédération examine la hiérarchie de ces priorités et détermine de son côté une priorisation des mesures compte tenu de l'ensemble des projets d'agglomération. La priorisation des mesures s'appuie sur une appréciation coût-utilité et sur les **critères d'efficacité** définis par la LUMin (voir chapitre 3.5).

L'état de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération de première et deuxième générations sera pris en considération dans l'évaluation de l'utilité des projets de troisième génération (chap. 4.5.1). Le **compte rendu de mise en œuvre** de ces mesures fait partie intégrante des projets de troisième génération (chap. 6.3).

Pour fixer le taux de contribution applicable aux mesures, la Confédération évalue l'efficacité du projet d'agglomération dans son ensemble sur la base des mêmes **critères d'efficacité** que pour la priorisation des mesures, en mettant en relation coût et utilité.

Le résultat de l'examen des projets d'agglomérations permet à la Confédération de préparer un programme de financement intitulé **programme en faveur du trafic d'agglomération**. L'acceptation de ce programme par le Parlement fédéral permet la libération des moyens financiers.

Une fois le programme accepté par le Parlement, la Confédération et le canton (respectivement le canton conjointement avec la structure de coopération, voir chapitre 3.4.2) concluent un **accord sur les prestations** définissant notamment les mesures infrastructurelles et non infrastructurelles à mettre en œuvre par l'agglomération, les mesures cofinancées, le taux de cofinancement de la Confédération ainsi que les devoirs des parties concernant la mise en œuvre de l'accord.

Lorsqu'une mesure est prête à être réalisée et que son financement est garanti, elle fait l'objet d'une **convention de financement** entre l'agglomération (en principe le canton) et la Confédération (office responsable) précisant les modalités de mise en œuvre de la mesure (voir chapitre 5.4).

La procédure présentée sur la figure 1, depuis l'élaboration des projets d'agglomération jusqu'à la signature des accords sur les prestations et la mise en œuvre des mesures, suit un cycle de quatre ans.

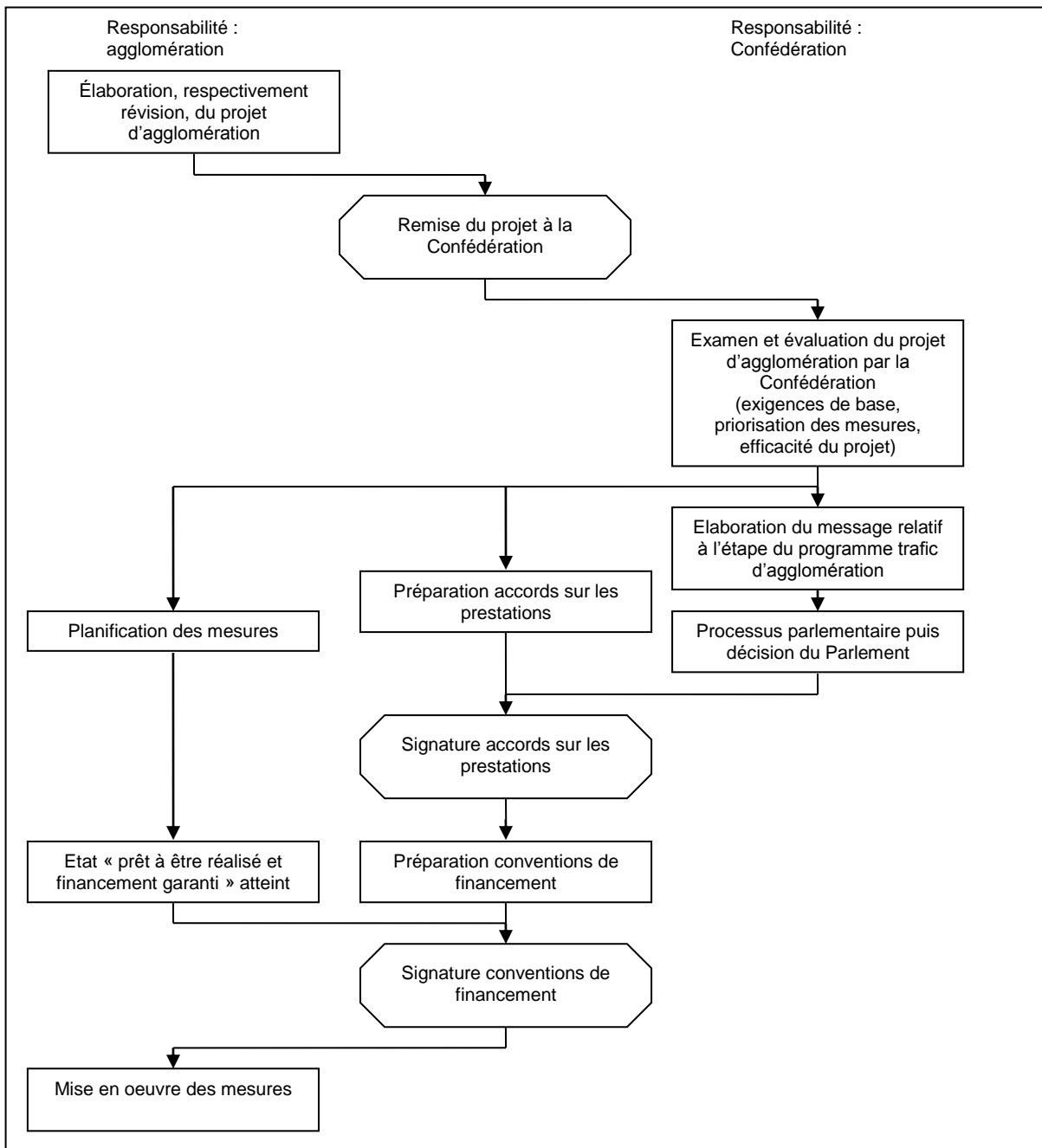


Figure 1

Deux outils sont à distinguer à deux échelons administratifs différents :

- Le programme en faveur du trafic d'agglomération

Situé au niveau fédéral, il permet la répartition des moyens du fonds d'infrastructure entre les différentes agglomérations.

- Le projet d'agglomération

Il se situe au niveau de l'agglomération (communes, région, cantons), c'est à ce niveau qu'est définie la vision politique et technique du développement de l'agglomération et que sont élaborées les stratégies et mesures qui en découlent.

2.2 Etapes et délais du programme en faveur du trafic d'agglomération

2.2.1 Les projets urgents

Simultanément à la décision concernant le volume d'ensemble du fonds d'infrastructure, le Parlement fédéral a libéré 2,5 milliards de francs pour les projets jugés urgents (voir l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure). Tous ces projets ont fait l'objet d'un cofinancement à hauteur de 50 %.

2.2.2 Le programme en faveur du trafic d'agglomération

C'est l'acceptation du programme en faveur du trafic d'agglomération par les Chambres fédérales qui permet la libération des moyens financiers à destination des infrastructures de transports.

Comme le prévoit la LFIInfr, le Conseil fédéral a soumis au Parlement en 2005 les projets urgents, à la fin 2009 la première génération, et au début 2014 la deuxième génération du programme de cofinancement des projets d'agglomération. La LFIInfr précise également que le Conseil fédéral doit rendre compte tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale de l'état de réalisation du programme et lui proposer la libération des moyens pour la période suivante. La libération des moyens à destination du trafic d'agglomération s'effectue donc en principe tous les quatre ans.

La Confédération ne recommande pas de sauter une génération de projets d'agglomération, autrement dit de renoncer à élaborer un projet dans le cadre de la génération qui en suit directement une autre, mais cette option existe. Tout projet d'agglomération ultérieur devra cependant être basé sur le dernier projet existant, quelle que soit sa génération.

Pour chaque libération des moyens, une version actualisée du programme en faveur du trafic d'agglomération est soumise au Parlement par le Conseil fédéral. Dans chaque version du programme figure la liste des infrastructures déjà cofinancées, la liste de celles pour lesquelles la libération des moyens est demandée pour les quatre années à venir et une liste des mesures susceptibles d'être cofinancées au titre de la période quadriennale suivante, mais devant encore être complétées ou optimisées par les agglomérations.

A l'exception des projets urgents, la première libération de moyens pour le programme en faveur du trafic d'agglomération porte sur la période à partir de 2011. La deuxième porte sur la période à partir de 2015. Le prochain message relatif à la libération de crédits pour une troisième génération du programme en faveur du trafic d'agglomération devrait être adopté probablement en 2019.

Jusqu'à la dissolution du fonds (la LFIInfr précise que le fonds est dissous après 20 ans), le Parlement fédéral statue en principe tous les quatre ans sur une nouvelle libération des moyens. Ce principe n'est pas remis en question par le FORTA.

2.2.3 Déroulement

Le processus du programme en faveur du trafic d'agglomération peut être représenté de la manière suivante :

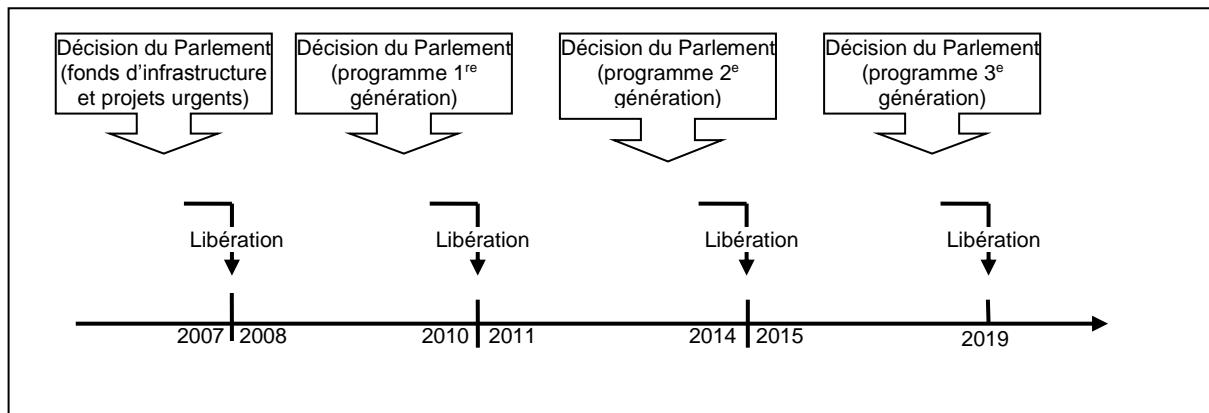


Figure 2

2.3 Etapes et délais pour les projets d'agglomération

Les projets d'agglomération sont élaborés par les collectivités territoriales et les structures de coopération. Les délais imposés pour leur élaboration ou leur révision sont fixés en fonction du rythme quadriennal du programme en faveur du trafic d'agglomération.

2.3.1 Projets d'agglomération des première et deuxième générations

La première génération des projets d'agglomération visait à solliciter un cofinancement pour la libération des moyens du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011. Ils ont été remis à la Confédération fin 2007.

Les projets d'agglomération de première génération ont été examinés par la Confédération au cours de l'année 2008. Après l'élaboration du programme en faveur du trafic d'agglomération, les accords sur les prestations ont été préparés en 2010 puis signés une fois les crédits mis à disposition par le Parlement.

Les projets d'agglomération de deuxième génération contiennent les mesures pour lesquelles des crédits sont mis à disposition à partir de 2015 dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

La phase de mise en œuvre des première et deuxième générations de projets d'agglomération fait l'objet de précisions dans le chapitre 5.

2.3.2 Projets d'agglomération de troisième génération

Les projets d'agglomération de troisième génération contiendront des mesures pour lesquelles des crédits seront mis à disposition à partir de 2019 dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération.

En règle générale, il s'agira de mettre à jour les projets existants, de les consolider et si nécessaire d'approfondir certains domaines ou d'y apporter des compléments. Une refonte complète ne sera nécessaire que dans un petit nombre de cas. Les rapports d'examen de l'ARE sur les projets d'agglomération de deuxième génération donnent des pistes quant aux points à améliorer. En outre, il y aura lieu de comparer en particulier la vision d'ensemble, la stratégie sectorielle d'urbanisation et les mesures prévues dans ce domaine avec la version adaptée ou en cours d'adaptation du plan directeur cantonal, ainsi qu'avec les dispositions de la Loi sur l'aménagement du territoire révisée, et de procéder à des harmonisations si nécessaire.

La question du financement des mesures prioritaires prévues par les projets d'agglomération de troisième génération n'est pas encore réglée définitivement. L'intention de la Confédération est d'assurer le financement à long terme du programme en faveur du trafic d'agglomération. C'est dans ce but qu'a été conçu le projet FORTA. Ce fonds permettra-t-il d'assurer le financement des projets d'agglomération de troisième génération et des générations suivantes ou faudra-t-il trouver une autre solution ? L'issue des débats au Parlement et du vote populaire sur le projet FORTA le dira. A l'échelon de la Confédération, il subsiste donc une incertitude quant à l'ampleur des moyens financiers mis à disposition et au moment où ils le seront (cf. aussi chap. 1.3).

Le délai de remise des nouveaux projets d'agglomération est fixé au **30 septembre 2016**.

Le délai de remise des projets d'agglomération de troisième génération remaniés est fixé au **31 décembre 2016**.

Etapes intermédiaires avant la remise des projets d'agglomération de troisième génération

Pour tous les projets d'agglomération de troisième génération, il est prévu d'organiser au cours de la phase d'élaboration des entretiens d'état des lieux entre l'ARE et les organismes responsables, afin de mener les projets dans la bonne direction. Ces entretiens se déroulent au niveau technique.

Pour les nouveaux projets d'agglomération, l'ARE propose deux entretiens : un avec les organismes responsables au début des travaux, et l'autre au terme de la première ébauche du projet

d'agglomération. L'ARE offre également son aide sous forme d'entretiens informels afin de répondre rapidement et simplement aux questions qui se posent.

2.3.3 Déroulement

Les étapes et délais concernant l'élaboration et l'évaluation des projets d'agglomération sont représentés sur la figure ci-dessous :

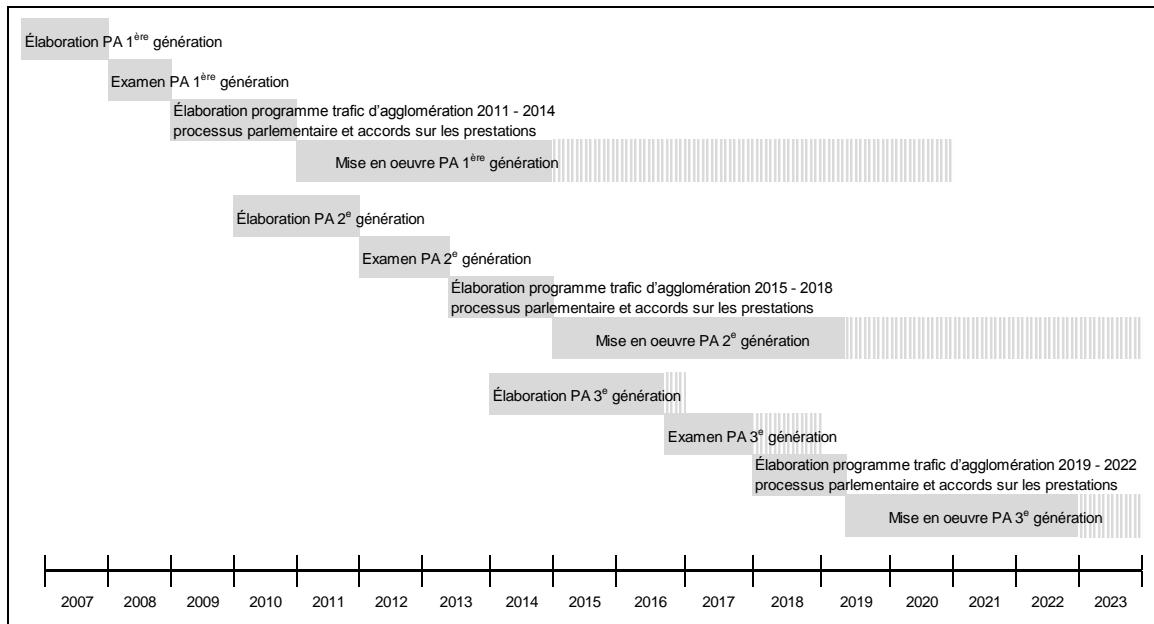


Figure 3

2.4 Relations entre projet d'agglomération et programme en faveur du trafic d'agglomération

Les rapports d'examen de la Confédération sur les projets d'agglomération de première et deuxième générations contiennent les différentes mesures classées par priorité, et une évaluation de leur efficacité. Il est fait une distinction entre mesures de la liste A, de la liste B et de la liste C* (cf. chap. 4.4.1). Ces rapports d'examen ont servi de base aux deux messages du Conseil fédéral sur la libération des crédits pour le programme en faveur du trafic d'agglomération, à partir de 2011 et 2015 respectivement. Se fondant sur ces messages, le Parlement fixe le taux de contribution financière par projet d'agglomération et les mesures de la liste A à cofinancer. Le Parlement prend aussi acte de l'état de la mise en œuvre et des besoins futurs en matière d'investissements.

La préparation du message sur la libération des crédits pour le programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2019 se fera selon la même procédure.

3 Le projet d'agglomération : contenu minimum et efficacité

3.1 Objectifs du projet d'agglomération

Le projet d'agglomération est un instrument qui comporte deux facettes :

- Il constitue, pour les collectivités territoriales et les structures de coopération concernées, un outil de planification, de coordination et de pilotage des politiques publiques des domaines des transports et de l'urbanisation.
- Formellement, il représente le moyen par lequel les organismes responsables soumettent à la Confédération une demande de subventionnement de leurs infrastructures de transports, selon la LFIInfr.

Le projet d'agglomération vise à assurer une optimisation des systèmes de transports d'agglomération et leur coordination avec l'urbanisation à une échelle intercommunale, intercantonale, voire transfrontalière. Il sert de cadre au développement d'une conception d'ensemble coordonnant urbanisation et transport et intégrant les aspects environnementaux (à savoir paysage, protection de la nature, air et bruit). Il propose des mesures priorisées traitant de tous les modes de transport et de l'urbanisation. L'harmonisation demandée entre urbanisation et transports va donc dans l'intérêt tant des habitants que des entreprises. Pour les uns comme pour les autres, une bonne desserte est un important facteur en termes de qualité de vie et d'attrait du site ; elle contribue ainsi à la compétitivité de l'agglomération.

Le projet d'agglomération est donc un plan de mesures destiné à mettre en œuvre une stratégie globale coordonnant transports et urbanisation pour toute l'agglomération. Il doit prévoir une mise en œuvre par étapes (priorisation des mesures). Le projet d'agglomération doit concorder avec les plans directeurs cantonaux et tenir compte de l'état ainsi que de l'évolution prévisible des réseaux de transport nationaux. Les exigences résultant des plans sectoriels de la Confédération engagent les autorités et doivent donc être respectées par les agglomérations. Les différentes mesures en matière de transport prévues par le projet d'agglomération doivent faire l'objet d'une planification approfondie avec les instruments habituels – examen de l'opportunité, de la faisabilité et, s'il y a lieu, étude d'impact sur l'environnement – avant qu'ils ne puissent bénéficier de subventions de la part de la Confédération.

Un projet d'agglomération traite aussi bien des infrastructures locales et régionales que nationales à l'intérieur de l'agglomération (réseau des routes nationales, trafic ferroviaire). Il doit en effet également coordonner les différents domaines et les divers « acteurs » d'un mode de transport donné (par exemple, pour la route : routes communales, cantonales et nationales), même si les sources de financement peuvent varier.

3.2 Délimitation et périmètre d'application

3.2.1 Le périmètre du projet d'agglomération

Dans l'OUMin, le Conseil fédéral détermine les villes et les agglomérations qui ont droit à une aide financière sur la base de la définition en vigueur de l'Office fédéral de la statistique datant de l'année 2000, soit une cinquantaine de villes et d'agglomérations dans tout le pays. Les villes et les agglomérations qui peuvent prétendre à une subvention figurent en annexe de l'OUMin (cf. art. 19 OUMin).

Au cours des dernières années, l'Office fédéral de la statistique a révisé en profondeur la définition de la notion d'agglomération. Les résultats de cette révision ont été publiés en décembre 2014. Mais pour les projets d'agglomération de troisième génération, la liste des communes qui peuvent prétendre à une aide financière, donnée en annexe 4 à l'OUMin, reste valable. Une exception est faite pour les fusions de communes si certaines des communes fusionnées ne se trouvaient pas à l'origine dans le périmètre de l'agglomération. Dans ce cas, le périmètre est adapté (garantie des droits acquis)⁸. Le réexamen et l'éventuelle adaptation de la liste des communes pouvant prétendre à une contribution financière se feront à la suite de l'élaboration des dispositions légales pour l'avenir du cofinancement des projets d'agglomération par la Confédération.

Il est du ressort des cantons, des communes et, le cas échéant, des collectivités territoriales étrangères de définir le périmètre d'intervention du projet d'agglomération. Des communes situées hors du périmètre statistique peuvent être intégrées dans le projet, et la Confédération n'y voit pas un désavantage. En principe, la Confédération concentre toutefois ses aides financières sur des mesures situées à l'intérieur du périmètre statistique. L'art. 19, al. 2, OUMin précise que des secteurs situés entièrement ou partiellement hors d'une ville ou d'une agglomération peuvent bénéficier d'une mesure si l'effet de celle-ci se fait pour une grande part sentir dans l'agglomération ou les agglomérations limitrophes et à condition que cette mesure ait un impact déterminant sur l'effet du projet d'agglomération en question. Les agglomérations voisines à forte imbrication peuvent élaborer un projet d'agglomération commun plutôt que chacune un projet distinct.

Par ailleurs, toutes les communes du périmètre statistique ne doivent pas nécessairement faire partie intégrante du projet. Toutefois, si une partie de l'agglomération n'est pas incluse dans le périmètre du projet, la Confédération pourra considérer cela comme un point faible du projet lors de l'évaluation. De même, si plusieurs parties d'une seule agglomération au sens statistique élaborent des projets d'agglomération séparément, cela peut avoir une influence négative lors de l'évaluation du projet.

A cet égard, il faut savoir que les mesures ou instruments agissant en dehors de l'agglomération (par exemple le plan directeur cantonal) peuvent avoir une influence (positive ou négative) sur l'évaluation du projet d'agglomération.

3.2.2 Les projets d'agglomération transfrontaliers

La Confédération reconnaît les problèmes particuliers qui se posent aux agglomérations transfrontalières, en particulier lorsqu'une part essentielle de l'agglomération se situe en territoire étranger. Par principe, les exigences de base et les critères d'efficacité sont les mêmes que pour les autres agglomérations. En raison des différences dans les procédures et les systèmes politiques, les agglomérations transfrontalières doivent faire face à des défis particuliers dont la Confédération tient dûment compte dans le processus d'examen.

Il convient notamment de relever les points suivants :

- Pour ce qui concerne les données nécessaires à l'analyse de l'état actuel, à l'analyse des points forts et des faiblesses et aux prévisions de l'état futur, il est possible d'appliquer des exigences moins élevées pour la partie étrangère des agglomérations transfrontalières que pour la partie suisse. Mais le projet d'agglomération doit être pour le moins l'occasion

⁸ Même après une fusion, les communes qui à l'origine pouvaient prétendre à une contribution financière conservent ce droit.

d'améliorer la qualité de ces données et de ces analyses, surtout pour ce qui concerne les flux de trafic transfrontalier.

- Quant au cofinancement, les mêmes exigences sont applicables que pour les projets dans les agglomérations non transfrontalières. La Confédération peut en principe accorder une participation financière à des mesures à réaliser entièrement sur territoire étranger, à condition que ces mesures s'inscrivent dans une conception globale à l'échelle transfrontalière. Dans le cas de mesures de grande ampleur, comme par exemple un projet de tramway ou d'infrastructure routière, il faut prouver que la mise en œuvre de cette mesure profitera principalement à la partie suisse de l'agglomération. Pour les mesures de moindre ampleur, concernant par exemple la mobilité douce ou les parkings relais P+R, il faut justifier de façon plausible qu'elles auront un impact perceptible sur le choix du moyen de transport et sur les flux de trafic transfrontalier.
- Il incombe à l'organisme responsable d'organiser le projet, d'y associer les parties transfrontalières, et de veiller à une participation financière adéquate des partenaires étrangers. La Confédération, dans le cadre des procédures et des organes ordinaires (comités mixtes), est à disposition pour l'élaboration des traités nécessaires. Dans l'évaluation des projets d'agglomération, elle prend en compte les efforts entrepris pour la coopération transfrontalière et la création d'un organisme responsable.
- Dans le cas de projets d'agglomération transfrontaliers, le compte rendu de mise en œuvre (cf. chap. 6.3) doit également comporter un point sur l'état de la mise en œuvre des mesures sur territoire étranger. La Confédération appliquera cependant pour l'examen de la mise en œuvre de ces mesures un barème moins strict que pour celui de mesures (en partie cofinancées) sur le territoire suisse.

3.3 Elaboration des projets d'agglomération

Les agglomérations sont libres de choisir la méthode précise d'élaboration d'un projet d'agglomération. C'est le contenu et certains éléments de procédure (concernant par ex. la participation) qui font l'objet des exigences de base. Il est notamment exigé une planification globale dans le domaine de l'urbanisation et des transports. Les planifications et les mesures aux niveaux fédéral (par ex. routes nationales et infrastructure ferroviaire), cantonal et communal doivent être intégrées au projet d'agglomération.

La révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) entraîne l'adaptation des plans directeurs cantonaux et des lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions. Le contexte dans lequel se préparent les projets d'agglomération de troisième génération est donc particulier. Les expériences déjà faites dans les projets d'agglomération ont profité à la révision de la LAT et viennent aujourd'hui enrichir sensiblement le contenu des plans directeurs cantonaux. Afin d'éviter des redondances ou des contradictions, il est indispensable de coordonner précisément les processus d'adaptation des plans directeurs cantonaux et l'élaboration des projets d'agglomération de troisième génération, ces derniers ne devant pas prendre le pas au niveau stratégique sur les plans directeurs, mais au contraire s'appuyer sur eux. Les projets d'agglomération permettent en revanche de concrétiser les dispositions contenues dans le plan directeur cantonal lorsque celles-ci sont suffisamment connues et consolidées.

Dans le cas – qui n'est pas rare – des agglomérations intercantoniales, voire transfrontalières, surgit par ailleurs la difficulté de trouver un dénominateur commun entre des dispositions diverses qui, dans les plans directeurs cantonaux, diffèrent par leur contenu et leur degré de précision. La Confédération ne donne pas d'instructions concrètes sur ce point mais souhaite néanmoins que les dispositions éventuellement plus strictes d'un plan directeur ne soient pas assouplies en fonction des autres.

La coordination avec les plans directeurs cantonaux doit se faire à tous les niveaux (vision d'ensemble, analyse et prévisions, défis, stratégies sectorielles et mesures) et apparaître clairement dans le projet d'agglomération. Il faut en particulier montrer la conformité des mesures d'urbanisation avec les dispositions de la LAT.

La succession des éléments de l'élaboration des projets d'agglomération, telle qu'elle est présentée ici, doit être comprise comme une proposition, en considération surtout de la nécessité de coordination avec le processus d'adaptation des plans directeurs.

Elaboration d'une vision d'ensemble

Un projet d'agglomération doit développer une réflexion de fond quant à la vision d'ensemble de l'agglomération et de son développement englobant transports, urbanisation et paysage. Cette vision d'ensemble se fonde sur une perspective à long terme et doit être largement acceptée et soutenue par les acteurs concernés. De ce fait, il n'est pas nécessaire, dans la plupart des cas, de remanier la vision d'ensemble pour les projets d'agglomération de troisième génération : il suffit de reprendre le texte du projet de deuxième génération en procédant aux retouches nécessaires.

Conformément au « Complément au guide de la planification directrice », les plans directeurs cantonaux, après adaptation, doivent contenir une stratégie de développement territorial sous forme de texte et de représentation cartographique. Cette stratégie a notamment pour buts de créer des types d'espace à l'intérieur du canton, de montrer les prévisions d'évolution de la population et des emplois, et de répartir la croissance de population et d'emplois dans les divers types d'espace. Etant donné que les conditions-cadres sont ainsi modifiées, cela aura aussi des incidences sur la vision d'ensemble de l'agglomération. La coordination de cette vision avec la stratégie de développement territorial décrite dans le plan directeur cantonal est une condition requise dans les projets d'agglomération de troisième génération.

Analyse de l'état actuel et des tendances de développement

Lors de l'élaboration d'un projet d'agglomération, il est essentiel d'avoir une bonne perception de la situation actuelle de l'agglomération et ceci dans tous les domaines traités par le projet. Il sera ainsi nécessaire d'analyser l'état actuel et l'évolution en cours des systèmes de transports, de la structure de l'urbanisation, de la trame environnementale et ceci à l'échelle de toute l'agglomération. Le cas échéant, une analyse plus détaillée pourra aussi être effectuée à l'échelle des secteurs de l'agglomération. L'objectif consiste à analyser systématiquement les forces, faiblesses, opportunités et menaces de manière à révéler les enjeux et à orienter le projet.

Il faut que les prévisions de croissance de la population et des emplois dans le projet d'agglomération soient en adéquation avec les hypothèses que doivent formuler les cantons pour l'adaptation de leur plan directeur selon les nouvelles exigences de la LAT. Les hypothèses des cantons quant à l'évolution démographique doivent se conformer à un cadre bien défini (scénario « moyen » de l'OFS, avec la possibilité d'aller jusqu'au scénario « haut »). La répartition spatiale de la croissance démographique est également essentielle pour l'agglomération. La croissance anticipée dans le projet d'agglomération – en concordance avec le plan directeur cantonal – doit servir de base pour les prévisions de croissance du trafic. Les éventuelles divergences avec le plan directeur doivent être justifiées.

De plus, il s'agit de s'interroger d'une part si les tendances observées s'atténuent ou se renforcent et d'autre part si elles sont souhaitables ou si le projet doit infléchir certaines tendances.

Compte rendu de mise en œuvre

La Confédération demande que les comptes rendus de mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération des première et deuxième générations fassent partie intégrante des projets de troisième génération (cf. chap. 6.3). Il n'est donc plus nécessaire d'établir un rapport spécial : les éléments du rapport sont directement intégrés dans le projet d'agglomération et forment ainsi – avec la vision d'ensemble et les stratégies sectorielles qui en découlent – une autre base importante pour la définition des mesures à prendre dans le cadre du projet de troisième génération. Dans le projet d'agglomération, l'état de la mise en œuvre des mesures des générations précédentes peut prendre la forme d'une présentation sommaire, lorsque les mesures sont mises en œuvre conformément aux planifications, ou au contraire détaillée par mesure, lorsque la mise en œuvre ne correspond temporellement ou matériellement pas à ce qui avait été prévu. Dans le cadre des projets d'agglomération de troisième génération, il s'agit avant tout de se pencher sur la mise en œuvre des mesures de première génération de projets d'agglomération et de voir si la mise en œuvre des mesures de la liste A de deuxième génération progresse comme prévu.

Alors que la partie descriptive du compte rendu de mise en œuvre sera directement intégrée dans le projet d'agglomération, les tableaux sur l'état de la mise en œuvre des mesures contenues dans l'accord sur les prestations devront à l'avenir encore figurer dans une annexe⁹. Ces tableaux ont pour fonction de donner un état de la mise en œuvre des mesures, aussi actuel que possible, au moment de la remise du projet d'agglomération.

Elaboration de stratégies sectorielles et de mesures

Les mesures à prendre se définissent à partir de la vision d'ensemble, des points forts et des faiblesses, en tenant compte de l'état de mise en œuvre des mesures des projets de première et deuxième générations. Ces éléments constituent la base des stratégies d'action et des mesures concrètes et réalisables, au moins dans les domaines de l'urbanisation et des transports.

⁹ Cela ne remplace pas le contrôle financier annuel de la gestion du fonds, mais le complète, en ajoutant notamment les mesures qui ne sont pas cofinancées, mais qui font partie de l'accord sur les prestations, comme les mesures concernant l'urbanisation.

Mesures

- **Efficacité** : La pertinence et l'efficacité des mesures est à évaluer, respectivement à démontrer.
- **Priorisation** : Le projet d'agglomération priorise les mesures en concordance avec la vision d'ensemble. Pour cette priorisation, les agglomérations peuvent s'appuyer sur les principes définis dans le chapitre traitant de l'évaluation des projets d'agglomération par la Confédération (chapitre 4).

Il est important de garder à l'esprit qu'un projet d'agglomération doit être aisément compréhensible, en s'appuyant sur un fil conducteur. Il faut que l'on puisse voir comment la stratégie se base sur la vision d'ensemble, sur l'analyse des points forts et des faiblesses et sur les besoins d'action, comment les mesures découlent des stratégies et des stratégies sectorielles, et comment elles sont coordonnées avec les mesures des générations précédentes, à partir du compte rendu de mise en œuvre.

Ces étapes ne sont, bien évidemment, pas parfaitement linéaires, mais se complètent dans le cadre d'un processus itératif.

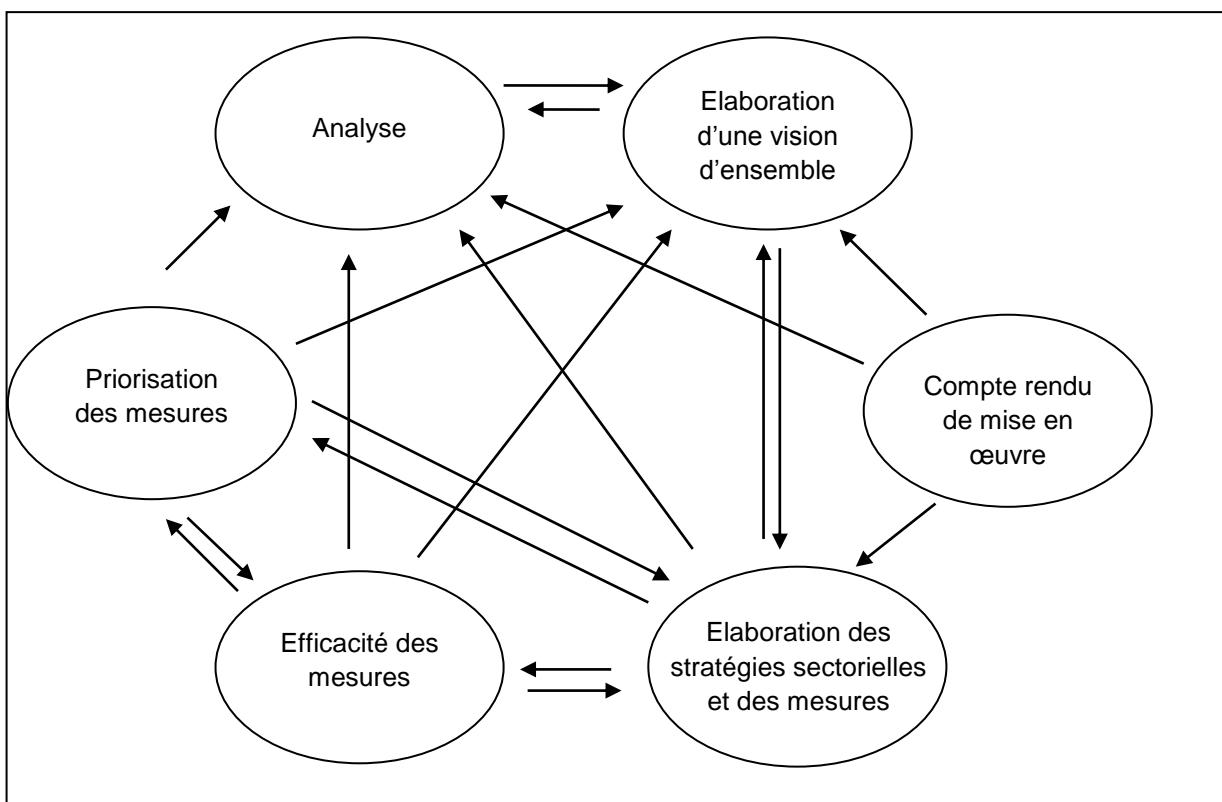


Figure 4

Pour les agglomérations qui ont déjà présenté un projet, il est important de partir de cette base. L'exposé de la vision d'ensemble, de l'analyse et des prévisions, des défis et des stratégies contenus dans les projets d'agglomération de deuxième génération seront remaniés si une amélioration quant au fond est requise (notamment en fonction des observations consignées dans le rapport d'examen de la Confédération), ou compte tenu de l'évolution en cours ou prévisible. Mais dans tous les cas, le projet d'agglomération de troisième génération doit reprendre l'ensemble des éléments et, le cas échéant, décrire et justifier les changements.

3.4 Exigences de base

Pour pouvoir être évalué par la Confédération, un projet d'agglomération doit respecter certaines exigences de base. Celles-ci sont exposées ci-dessous. Les exigences de base servent premièrement à assurer la compréhension de la logique du projet d'agglomération. Deuxièmement, elles permettent à la Confédération de fonder l'évaluation des projets d'agglomération sur des bases comparables et de garantir de la sorte une égalité de traitement entre tous les projets.

Les six exigences de base doivent être remplies. Des adaptations sont toutefois possibles dans les modalités et dans le degré de détail pour tenir compte des enjeux spécifiques et de la taille du projet d'agglomération.

En tout état de cause, un projet d'agglomération doit impérativement jouir d'un large consensus auprès des acteurs politiques et de tous les autres acteurs concernés ; son fil conducteur doit être compréhensible.

Si un projet d'agglomération s'écarte d'une ou de plusieurs exigences de base dans des proportions telles qu'il ne peut être évalué de façon opportune, il est retourné à l'organisme responsable avec l'indication des éléments lacunaires sans faire l'objet d'une évaluation et il ne pourra pas prétendre à un cofinancement pour la période visée.

Par ailleurs, si la Confédération estime que les exigences de base sont remplies, mais qu'elle constate certaines lacunes de faible importance, elle indiquera celles-ci dans son rapport d'examen et/ou demandera des compléments si ces lacunes peuvent être comblées à court terme. Ces lacunes devront faire l'objet d'une attention particulière lors du remaniement du projet d'agglomération.

3.4.1 EB1 : Démarche participative

Exigence de base :

Les acteurs concernés par le développement de l'agglomération - les collectivités territoriales (communes, collectivités régionales et cantons) d'une part, la population d'autre part - sont associés 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. L'objectif est que le projet d'agglomération jouisse d'un large appui politique, afin de pouvoir garantir une mise en œuvre aussi harmonieuse que possible.

Précision de l'exigence :

Les méthodes et processus pour la participation des différents acteurs sont du ressort des agglomérations. Le mode de participation dépend entre autres de la structure de l'organisme responsable (voir EB2). Les cantons et les communes doivent impérativement être impliqués dans le processus, car les projets d'agglomération touchent à des compétences cantonales et communales. La population doit aussi être impliquée de façon judicieuse afin de garantir une bonne acceptation du projet d'agglomération, car la mise en œuvre de nombreuses mesures peut dépendre de décisions populaires (ouvertures de crédit, mesures d'aménagement du territoire).

- **Collectivités territoriales :**

Cantons

Les services cantonaux (notamment en charge de l'aménagement du territoire, des transports, de l'environnement, de la protection de la nature et du paysage et de la promotion économique) participent si nécessaire régulièrement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision du projet d'agglomération.

Le canton est partie prenante aux décisions relatives aux étapes clés de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la révision du projet d'agglomération.

Le projet d'agglomération ou sa révision est approuvé par l'organe cantonal compétent avant sa remise à la Confédération (en principe l'exécutif).

Communes

Les communes (et, selon l'agglomération, la collectivité régionale) participent régulièrement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision du projet d'agglomération.

Elles sont parties prenantes aux décisions relatives aux étapes clés de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la révision du projet d'agglomération.

Avant que le projet d'agglomération ou sa version révisée soit remis à la Confédération, les mesures qui sont du ressort de la commune doivent être approuvées par les organes communaux compétents (en principe l'exécutif) ou par la collectivité régionale qui dispose des compétences décisionnelles.

Collectivités territoriales étrangères

Dans le cas des projets d'agglomération transfrontaliers, les collectivités territoriales étrangères concernées participent également à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la révision du projet d'agglomération.

Elles sont parties prenantes aux décisions relatives aux étapes clés de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la révision du projet d'agglomération.

Dans la mesure du possible, le projet d'agglomération ou sa version révisée est, avant sa transmission à la Confédération, approuvé par les collectivités territoriales concernées ou par la structure de coopération compétente.

▪ **Population**

La population est informée de façon appropriée sur le contenu du projet d'agglomération.

Avant la remise du projet d'agglomération – ou de sa version révisée – à la Confédération, la population doit avoir eu l'occasion de se prononcer sur le contenu du projet dans sa globalité (par ex. plateforme Internet, réunions d'information, processus de participation par voie écrite). Cette participation doit être documentée.

Si le projet d'agglomération est inclus dans son intégralité dans le plan directeur cantonal ou dans un plan directeur régional, la procédure de participation peut se dérouler dans le cadre de la procédure du plan directeur (on évitera les doublons).

Au moment de la remise du projet d'agglomération à la Confédération, celui-ci est rendu public, par exemple au travers d'un site internet.

3.4.2 EB2 : Définition d'un organisme responsable

Exigence de base :

Tous les acteurs impliqués dans le projet d'agglomération (cantons, communes et le cas échéant collectivités régionales) parlent d'une seule voix dans leurs relations avec la Confédération. A cet effet, ils désignent un interlocuteur unique, l'organisme responsable, pour discuter avec la Confédération.

Un organisme responsable garantit l'efficacité et la coordination des processus d'élaboration du projet d'agglomération ; il apporte à la Confédération la preuve que les services compétents de toutes les collectivités concernées ont donné leur accord au projet et se sont engagés à le mettre en œuvre dans les limites de leurs attributions.

Précision de l'exigence :

Aux termes de l'article 23 OUMin, les organismes responsables sont chargés de la planification et de la mise en œuvre des projets d'agglomération. Ils sont notamment responsables de l'adéquation technique et de la conformité des différentes parties du projet (al. 1). Conformément à l'alinéa 2, l'organisme responsable garantit le caractère contraignant du projet d'agglomération et veille à ce qu'il soit réalisé de manière coordonnée.

Selon ces dispositions, la planification et la mise en œuvre devraient être confiées à un organisme responsable unique (qui devrait disposer des compétences nécessaires). Or c'est encore loin d'être le cas dans la réalité : les projets d'agglomération concernent principalement la sphère de compétence des cantons et des communes. Il n'existe dans aucune agglomération un organisme responsable de la planification et de la mise en œuvre du projet d'agglomération et disposant, à la place des collectivités concernées (cantons et communes), de toutes les compétences de décision nécessaires dans ce domaine. La désignation d'organismes responsables de cet ordre doit rester un objectif à long terme, et il convient donc dans l'intervalle de donner une interprétation pragmatique de l'article 23 OUMin.

L'objectif principal de la Confédération est que chaque agglomération ait *un seul* organisme responsable pour toute la conduite du processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet d'agglomération. Le caractère contraignant du projet est réputé garanti au sens de l'article 23 OUMin dès lors que l'organisme responsable peut prouver (pour autant que ces compétences ne lui aient pas été attribuées) que les organes (internes) chargés de le faire au sein des collectivités concernées ont approuvé le projet d'agglomération et se sont engagés à demander aux services (internes) compétents les décisions nécessaires pour la mise en œuvre du projet d'agglomération (par ex. au moyen d'un arrêté du conseil municipal¹⁰⁾). En règle générale, il faut partir de l'idée que l'élaboration du projet d'agglomération relève de la compétence des exécutifs. La concrétisation des diverses mesures est, elle, plutôt de la compétence des organes législatifs (parlement, citoyens).

L'organisme responsable pilote toutes les étapes du processus et garantit ainsi la coordination dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet d'agglomération, non seulement à court terme, mais aussi à moyen et long termes. Il doit disposer des compétences et des ressources nécessaires pour que :

- le projet d'agglomération soit élaboré/révisé dans les temps et selon les exigences;
- la preuve de l'assentiment des communes touchées par les différentes mesures soit donnée;
- les mesures soient planifiées dans les temps ;
- les autorisations et décisions nécessaires soient sollicitées dans les temps auprès des autorités compétentes ;
- les procédures juridiques soient menées dans les temps ;

¹⁰⁾ Même dans les cas où un projet d'agglomération présente un caractère obligatoire pour les autorités, celui-ci ne concerne que l'aspect juridique de la planification et ne comporte pour les communes aucune obligation de mise en œuvre des mesures, en particulier en ce qui concerne leur financement. Il faut donc prévoir une obligation supplémentaire, établissant que les communes sont tenues de solliciter le moment venu les crédits nécessaires auprès des organes compétents.

- les démarches pour garantir les financements de la part de l'agglomération soient initiées dans les temps ;
- les procédures de contrôles soient mises en place, notamment en vue du contrôle de la mise en œuvre du projet d'agglomération et de ses effets ;
- l'entité en charge de la mise en œuvre d'une mesure garantisse que les démarches d'élaboration de la convention de financement sont initiées dans les temps ;
- les aspects financiers, notamment les flux financiers des subventions fédérales et la répartition entre les différents acteurs des financements de la partie incomptant à l'agglomération, soient décidés.

La fonction de l'organisme responsable peut se limiter à un *rôle d'intermédiaire* entre, d'une part, les collectivités ayant la responsabilité des décisions en matière de planification et de crédits, et d'autre part l'administration fédérale. Il n'est donc pas impératif que cet organisme dispose de la personnalité juridique (la fonction peut par exemple être assumée par une commission ou un secrétariat représentant plusieurs cantons).

A long terme cependant, l'objectif reste la création d'un organisme responsable institutionnalisé qui, de par sa forme, son organisation et ses compétences, soit à même de diriger efficacement le projet d'agglomération en bénéficiant de soutiens solides (art.23 OUMin¹¹). A cet égard, les recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations¹² peuvent servir de fil rouge.

Tant que la fonction d'organisme responsable envers la Confédération n'a pas été confiée à une structure de coopération régionale, la Confédération part de l'idée que c'est le *canton* qui assume la responsabilité du projet d'agglomération. Outre les cantons, il est néanmoins possible d'associer – et même pour une part décisive – une collectivité publique régionale aux travaux d'élaboration du projet d'agglomération (par ex. des conférences régionales dans le canton de Berne ou des commissions régionales de transport dans celui du Tessin).

Au sujet de l'accord sur les prestations

La notion d'organisme responsable n'est pas toujours identique à celle de partenaire de l'accord sur les prestations. Même un organisme doté de la personnalité juridique (c'est-à-dire constitué sous la forme d'une personne morale de droit privé ou public) ne peut s'engager contractuellement que dans la mesure où il en a reçu la compétence conformément à la procédure prescrite par le droit cantonal. A court terme, les organismes responsables de cette nature devraient vraisemblablement constituer une exception.

Par conséquent, l'accord sur les prestations sera généralement conclu par le(s) canton(s). Ce faisant, le canton s'engage à mettre en œuvre les mesures relevant de sa sphère de compétences. Les collectivités régionales peuvent aussi figurer en plus comme signataires de l'accord sur les prestations si elles sont dotées de la capacité juridique. Le(s) canton(s) ou la collectivité régionale atteste(nt) en outre à l'égard de la Confédération que les communes se sont engagées à mettre en œuvre les mesures relevant de leur propre sphère de compétences. Cela permet de s'assurer que les communes continuent à soutenir les mesures du projet d'agglomération qui feront l'objet de l'accord sur les prestations, vu que les conditions-cadres ont pu évoluer depuis le dépôt du projet d'agglomération (priorisation des mesures par la Confédération ; modification du cadre financier et politique aux niveaux cantonal et communal).

¹¹ Ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin, RS 725.116.21).

¹² Conférence tripartite sur les agglomérations : Stratégie tripartite sur le développement de la politique des agglomérations, en part. chap. 4.2, Berne 2013 ; Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) : Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004 ; Conférence tripartite sur les agglomérations (éd.) : Renforcement de la collaboration dans les agglomérations intercantoniales, Berne 2006.

3.4.3 EB3 : Analyse de l'état actuel et des tendances de développement et identification des forces, faiblesses, opportunités, menaces et besoins d'action

Exigence de base :

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.

Le projet d'agglomération présente une analyse du développement passé, de l'état actuel et de l'évolution future de ces domaines. Il fait émerger les potentiels, les points faibles et les besoins d'action de l'agglomération à l'aide de graphiques, de présentations cartographiques et de textes.

Cette analyse doit aider à concentrer le projet d'agglomération sur les priorités et 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 les tendances du développement futur en formulant des prévisions réalistes – fondées sur les hypothèses du plan directeur cantonal adapté conformément à la révision de la LAT – quant à l'évolution démographique et économique, et quant aux facteurs déterminants en matière de mobilité et d'urbanisation (à l'horizon 2030-2040). Ces tendances permettent de confirmer ou d'inflammer les constats issus de l'analyse de l'état actuel.

Précision de l'exigence :

L'analyse permet notamment de faire ressortir, pour tous les domaines (urbanisation, transports et environnement) les principales forces et faiblesses de l'agglomération et, en lien avec les tendances de développement, identifie les opportunités et les menaces. Elle doit aboutir à des besoins d'action.

Etat actuel : L'analyse de l'état actuel (forces, faiblesses, opportunités et menaces) doit au moins comporter les éléments énumérés ci-dessous. La nature et l'ampleur de l'analyse peuvent être définies en fonction des enjeux spécifiques et de la taille de l'agglomération. Dans des cas dûment motivés, il sera possible de renoncer à certaines analyses, pour autant que cela ne prétende pas la compréhension des logiques sous-jacentes du projet d'agglomération. Sur le plan thématique, l'analyse doit toutefois porter sur tous les domaines qui relèvent de l'urbanisation, des transports, du paysage et de l'environnement.

(Les points en *italique* sont facultatifs et permettent d'approfondir ou de compléter les analyses.)

- **Représentations générales**
 - périmètre du projet d'agglomération et périmètre statistique ;
 - collectivités territoriales, structure de coopération participant au projet d'agglomération et organisme responsable du projet.
- **Structure de la trame et des nuisances environnementales**
 - structure du paysage et des espaces ouverts (nature, forêt, agriculture, réseau écologique et zones de délassement), dont les espaces ouverts en milieu urbain/périurbain et les réseaux hydrologiques avec l'espace nécessaire des cours d'eau, pour autant que cela soit pertinent au niveau de l'agglomération et nécessaire à la compréhension des interactions entre urbanisation et transports et à la compréhension des mesures proposées ;
 - secteurs soumis à des expositions excessives (dépassement des valeurs limites) en matière de bruit ou de pollution de l'air (NO_x , $\text{PM}10$) ;
 - Sont à prendre en compte dans l'analyse, dès lors que ces éléments présentent un intérêt pour la vision d'ensemble, les stratégies ou les mesures :
 - les zones protégées, comme les paysages et biotopes, y compris les sites IFP (Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale), les sites marécageux et ceux figurant sur les inventaires des biotopes d'importance nationale,

- les voies de communication historiques (Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse, IVS),
- les sites inscrits à l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et/ou les secteurs dignes d'intérêt et non encore protégés,
- les corridors faunistiques (par ex. les corridors faunistiques d'importance suprarégionale).

Pour les analyses du milieu naturel et du paysage, un rapport technique sur l'aide à la mise en œuvre concernant la nature et le paysage dans les projets d'agglomération est disponible¹³. Des informations utiles peuvent également être consultées sur les géoportails de l'ARE (Web-SIG) et de l'OFEV.

▪ **Structure de l'urbanisation**

- représentation schématique de la structure spatiale de l'agglomération ;
- répartition des habitants et emplois par commune et de leur évolution sur une période récente ;
- représentation des concentrations d'emplois et de population (*représentation des habitants et emplois par hectare*) ;
- localisation des pôles de développement ;
- localisation des installations à forte fréquentation ;
- représentation des zones à bâtir actuelles et des zones à bâtir non construites ;
- estimation des potentiels de densification à l'intérieur du tissu bâti (*localisation et représentation des réserves situées à l'intérieur du milieu bâti, reconversions et densifications*) ;
- représentation des classes de desserte par les transports collectifs selon la méthode de calcul de l'ARE (cf. chap. 7.2).

Pour ces analyses, il est possible de s'appuyer sur le système d'information géographique (SIG) en ligne de l'ARE, dont certains éléments se fondent sur des données des cantons/agglomérations.

▪ **Système de transports**

- structure actuelle du réseau, de l'offre et de la demande du système de transports publics (train, tram, bus, etc.), *points faibles en matière de vitesse commerciale et conflits avec les autres modes de transports* ;
- structure, capacité et charge du réseau routier (*selon modèle du bpa 50/30*¹⁴ : *réaménagements des routes de transit, zones 30 dans les secteurs à vocation résidentielle*) ;
- offre en stationnement (*y compris types de réglementation et de tarification*) et demande de stationnement pour l'ensemble de l'agglomération (stationnement public sur voirie et en ouvrage, stationnements privés les plus importants liés aux emplois, aux commerces et aux logements) ;
- structure actuelle du réseau cyclable (réseau de base pour les trajets quotidiens et les loisirs) et ses faiblesses (dont conflits avec les autres modes de transports) ainsi qu'indications sur la demande ;
- structure du réseau piétonnier de niveau d'agglomération et ses faiblesses (dont conflits avec les autres modes de transports) ;
- intermodalité (accessibilité aux transports publics, plateformes multimodales, P+R / B+R) ;
- faiblesses en matière de sécurité des déplacements (points noirs en matière d'accidents et endroits dangereux importants) ;

¹³ Rapport technique « Nature et paysage dans les projets d'agglomération : aide à la mise en œuvre », ARE en collaboration avec l'OFEV, 2015

¹⁴ Voir le rapport « Modèle du bpa 50/30 en localité : évaluation du processus », bureau de la prévention des accidents, Berne 2008

- accessibilité de l'ensemble de l'agglomération (temps de déplacement vers le centre et les principaux pôles secondaires) ;
- *qualité et image des transports publics (matériel roulant, informations aux usagers, équipement et aménagement des arrêts).*

Pour certaines de ces analyses, il est possible de s'appuyer sur le système d'information géographique en ligne de l'ARE.

- **Comportements de mobilité et leviers en vue de les influencer**

- présentation succincte des données disponibles et pertinentes en matière de comportements de mobilité (par ex. répartition modale, temps moyen de déplacement, distance de déplacement, etc. ainsi que les éventuelles disparités territoriales) ;
- le cas échéant, aperçu des mesures prises et des ressources mobilisées dans le domaine de la gestion de la mobilité (par ex. centrale d'informations sur les offres de mobilité, gestion de la mobilité d'entreprises, etc.).

Etat futur : Pour l'analyse des tendances de développement, les éléments suivants sont à développer et présenter :

- Évolutions passées
 - présentation de la croissance de la population et des emplois par commune (ou secteurs pour les grandes agglomérations) durant les 15 à 20 dernières années ;
 - représentation de la localisation des grandes concentrations de population, d'emplois et d'installations à forte fréquentation durant les 15 à 20 dernières années.
- Prévisions :
 - Prévisions de l'évolution de la population et des emplois à l'échelle de l'agglomération et par secteur de l'agglomération (horizon au moins 2030, éventuellement 2040) : il y a lieu de tenir compte des prévisions (scénarios) de l'OFS et des hypothèses du plan directeur cantonal adapté conformément à la LAT révisée. Un autre élément déterminant pour l'agglomération est la répartition territoriale de la croissance démographique prévue par le canton. Dans l'ensemble, il faut assurer la cohérence des hypothèses sur la croissance de la population et des emplois dans les plans directeurs cantonaux et dans les projets d'agglomération.
 - Les prévisions sur la population et les emplois, avec les hypothèses qualitatives sur l'évolution du comportement en matière de mobilité, servent de base pour l'estimation de la croissance du trafic (horizon au moins 2030, éventuellement 2040).
- La représentation de l'état actuel des points forts, des faiblesses, des chances et des risques, et des besoins d'action qui en découlent, doit être complétée en fonction de l'évolution prévue de la population, des emplois et du volume de trafic.

Pour les présentations cartographiques, il est conseillé de choisir une échelle entre 1:30 000 et 1:60 000 au maximum. Une présentation par secteurs est donc vivement recommandée pour les grandes agglomérations.

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

Exigence de base :

Le projet d'agglomération doit intégrer une planification globale dans les domaines de l'urbanisation et des transports.

Le projet d'agglomération établit un lien 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.

Le projet d'agglomération développe des stratégies sectorielles permettant de transposer la vision d'ensemble dans les politiques publiques des différents acteurs. Les stratégies sectorielles doivent contenir des objectifs qui puissent être vérifiés dans le cadre du contrôle des effets des projets d'agglomération. Les objectifs doivent aussi se conformer aux quatre indicateurs du « Monitoring et controlling des projets d'agglomération » (indicateurs MOCA) suivants : répartition modale, accidents, habitants par niveau de qualité de desserte par les TP, et emplois par niveau de qualité de desserte par les TP¹⁵. Pour ces quatre indicateurs, le propos doit être à la fois qualitatif quant à l'objectif poursuivi et quantitatif quant à l'ampleur des modifications visées dans le déroulement temporel.

Les stratégies sectorielles sont traduites en actions concrètes (mesures) et priorisées, couvrant tous les domaines (urbanisation, mobilité douce, transports collectifs, transport individuel motorisé). Le compte rendu de mise en œuvre, qui fait partie du projet d'agglomération de troisième génération, doit faire rapport sur l'état de la mise en œuvre des mesures prévues par l'accord sur les prestations des projets de première et deuxième générations.

La vision d'ensemble, les stratégies et les mesures doivent être cartographiées pour permettre au lecteur d'en avoir un aperçu global. Les mesures A et B doivent en outre faire l'objet d'une carte détaillée à une échelle appropriée.

Ces mesures doivent être efficaces et financièrement supportables (voir EB5). Elles sont efficaces, notamment si elles répondent aux lacunes et besoins d'action identifiés lors de l'analyse (voir EB3) et mettent en œuvre la vision d'ensemble.

Précision de l'exigence :

Les projets d'agglomération doivent établir dans le périmètre de l'agglomération une planification globale pour les domaines de l'urbanisation et des transports. Cela signifie en particulier que :

- Les contenus déjà connus à travers d'autres planifications et qui ont une importance pour le périmètre de l'agglomération dans les domaines de l'urbanisation et des transports doivent figurer dans le projet d'agglomération. Ces contenus peuvent se trouver par exemple dans le plan directeur cantonal, dans des programmes cantonaux d'amélioration de la sécurité du trafic ou dans des plans de mesures pour le maintien de la qualité de l'air. Les principaux éléments de ces documents doivent également figurer dans le projet d'agglomération, où ils sont au besoin approfondis ou complétés. Les études de base relatives au paysage sont également à intégrer dans le projet d'agglomération, l'accent étant alors mis sur les sujets ayant un rapport avec l'urbanisation et/ou les transports.
- Le projet d'agglomération doit mentionner les mesures prévues par la Confédération pour le réseau des routes nationales et l'infrastructure ferroviaire (mesures nationales), même si elles sont financées par d'autres canaux et sont de la compétence des autorités fédérales. S'il ressort des travaux de préparation du projet d'agglomération qu'il est nécessaire de prendre de nouvelles mesures dans le domaine des routes nationales ou de l'infrastructure ferroviaire, il faut non

¹⁵ La Confédération mettra à jour et fournira le rapport « Monitoring projets d'agglomération transports et urbanisation. Indicateurs comparatifs selon les agglomérations ».

seulement en faire mention dans le projet d'agglomération, mais aussi s'assurer que ces mesures soient intégrées dans les procédures d'aménagement desdites infrastructures. Ce n'est que dans le cadre de ces procédures qu'il est décidé si ces mesures sont reprises dans les programmes de développement stratégique des outils de financement concernés¹⁶. A cette fin, la Confédération vérifiera si, dans les projets d'agglomération, les mesures mentionnées qui concernent les routes nationales et le réseau ferroviaire sont en concordance avec les projets effectifs de développement et les priorités fixées au niveau fédéral.

- Le projet d'agglomération doit en outre montrer que la vision d'ensemble, les stratégies sectorielles et les mesures peuvent être mises en concordance avec les planifications citées précédemment. Il convient d'accorder une attention particulière à la stratégie sectorielle en matière d'urbanisation et aux mesures urbanistiques, dont il faut attester la conformité aux nouvelles dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire (LAT, OAT et instruments de mise en œuvre correspondants) et aux plans directeurs cantonaux qui se fondent sur elles.

La **vision d'ensemble** consiste en une vision spatiale concrète relative à la structure urbaine et aux réseaux de transports vers laquelle l'agglomération souhaite s'orienter. Elle se fonde sur l'analyse préalable des points forts, des faiblesses, des chances et des risques, et prend en compte les besoins d'action reconnus. Elle tient aussi compte des objectifs et des stratégies du Projet de territoire suisse et de la stratégie de développement territorial du ou des plans directeurs cantonaux. Elle se présente sous la forme d'une représentation graphique et textuelle. Elle présentera notamment :

- en QUOI consisteront les systèmes de transports principaux de l'agglomération et OÙ ils se situeront ;
- en QUOI consistera le développement urbain et OÙ il devra se concentrer ;
- en QUOI consisteront et OÙ se situeront les espaces naturels et paysagers (nature, forêt, agriculture et zones de délassement) ainsi que leurs connexions.

La vision doit ensuite être traduite, pour les domaines transports et urbanisation, en une **stratégie sectorielle** montrant plus précisément COMMENT répondre aux enjeux identifiés. Le niveau de détail de la vision et de la stratégie doit être adapté en fonction des enjeux spécifiques et de la taille de l'agglomération.

La **stratégie transports** doit être une conception d'ensemble de la mobilité dans l'agglomération qui traite de tous les modes de transport. Elle présente notamment les éléments suivants :

- structure future du réseau routier (routes nationales / à grand débit, routes situées hors des localités, routes de transit et routes en zone résidentielle, par ex., selon modèle 50/30 du BPA) ;
- structure future du système ferroviaire dans et aux alentours de l'agglomération (infrastructure et offre) ;
- structure future du système de TP (tram, bus,...), dont les axes structurants ;
- structure des réseaux futurs de mobilité douce (vélo et piétons) ;
- principes en matière d'intermodalité (notamment accès piétons et cyclistes aux gares et arrêts TP, P+R, B+R) ;
- orientations en matière de gestion du stationnement (offre, réglementation et tarification) ;
- orientations en matière de gestion du trafic ;
- orientations en matière de gestion de la mobilité ;

¹⁶ Les procédures, déroulements et compétences relatifs à l'aménagement des infrastructures ferroviaires et des routes nationales ont été fixés dans les bases de planification des offices concernés (OFROU et OFT) pour les étapes d'aménagement des infrastructures nationales (PRODES, étape d'aménagement 2030 ; élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales).

- objectifs aussi concrets que possible, avec un terme défini dans le temps, pour les indicateurs MOCA « répartition modale » et « accidents »¹⁷.

La **stratégie sectorielle urbanisation** (y compris paysage) est coordonnée avec le plan directeur cantonal et présente notamment les éléments suivants :

- pôles de développement priorisés (logement et/ou activités économiques), en concordance avec les points correspondants du plan directeur cantonal et en complément à ceux-ci ;
- secteurs propices au développement de l'urbanisation vers l'intérieur ;
- localisation propice à l'accueil d'installations à forte fréquentation et critères pour le traitement des nouvelles demandes, en concordance avec les points correspondants du plan directeur cantonal et en complément à ceux-ci ;
- limites à l'extension de l'urbanisation (vers l'extérieur), pour autant que, en fonction du plan directeur cantonal, il y ait encore nécessité de réglementer (dépend de l'option choisie selon le complément au guide de la planification directrice) ;
- critères pour les nouveaux classements en zone à bâtir d'après le plan directeur cantonal, avec d'éventuels compléments et précisions (notamment qualité de desserte par les transports publics et exigences de densité minimales) ;
- secteurs urbains à revitaliser, soumis à des charges de trafic excessives ;
- espaces naturels et paysagers hors et en milieu urbanisé (nature, forêt, lacs/cours d'eau, agriculture, zones de délassement, parcs urbains, secteurs urbanisées à valeur naturelle/paysagère) protégés, dignes de protections ou, à revitaliser notamment pour permettre leur mise en réseau ;
- secteurs à traiter pour limiter les zones de conflit entre urbanisation et paysage/nature ;
- objectifs aussi concrets que possible, avec un terme défini dans le temps, pour les deux indicateurs MOCA, « habitants par niveau de qualité de desserte TP » et « personnes actives par niveau de qualité de desserte TP »¹⁸.

Ces stratégies sont traduites en **mesures** dans les domaines transports et urbanisation et ces mesures sont priorisées. Il convient de se référer aux mesures des projets d'agglomération de première et deuxième générations, dont l'état de mise en œuvre doit être consigné dans le compte rendu de mise en œuvre. Des mesures doivent être proposées, ou pour le moins avoir été évaluées, dans tous les domaines ci-dessous. Si un domaine ne faisait pas l'objet de mesures spécifiques, le projet d'agglomération devrait justifier cette absence de mesures. Les mesures proposées doivent permettre de répondre aux enjeux et besoins d'action identifiés par l'analyse.

- adaptation de l'infrastructure et de l'offre de transports publics (bus, trams, RER)
- adaptation des réseaux de mobilité douce ;
- adaptation de la structure du réseau routier ;
- adaptation des interfaces de transports et des accès aux gares et arrêts de transports publics (facilitation de l'intermodalité) ;
- adaptation de l'offre, de la réglementation et de la tarification du stationnement ;
- adaptation de la gestion des réseaux pour favoriser les modes les plus efficients dans le contexte donné (notamment gestion du trafic) ;
- mesures non infrastructurelles de gestion de la mobilité (par ex. informations à la population sur les offres de mobilité, incitation voire institutionnalisation de plans de mobilité) ;

Pour le domaine de l'urbanisation, il est possible de reprendre des mesures tirées du plan directeur adapté et/ou d'élaborer des mesures supplémentaires, portant notamment sur :

- identification et priorisation de pôles de développement permettant de concentrer les développements d'importance d'agglomération ;
- identification des secteurs de densification et leur revitalisation qualitative ;

¹⁷ Cf. chapitre 4.5.4.

¹⁸ Voir le chapitre 4.5.4.

- définition des limites de l'urbanisation ;
- critères pour l'implantation des installations à forte fréquentation ;
- critères pour les éventuelles nouvelles mises en zone à bâtir.

Des mesures doivent également être définies dans le domaine de la nature et du paysage pour autant qu'elles aient un rapport avec l'aménagement de l'urbanisation et des transports. Elles ne sont toutefois pas indispensables pour prétendre au respect des exigences de base. Il s'agit notamment de :

- définir/revaloriser le paysage comme un espace ouvert en secteur urbain ;
- définir/revaloriser des ceintures vertes entre des secteurs construits ;
- définir/revaloriser le paysage comme un espace de détente et de délassement, par exemple en lien avec la densification de l'urbanisation ;
- considérer la nature et le paysage comme un « bien à protéger » dans le cadre des mesures d'aménagement des infrastructures de transport.

Il est admis de concentrer le projet d'agglomération sur une ou plusieurs catégories de mesures, pour autant que cette priorité soit dûment justifiée, qu'elle soit une conséquence logique de l'analyse et des besoins d'action et qu'elle soit compatible avec les stratégies et les stratégies sectorielles. Une priorisation compréhensible et fondée n'a pas d'influence sur la question de savoir si les exigences de base sont remplies. En revanche, elle peut influer sur l'évaluation des effets du projet d'agglomération.

Pour les représentations cartographiques, il est conseillé de choisir une échelle entre 1:30 000 et 1:60 000 au maximum afin de garantir une bonne compréhension. Voir également le chapitre 6.2 au sujet des cartes détaillées pour les différentes mesures.

Une attention particulière sera portée sur les mesures nationales (par ex. routes nationales, raccordements autoroutiers, aménagements de l'infrastructure ferroviaire) dont la réalisation est nécessaire à la mise en œuvre des stratégies sectorielles du projet d'agglomération. Si la réalisation des mesures nationales n'est pas absolument certaine, il faut montrer quels éléments du projet d'agglomération peuvent être concrétisés indépendamment de ces infrastructures et quels éléments y sont liés intrinsèquement. Lorsque la réalisation d'infrastructures nationales ou de mesures impérativement liées à ces infrastructures n'est pas considérée comme prioritaire au niveau fédéral, il convient de veiller à ce que le projet d'agglomération produise des effets suffisants même en l'absence des mesures nationales.

3.4.5 EB5 : Description et argumentation de la priorisation des mesures

Exigence de base :

Le projet d'agglomération comprend des mesures et une priorisation de celles-ci permettant de mettre en œuvre la vision d'ensemble et les stratégies sectorielles en découlant (voir EB4).

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 leur degré de priorité sont en cohérence avec la vision d'ensemble et les stratégies sectorielles (EB4). L'imbrication des différents niveaux doit être facilement compréhensible et explicable.

Précision de l'exigence :

Pour chaque mesure, les éléments suivants doivent être précisés de manière qualitative :

- présentation aussi précise que possible du contenu de la mesure (description, cartes, ...) et de l'état du projet ;
- démonstration de la pertinence de la mesure pour le projet d'agglomération en montrant comment la mesure s'inscrit dans la vision d'ensemble et dans la stratégie y relative et quel est son lien avec le besoin d'action qu'a fait apparaître l'analyse préalable ;
- démonstration du caractère cofinançable de la mesure ;
- description textuelle qualitative de l'effet des mesures sur les quatre critères d'efficacité et du rapport coût – utilité.

Les éléments suivants doivent en outre être précisés de manière quantitative :

- coût de la mesure (voir les précisions au chapitre 6) ;
- horizon de réalisation (début des travaux et durée approximative).

Le chapitre 6 précise les aspects formels que doivent respecter les projets d'agglomération, notamment pour la présentation des mesures.

Il est évident que le niveau de justification des mesures sera différent selon leur importance et le volume d'investissement qu'elles impliquent. L'opportunité des mesures chères et de grande importance doit être justifiée de manière plus approfondie.

Pour la poursuite du processus (programme en faveur du trafic d'agglomération et accords sur les prestations), les coûts sont indiqués selon le projet d'agglomération de troisième génération remis (moment de la demande de subvention) et constituent un plafond. Ils ne peuvent plus faire l'objet d'adaptation, renchérissement mis à part. Il est donc dans l'avantage de l'organisme responsable d'avoir avancé au maximum les études et (avant-)projets des mesures pour la remise du projet d'agglomération (principalement pour les mesures importantes) dans le but d'affiner l'estimation des coûts.

3.4.6 EB6 : Mise en œuvre et procédure de contrôle

Exigence de base :

Le projet d'agglomération et ses mesures sont intégrés dans les instruments de planification du canton (respectivement des cantons pour les projets d'agglomération intercantonaux) et ont force obligatoire pour les autorités.

La conformité avec les objectifs et les mesures de la Confédération et des cantons voisins ainsi qu'avec les législations fédérale et cantonale 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.

Les agglomérations assurent les comptes rendus de mise en œuvre, qui sont une des bases du contrôle des effets par la Confédération. Le compte rendu de la mise en œuvre fait partie intégrante du projet d'agglomération et fait rapport de l'état de la mise en œuvre de la période quadriennale écoulée. Les tableaux sur l'état de la mise en œuvre des mesures visées dans l'accord sur les prestations doivent être remplis dans un document à part.

La Confédération demande que les mesures convenues dans l'accord sur les prestations des projets d'agglomération de première génération soient en majeure partie mises en œuvre, ou en voie de mise en œuvre (exception faite de la liste B). Cette exigence ne s'applique pas aux mesures convenues dans l'accord sur les prestations des projets de deuxième génération : pour ces mesures, il faut faire rapport de l'état de la mise en œuvre dans le cadre du compte rendu de mise en œuvre.

Précision de l'exigence

Pour assurer la mise en œuvre du projet d'agglomération, les éléments mentionnés ci-dessous doivent être traités. Tous ces éléments ne sont pas nécessairement entrés en force au moment de la remise du projet d'agglomération à la Confédération, mais celui-ci doit toutefois montrer comment atteindre ce niveau d'avancement au moment de la signature de l'accord sur les prestations.

- La stratégie et les mesures en matière d'urbanisation devraient être compatibles avec le plan directeur cantonal et les autres instruments de planification, par exemple le plan de mesures OPAIR. Les mesures dans le domaine des transports (liste A) qui ont une importance pour le plan directeur, de même que les éventuelles mesures d'urbanisation étroitement liées à ces mesures doivent avoir été inscrites à l'état de coordination réglée dans le plan directeur cantonal (ou dans les outils de planification correspondants pour les projets transfrontaliers) et approuvées par la Confédération au plus tard lors de la signature de l'accord sur les prestations (cf. chap. 5.5).
- Les projets d'agglomération indiquent si et comment les éléments du projet qui ont une incidence sur le plan directeur cantonal y sont inscrits et s'il y a nécessité éventuellement d'adapter le plan directeur en vue de la coordination réglée des mesures de la liste A.
- Le projet d'agglomération n'est pas en contradiction avec les objectifs et les principes de la LAT, avec les objectifs et stratégies du Projet de territoire suisse et avec les plans sectoriels et les concepts de la Confédération.
- La version révisée de la LAT (entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014) soumet les contenus des plans directeurs cantonaux à des exigences minimales dans le domaine de l'urbanisation. Ces exigences minimales ont été précisées dans l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) révisée, avec les directives techniques sur les zones à bâtir et avec le complément au guide de la planification directrice. À l'avenir, les plans directeurs devront, conformément à ces prescriptions, contenir des éléments explicites et beaucoup plus détaillés sur la question de la coordination entre urbanisation et transports, sur celle du développement urbain à l'intérieur du milieu bâti, du renouvellement du milieu bâti et du dimensionnement des zones à bâtir. La coordination entre le plan directeur cantonal et les projets d'agglomération jouera donc un rôle de plus en plus important. Outre les thèmes en rapport avec l'urbanisation, cela concerne en particulier les projets ayant un fort impact sur l'espace et l'environnement (pôles de développement, surfaces dévolues à l'emploi, installations à forte

fréquentation, grands centres de distribution et places de transbordement de marchandises), qui devront être traités de manière coordonnée dans le plan directeur et dans les projets d'agglomération.

- Le projet d'agglomération est conforme aux objectifs et aux principes de la législation sur la protection de l'environnement ainsi qu'aux instructions et projets qui en découlent.
- La coordination avec la planification des voisins (pays, canton, région, communes) est assurée.

En matière de faisabilité des mesures, le projet d'agglomération doit, dans la mesure du possible, démontrer les éléments suivants :

- Les investissements à la charge de l'agglomération sont supportables pour les acteurs concernés. Il y a lieu de considérer différents scénarios en ce qui concerne le taux de contribution de la Confédération.
- Les coûts d'exploitation découlant des mesures sont évalués et sont supportables financièrement par les acteurs concernés.

Le contrôle de la mise en œuvre et des effets du projet d'agglomération est assuré. Il comprend les éléments suivants :

- Les projets d'agglomération révisés de troisième génération comprennent un compte rendu de la mise en œuvre des mesures pour lesquelles des crédits ont été libérés à partir de 2011 ou 2015 par le programme en faveur du trafic d'agglomération¹⁹. Comme pour les projets de deuxième génération, les tableaux sur l'état de la mise en œuvre et de la planification des mesures convenues dans l'accord sur les prestations (date de référence 30 septembre 2016) doivent être remplis dans une annexe.
- La Confédération pose comme exigence de base que les mesures de la liste A des projets d'agglomération de première génération soient en majeure partie concrétisées, ou en voie de l'être. Si une ou plusieurs mesures ne peuvent pas être mises en œuvre (par exemple en raison d'un refus en votation populaire), cela doit être explicité. Dans ce cas, la Confédération attend de l'agglomération qu'elle explique comment elle entend réagir, par exemple en envisageant d'autres mesures ou stratégies. Si des mesures ne peuvent pas être mises en œuvre, l'agglomération (ou l'organisme compétent) doit demander qu'elles soient radiées de l'accord sur les prestations (première ou deuxième génération).
- Les aspects formels des comptes rendus de mise en œuvre sont expliqués dans le chapitre 6.
- Les organismes responsables veillent à ce que les données dont la Confédération a besoin pour le contrôle de la mise en œuvre et des effets des projets d'agglomération soient mises à disposition dans les délais fixés et sous une forme appropriée.
- Selon leurs besoins, les agglomérations peuvent développer plus en détail le contrôle de la mise en œuvre et des effets des projets d'agglomération sur la base de données et d'indicateurs complémentaires.

¹⁹ Cette exigence s'applique aux projets d'agglomération dont les mesures ont été cofinancées par la Confédération dans les étapes 2011-2014 et/ou 2015-2018, sur la base de l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération.

3.5 Les critères d'efficacité

Lorsqu'un projet d'agglomération répond aux exigences de base, il y a lieu d'en examiner en détail l'efficacité, dans le but notamment de définir le taux de contribution à accorder aux mesures infrastructurelles du projet. Les critères d'efficacité sont fixés par l'art. 17d, al. 2, LUMin.

L'évaluation des critères d'efficacité s'effectue de manière avant tout qualitative. L'objectif principal consiste à fournir des arguments les plus étayés possible pour justifier l'attribution des points à chacun des critères (voir chapitre 4.5). Pour rendre l'évaluation la plus objective possible, chaque critère d'efficacité est précisé par des sous-critères. Tous les éléments mentionnés dans ces sous-critères ne doivent pas nécessairement être traités pour obtenir la note maximum pour le critère d'efficacité.

Les quatre critères d'efficacité sont utilisés autant pour l'évaluation de l'efficacité d'un projet d'agglomération dans son entier (définition du taux de contribution) que pour l'évaluation de chacune des mesures individuelles (priorisation des mesures). Les questions formulées dans les chapitres ci-dessous sont plus spécifiquement adaptées à l'évaluation de l'efficacité du projet d'agglomération dans son entier. Pour l'évaluation des mesures, les questions doivent, dans certains cas, être adaptées.

L'efficacité d'un projet d'agglomération ou d'une mesure est toujours à évaluer entre un état futur « de référence » et un état futur « avec projet d'agglomération ».

La méthodologie a été précisée et développée au cours de l'examen des projets d'agglomération de première et deuxième générations afin de pouvoir donner une appréciation fondée.

3.5.1 CE1 : Amélioration de la qualité du système de transports

1. Amélioration de trafic piétonnier et cycliste

La stratégie sectorielle transport intègre-t-elle pleinement les mobilités douces et ceci de manière adaptée aux spécificités de l'agglomération et aux faiblesses et potentiels identifiés par l'analyse ?

À quel point les mesures du projet d'agglomération contribuent-elles à améliorer la qualité du trafic piétonnier et cycliste et permettent-elles de supprimer les lacunes identifiées par l'analyse de la situation actuelle ?

2. Amélioration du système des transports publics

La stratégie transport intègre-t-elle pleinement les TP et ceci de manière adaptée aux spécificités de l'agglomération et aux faiblesses et potentiels identifiés par l'analyse ?

A quel point les mesures du projet d'agglomération contribuent-elles à l'amélioration du système des transports publics et permettent-elles de supprimer les lacunes identifiées par l'analyse de l'état actuel et de l'état futur ?

3. Amélioration du réseau routier

La stratégie transport intègre-t-elle pleinement le trafic routier et ceci de manière adaptée aux spécificités de l'agglomération et aux faiblesses et potentiels identifiés par l'analyse ?

A quel point les mesures du projet d'agglomération contribuent-elles à l'amélioration du trafic routier et permettent-elles de supprimer les lacunes identifiées par l'analyse de l'état actuel et de l'état futur ?

4. Amélioration de l'accessibilité

A quel point les mesures du projet d'agglomération contribuent-elles à améliorer l'accessibilité et la desserte des pôles de développement économiques et résidentiels et des secteurs existants les plus denses de l'agglomération, sans provoquer un mitage du territoire? Permettent-elles de supprimer les lacunes identifiées par l'analyse et de répondre aux besoins d'action qui en découlent ?

5. Amélioration de l'intermodalité

A quel point le projet d'agglomération considère-t-il les chaînes de déplacement et propose-t-il une conception et des mesures visant à faciliter l'intermodalité (notamment l'accessibilité aux réseaux TP par les mobilités douces) ? Ces mesures permettent-elles de supprimer les lacunes identifiées par l'analyse de l'état actuel ?

6. Mesures visant à influencer la demande

A quel point les mesures du projet d'agglomération permettent-elles d'influencer la demande de transports ? Permettent-elles de supprimer les lacunes identifiées par l'analyse ?

7. Amélioration des transports de marchandises (élément facultatif)

(peut influencer l'évaluation du projet de manière positive mais pas négative)

A quel point le projet d'agglomération contribue-t-il, à l'aide de mesures spécifiques, à l'amélioration des transports de marchandises et à la diminution de leurs effets négatifs ? Ces mesures permettent-elles de supprimer d'éventuelles lacunes spécifiques aux transports de marchandises, identifiées par l'analyse de l'état actuel ? La prise en considération des transports de marchandises dans le projet d'agglomération est notamment recommandée là où le volume de trafic de marchandises est supérieur à la moyenne, parce que, par exemple, l'agglomération accueille des plates-formes logistiques importantes ou est traversée par des axes de transports de marchandises très fréquentés.

8. Amélioration du trafic de loisirs (élément facultatif sauf dans le cas des agglomérations touristiques)

(peut influencer positivement mais non négativement l'évaluation de l'efficacité du projet, sauf dans les agglomérations touristiques, où le trafic de loisirs doit impérativement être pris en compte)

A quel point le projet d'agglomération contribue-t-il, à l'aide de mesures spécifiques, à l'amélioration du trafic de loisirs et à la diminution de ses effets négatifs ? Ces mesures permettent-elles de supprimer d'éventuelles lacunes spécifiques identifiées par l'analyse de l'état actuel ? Dans les agglomérations touristiques, il est attendu qu'elles mettent l'accent sur l'analyse, la gestion et les effets du trafic d'excursion et de vacances sujet à fortes variations saisonnières.

Précisions

L'évaluation portera notamment sur les points suivants, compte tenu des enjeux spécifiques et de la taille de l'agglomération :

1. Amélioration de trafic piétonnier et cycliste

- Cohérence des mesures de mobilité douce avec la stratégie transport et la vision d'ensemble de l'agglomération et avec les mesures du projet d'agglomération de première et deuxième générations (le cas échéant) ;
- Adéquation des mesures avec les points forts, les faiblesses et les besoins d'action dans le domaine de la mobilité douce ;
- Promotion d'un réseau de chemins piétonniers et cyclistes continu, dense et attrayant (réduction du nombre des obstacles du réseau) ;
- Raccourcissement de la durée moyenne des parcours effectués à pied ou à vélo (p. ex. par des chemins directs, une réduction des temps d'attente aux feux) ;

- Simplification des cheminements par marquage ou signalisation efficace et facile à comprendre ;
- Prise en compte des besoins de la mobilité douce dans la conception et la valorisation de l'espace routier et des espaces publics importants, comme par ex. les places de villes ;
- Élimination ou atténuation des risques dans les endroits dangereux et les points noirs en matière d'accidents.

2. Amélioration du système des transports publics

- Cohérence des mesures de transports publics avec la stratégie sectorielle transport et la vision d'ensemble de l'agglomération, avec les aménagements du réseau ferroviaire national qui ont été décidés et avec les mesures du projet d'agglomération de première et deuxième générations (le cas échéant) ;
- Adéquation des mesures avec les points forts, les faiblesses et les besoins d'action dans le domaine des TP ;
- Réduction des temps moyens de parcours en TP, p. ex. par
 - des couloirs réservés aux transports publics routiers (aménagés ou électroniques) et une priorité accrue,
 - une amélioration de la coordination entre le train et la desserte fine par les TP
 - une meilleure mise en réseau et augmentation des liaisons transversales ;
- Réduction des temps d'attente / de correspondance, p. ex. par
 - une augmentation des cadences,
 - l'amélioration des plateformes d'échange principales,
 - une coordination optimale des horaires ;
- Augmentation ciblée de la capacité ;
- Amélioration de la stabilité de l'horaire / de la ponctualité, p. ex. par
 - une mise en site propre sur les axes les plus chargés,
 - une diminution des charges de trafic dans les secteurs importants pour les TP ;
- Amélioration de la lisibilité des réseaux de transports publics ;
- Amélioration de la qualité et de l'image des transports publics (matériel roulant, informations aux usagers, équipement et aménagement des arrêts).

3. Amélioration du réseau routier

- Cohérence des mesures liées au réseau routier avec la stratégie sectorielle transport et la vision d'ensemble de l'agglomération et avec les mesures du projet d'agglomération de première et deuxième générations (le cas échéant) ;
- Adéquation des mesures avec les points forts, les faiblesses et les besoins d'action dans le réseau routier ;
- Amélioration de la fluidité du trafic, élimination des goulets d'étranglement et réduction des situations d'engorgement (étendue des risques d'engorgement et durée des engorgements), p. ex. par
 - cohérence de la structure du réseau (dispositifs de régulation du débit/contrôle d'accès),
 - optimisation d'un système de guidage du trafic à l'échelle régionale et locale,
 - transfert de la route vers d'autres modes de transport,
 - construction de tronçons complémentaires ou aménagement du réseau avec mesures d'accompagnement.

4. Amélioration de l'accessibilité

- Adéquation des mesures avec les points forts, les faiblesses et les besoins d'action dans le domaine de l'accessibilité des pôles de développement et des pôles de concentration urbaine ;
- Amélioration de l'accessibilité des secteurs urbains denses encore insuffisamment desservis, avec des améliorations ciblées dans l'espace pour les TP, le TIM et/ou la mobilité douce ;

- Amélioration de la capacité et de la qualité des transports publics (notamment la rapidité) à destination des pôles de développement ;
- Prévention des effets non souhaités dus à l'amélioration de l'accessibilité (mitage du territoire/périurbanisation).

5. Amélioration de l'intermodalité

- Adéquation des mesures avec les points forts, les faiblesses et les besoins d'action dans le domaine de l'intermodalité ;
- Amélioration de l'accès des piétons et cyclistes aux arrêts des transports publics, p. ex par
 - traitement spécifique des noeuds de correspondance,
 - amélioration des accès aux voies / quais,
 - amélioration de la perméabilité des quartiers,
 - amélioration des possibilités de stationnement des vélos à proximité des arrêts TP ;
- Mesures favorisant le transbordement, le plus tôt possible, vers un moyen de TP (installations P+R), en particulier aussi dans les agglomérations touristiques ;
- Amélioration du transbordement entre les différents modes de transport ;
- Amélioration des possibilités d'information sur l'intermodalité ;
- Extension des systèmes de communauté tarifaire.

6. Mesures visant à influencer la demande

- Adéquation avec les points forts, les faiblesses et les besoins d'action dans le domaine des mesures visant à influencer la demande ;
- Influence sur la demande de transports, p. ex. par
 - adaptation et uniformisation des principes de gestion et tarification du stationnement,
 - gestion des places de stationnement : introduction ou augmentation de taxes de stationnement éventuellement échelonnées et/ou introduction de limitations des durées de stationnement,
 - gestion volontariste des systèmes de transports (systèmes de poche, réduction des vitesses, contrôles d'accès),
 - promotion, voire imposition de plans de mobilité d'entreprise,
 - mise à disposition d'une bonne offre d'information et/ou campagnes de promotion,
 - modération du trafic.

7. Amélioration des transports de marchandises (élément facultatif)

- Infrastructures (par exemple zones de chargement/déchargement, livraisons en sous-sol pour secteurs entiers,...)
- Gestion des transports (incitation à la coopération, information,...)
- Gestion du trafic (signalisation d'itinéraires pour les transports de marchandises,...)
- Instruments juridiques ou de police (limitation des émissions, interdictions géographiques ou temporelles,...)

8. Amélioration du trafic de loisirs (élément facultatif, sauf pour les agglomérations touristiques)

La Stratégie pour le trafic de loisirs du Conseil fédéral (juin 2009), et particulièrement ses mesures 6, 9 et 10, fournit des indications pour le traitement de cette thématique.

Toutes les agglomérations ont intérêt à gérer le trafic de loisir car il représente une part importante et continuellement croissante de l'ensemble du volume de trafic. Pour les agglomérations touristiques, le traitement du trafic de loisirs est cependant un élément **impératif** du projet d'agglomération. Il est demandé de se fonder sur une analyse du volume de trafic de loisirs, en particulier le trafic lié aux excursions (journalières ou plus longues) et aux vacances, qui connaît de fortes variations saisonnières. De cette analyse doivent découler des stratégies concrètes et si nécessaire des mesures, compte tenu de la vision d'ensemble de l'agglomération.

Une agglomération touristique est une agglomération dans laquelle les pointes de charge de trafic sont principalement dues au trafic d'excursions (journalières) et de vacances (et non en premier lieu au trafic pendulaire les jours ouvrables). Les agglomérations touristiques présentent une proportion d'emplois dans la restauration et l'hôtellerie qui est supérieure à la moyenne. Ces agglomérations connaissent souvent en fin de semaine un cumul du trafic de vacances et du trafic d'excursion, variable selon la saison et le jour de la semaine.

3.5.2 CE2 : Développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti

1. Concentration des activités et de la population dans des secteurs favorables et en coordination avec les systèmes de transports

Une stratégie en matière d'urbanisation poursuivant un développement de l'urbanisation vers l'intérieur et une densification existe-t-elle et ceci de manière adaptée aux spécificités de l'agglomération et aux faiblesses et potentiels identifiés par l'analyse ?

A quel point les mesures du projet d'agglomération et des autres instruments de planification sont-elles concrètes et efficaces et à quel point contribuent-elles à concentrer la population, les emplois et en particulier les installations à forte fréquentation dans les pôles urbains respectivement dans les pôles de développement ?

2. Réduction de la dispersion de l'urbanisation

A quel point les mesures du projet d'agglomération en interaction avec celles du plan directeur cantonal ainsi que d'autres instruments de planification contribuent-elles à réduire les risques de dispersion de l'urbanisation et de localisation de la population et des activités hors des secteurs bien desservis par les TP, ceci tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre du projet d'agglomération ?

3. Amélioration de la qualité des espaces publics

A quel point les mesures du projet d'agglomération contribuent-elles à une revalorisation urbaine et à une amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain ?

A quel point les mesures du projet d'agglomération contribuent-elles à réduire l'effet de coupure des infrastructures de transport dans les zones bâties ?

Précisions

L'évaluation portera notamment sur les points ci-dessous, compte tenu de la taille de l'agglomération et des défis spécifiques auxquels elle doit faire face. Une attention particulière sera accordée à la conformité du projet d'agglomération avec la LAT. Concernant l'examen de cette conformité avec la LAT, nous renvoyons, pour ce qui touche à la stratégie sectorielle urbanisation, aux explications du chapitre 3.4.4 « Exigence de base 4 » et, pour ce qui touche à chacune des différentes mesures d'urbanisation, aux explications du chapitre 4.4.2 « Evaluation des mesures concernant l'urbanisation ».

1. Concentration des activités et de la population dans des secteurs favorables et en coordination avec les systèmes de transports

- Cohérence des mesures avec la stratégie sectorielle urbanisation, avec la vision d'ensemble, avec les points forts et les faiblesses et avec les besoins d'action en matière d'urbanisation ;
- Coordination des mesures avec les mesures du projet d'agglomération des première et deuxième générations (le cas échéant) ;
- Cohérence des mesures dans la stratégie sectorielle transports ;
- Liens et cohérence avec les autres outils de planification territoriale : concordance entre le projet d'agglomération et le plan directeur cantonal ou les plans directeurs régionaux et avec les plans sectoriels de la Confédération ;

- Augmentation du nombre et de la densité des habitants, des places de travail et des installations à fortes fréquentation dans les zones centrales, de qualité et bien desservies par les transports publics, p. ex. par
 - des mesures d'aménagement des zones concernées, y compris des friches industrielles,
 - des mesures d'encouragement assurant un développement de qualité des secteurs concernés,
 - une promotion active visant à attirer habitants, emplois et activités,
 - des prescriptions sur la densité minimale ;
- Contribution des mesures au renforcement des pôles d'emploi et à l'amélioration de la compétitivité, en concordance avec les stratégies de promotion économique et/ou les projets touristiques pour les agglomérations touristiques d'une part, et avec les objectifs de la densification urbaine d'autre part ; contribution à la gestion régionale des zones d'activités économiques, telle que l'OAT révisée en impose l'obligation aux cantons, et qui est une condition pour la délimitation de nouvelles zones d'activités (art. 30a, al. 2 OAT) ;
- définition d'une politique concrète et efficace d'implantation des installations à fortes fréquentations (en concordance avec les dispositions minimales du plan directeur cantonal et en complément à celles-ci).

2. Réduction de la dispersion de l'urbanisation

- Réduction de nouvelles mises en zone à bâti à l'écart des réseaux de transports publics, p. ex. par
 - des critères clairs concernant la desserte de nouvelles zones à bâti par les transports publics (en complément aux critères du plan directeur cantonal, c'est-à-dire des critères plus directifs pour le périmètre de l'agglomération) ;
- Priorisation des zones à bâti existantes ;
- Réduction des (réserves de) zones à bâti par habitant, p. ex. par
 - une obligation de compensation lors de nouveaux classements en zone à bâti ;
- Concrétisation des mécanismes de compensation intercommunale en rapport avec la définition des pôles urbains et de développement ;
- Concrétisation des limites à l'extension urbaine, pour autant qu'il y ait encore, selon le plan directeur cantonal, nécessité de réglementer (cette nécessité dépend de l'option choisie, voir le complément au guide de la planification directrice)

3. Amélioration de la qualité des espaces publics

- Extension des zones de modération du trafic et des zones de rencontre ;
- Mise en valeur des espaces publics, espaces ouverts et espaces verts en milieu bâti ;
- Amélioration de la sécurité dans l'espace public ;
- Extension des espaces verts et des espaces ouverts en milieu urbain.
- Diminution du volume du trafic individuel motorisé (TIM) dans les quartiers denses ;
- Amélioration des temps de traversée des flux de trafic piétonnier et cycliste (phases vertes) ;
- Diminution de la longueur des tronçons des voies de communication à effet de coupure majeur ;
- Augmentation des surfaces réservées au trafic piétonnier et cycliste dans l'espace public,
- Amélioration de la qualité des espaces verts et des espaces ouverts dans l'agglomération.

3.5.3 CE3 : Accroissement de la sécurité du trafic

1. Augmentation de la sécurité objective

Les points noirs en matière d'accidents, pour tous les modes de transports, sont-ils périodiquement recensés et examinés quant au besoin d'assainissement et aux mesures à prendre ? A quel point, par les stratégies sectorielles proposées et les mesures en découlant, le projet d'agglomération permet-il une élimination des lieux d'accidents actuels et futurs les plus importants ? Les mesures permettent-elles de supprimer les lacunes identifiées par l'analyse de l'état actuel ?

2. Augmentation de la sécurité subjective

A quel point, par les stratégies sectorielles proposées et les mesures en découlant, le projet d'agglomération participe-t-il à l'amélioration de la sécurité subjective ? Dans quelle mesure le « modèle 30/50 » du BPA est-il mis en œuvre ? Les mesures permettent-elles de supprimer les lacunes identifiées par l'analyse de l'état actuel ?

Précisions

L'évaluation portera notamment sur les points ci-dessous, compte tenu de la taille de l'agglomération et des défis spécifiques auxquels elle doit faire face. Elle comprendra d'une part des renvois aux stratégies et mesures existantes concernant les accidents et l'augmentation de la sécurité, et d'autre part des informations documentées sur les analyses effectuées et les mesures prises spécifiquement dans le cadre du projet d'agglomération en vue d'augmenter la sécurité objective et/ou subjective.

1. Augmentation de la sécurité objective

- Relevé et évaluation de tous les points noirs en matière d'accidents, par le biais soit d'une stratégie déjà mise en place en dehors des projets d'agglomération (généralement par les cantons), soit d'une stratégie sectorielle et de mesures relevant du projet d'agglomération ;
- Mesures visant à assainir des points noirs spécifiques en matière d'accidents ;
- Intégration de stratégies en matière de sécurité routière dans la conception des mesures (p.ex. audit de sécurité lors de la planification routière).

2. Augmentation de la sécurité subjective

- Définition d'une hiérarchie du réseau routier mentionnant les routes de transit et les routes en zone résidentielle ;
- Extension des zones de modération du trafic et des zones de rencontre, notamment dans les secteurs urbains denses et les traversées de localités ;
- Réduction des vitesses, mesures de revitalisation de l'espace routier et de modération du trafic, en particulier application du « modèle 50/30 » du bpa, qui distingue à l'intérieur des localités des routes en zone résidentielle (30 km/h) et des routes de transit (50 km/h).

3.5.4 CE4 : Réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources

1. Réduction des émissions de polluants atmosphériques et de CO₂

A quel point le projet d'agglomération propose-t-il des stratégies et des mesures permettant de réduire les émissions de polluants atmosphériques et de CO₂ ?

2. Réduction des immissions sonores

A quel point le projet d'agglomération propose-t-il des stratégies et des mesures permettant de réduire les immissions sonores ?

3. Réduction de la consommation de surface et revitalisation des espaces naturels et paysagers

A quel point les mesures du projet d'agglomération respectent-elles la stratégie sectorielle urbanisation et principalement ses aspects portants sur les espaces naturels et paysagers ?

A quel point le projet d'agglomération et les mesures qu'il prévoit permettent-ils une diminution de la consommation de surfaces due aux nouvelles urbanisations et infrastructures ?

A quel point le projet d'agglomération permet-il une réduction de l'effet de coupure sur les milieux naturels et paysagers dû aux infrastructures et une limitation de l'impact du milieu bâti sur le paysage ?

Précisions

L'évaluation portera notamment sur les points suivants, compte tenu des enjeux spécifiques et de la taille de l'agglomération²⁰ :

1. Réduction des émissions de polluants atmosphériques et de CO₂

- Diminution des prestations kilométriques du trafic individuel motorisé (TIM) ;
- Augmentation de la part modale de la mobilité douce et des transports publics (TP) et diminution de la part des TIM ;
- Augmentation de la part des transports publics électriques ;
- Réduction de vitesse et fluidification des TIM.

2. Réduction des immissions sonores

- Diminution des charges de trafic dans les milieux urbains denses ;
- Réduction du trafic dans les secteurs résidentiels ;
- Diminution des vitesses et des accélérations (p. ex. réduction de la vitesse sur de grandes portions de route, fluidification du trafic) ;
- Mesures de protection contre le bruit (outre mesures de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit) ;
- Modification de la répartition modale au profit du trafic piéton et cycliste ;
- Optimisation acoustique des secteurs urbains, par exemple placement des immeubles, agencement des parcs de stationnement et des arrêts de TP, revêtements de routes peu bruyants ;
- Introduction d'interdictions de circuler pour le trafic lourd, par exemple pendant la nuit ou le week-end.

3. Réduction de la consommation de surface et revitalisation des espaces naturels et paysagers

- Réduction des besoins en surface pour les nouvelles infrastructures ;
- Réduction de la proportion des surfaces imperméabilisées au sein des installations routières et entre ces dernières ;
- Réduction de la dispersion des nouvelles surfaces bâties ;
- Eventuelle restitution de surfaces pour la nature, la forêt, les lacs et cours d'eau, l'agriculture, le délassement.
- Diminution de la croissance du milieu bâti au profit des espaces naturels et paysagers, protection des biotopes précieux ;
- Réduction des pertes de surfaces d'assolement et proposition de mesures de compensation ;
- Diminution de l'effet de coupure dû aux infrastructures pour la faune et la flore, et meilleure mise en réseaux d'espaces naturels et paysagers ;
- Amélioration de la qualité des espaces verts et des espaces ouverts, revitalisation des espaces de délassement, création de parcs ;
- Augmentation de la qualité de la nature et du paysage ;
- Régulation des utilisations de détente et de loisir.

²⁰ Par rapport aux directives 2010, de nombreux points nouveaux ont été ajoutés au CE4. Il convient donc de noter que les points ci-dessous représentent certains aspects permettant d'atteindre un effet positif à l'aune du CE4.

3.6 Les mesures du projet d'agglomération

Comme énoncé dans l'exigence de base 4, un projet d'agglomération prévoit des mesures dans les domaines de l'urbanisation et des transports permettant de mettre en œuvre la vision d'ensemble de l'agglomération.

Pour respecter l'exigence de base, des mesures doivent être prises dans les domaines des transports et de l'urbanisation. Des mesures doivent cependant aussi être prises dans les domaines du paysage, de la nature et de l'environnement dès lors qu'elles ont un rapport avec l'aménagement de l'urbanisation et des transports.

3.6.1 Mesures dans le domaine de l'urbanisation

Les mesures du domaine de l'urbanisation ne sont pas cofinancables par le fonds d'infrastructure. Elles sont toutefois nécessaires pour atteindre un bon niveau d'efficacité du projet d'agglomération.

L'aide de travail méthodologique « Concept pour un développement urbain vers l'intérieur »²¹ élaborée par l'ARE et le rapport technique « Nature et paysage dans les projets d'agglomération : contribution à la mise en œuvre »²², élaboré par l'ARE et l'OFEV, peuvent être utiles pour la conception des mesures dans le domaine de l'urbanisation.

La conformité des mesures envisagées avec les nouvelles dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et avec les plans directeurs qui en découlent doit être assurée (cf. chap. 3.4.3, 3.4.6, 3.5.2 et 4.4.2). Les mesures des projets d'agglomération peuvent cependant, si nécessaire, aller plus loin que les prescriptions du plan directeur cantonal et les préciser, dans le but d'améliorer encore l'effet régulateur dans le sens d'un développement urbain vers l'intérieur au sein de l'agglomération, pour autant qu'elles ne prennent pas le pas sur le plan directeur au niveau stratégique.

3.6.2 Mesures cofinancables

Les considérations qui suivent se fondent sur le message FORTA tel qu'il a été adopté par le Conseil fédéral en février 2015. Des modifications sont encore possibles. En règle générale, les dispositions du message FORTA sont déterminantes.

Les contributions de la Confédération aux projets d'agglomération ne sont allouées qu'à des mesures infrastructurelles. Les organismes responsables doivent préciser, parmi les mesures du projet d'agglomération, lesquelles sont cofinancables.

Des contributions seront probablement allouées en faveur des investissements opérés dans des infrastructures routières et ferroviaires situées à l'intérieur des villes et des agglomérations, destinées à y améliorer les systèmes de transport et qui ne bénéficient pas déjà d'un cofinancement par des moyens fédéraux. Cela comprend en particulier les infrastructures suivantes :

- travaux routiers servant à augmenter la sécurité et la capacité du TIM et à en rendre les nuisances plus supportables ;
- mesures de gestion du trafic (systèmes de guidage et d'information) ;
- routes de délestage ou de contournement, pour autant qu'il s'agisse de routes cantonales ou communales ;

²¹ ARE (2009), Concept pour un développement urbain vers l'intérieur, Aide de travail pour l'élaboration des projets d'agglomération transport et urbanisation. Disponible au format électronique sur www.are.admin.ch.

²² Rapport technique « Nature et paysage dans les projets d'agglomération : aide à la mise en œuvre », ARE en collaboration avec l'OFEV, 2015

- infrastructures des TP, en particulier tramways et bus, et mesures corrélatives en faveur d'autres moyens de transport, pour autant qu'elles servent à l'amélioration de l'ensemble du système de transports ;
- mesures en faveur de la mobilité douce si elles améliorent l'efficacité de l'ensemble des systèmes de transport, notamment des réseaux cohérents et sûrs d'itinéraires piétonniers ;
- mesures en faveur de la mobilité combinée et de l'intermodalité (plateformes intermodales) ;
- mesures visant à séparer les types de trafic dans les villes et les agglomérations (séparation des trafics ferroviaire et routier, suppression de passages à niveau).

Les infrastructures des routes nationales sont intégralement financées par la Confédération et non par les projets d'agglomération. Les infrastructures ferroviaires sont par principe financées par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Des exceptions sont possibles pour les installations ferroviaires servant à la desserte fine (art. 49 LCdF), ce qui peut concerner, entre autres, les tramways, métros ou chemins de fer urbains²³. Des exceptions sont par ailleurs possibles pour des équipements de gare servant à relier les parties de la localité situées de part et d'autre des voies, ou servant à l'échange intermodal (P+R, B+R, ...), ou pour des installations ferroviaires dans la partie d'une agglomération située sur sol étranger, mais dont les avantages profitent principalement à la Suisse, dans la mesure où ces infrastructures ne peuvent être cofinancées par d'autres moyens fédéraux.

Ne sont pas cofinancés :

- Les mesures d'urbanisation et les mesures touchant le paysage
- Aucune contribution n'est versée pour le matériel roulant ou les véhicules, sous réserve des contributions en faveur du matériel roulant pour la desserte fine, si cela permet de faire l'économie de lourdes mesures d'infrastructure (*projet FORTA, art. 17a, al. 2bis, LUMin*).
- Les coûts d'entretien et de maintenance des infrastructures de transport
- Les coûts liés à la gestion de la mobilité
- Les coûts de planification en rapport avec l'élaboration du projet d'agglomération

Les coûts imputables au calcul des contributions de la Confédération sont énumérés à l'art. 21 de l'OUMin. Les offices fédéraux compétents pour la convention de financement donneront des précisions ultérieurement dans un aide-mémoire (prévu pour le printemps 2015). A noter que les coûts fournis lors de la remise du projet d'agglomération à la Confédération constituent la base de calcul du plafond de la subvention de la Confédération.

La Confédération subventionne les **coûts d'étude et de planification** des mesures cofinancées selon le taux de contribution jusqu'à concurrence du plafond maximum et ceci même si ces montants ont été dépensés avant la décision de financement. Toutefois, le versement ne pourra avoir lieu qu'après la signature de la convention de financement.

3.6.3 Mesures assumées entièrement par l'agglomération

Dans certains cas, l'agglomération peut être amenée à réaliser des mesures qui pourraient être prises en compte dans l'efficacité du projet d'agglomération sans solliciter de subventionnement de la part de la Confédération. C'est notamment le cas de mesures de faible envergure, dont le coût est relativement modeste ou qui sont à la limite de l'imputabilité au fonds d'infrastructure. De telles mesures sont à mentionner dans le projet d'agglomération en tant que prestations assumées entièrement par l'agglomération. Lorsqu'une mesure est considérée comme une prestation assumée

²³ La configuration technique du moyen de transport ferroviaire n'a pas d'impact sur ce plan.

entièrement par l'agglomération, le rapport entre le volume du projet et les moyens financiers de la commune est pris en compte. Par conséquent, dans les agglomérations d'une certaine envergure, les prestations assumées entièrement par l'agglomération peuvent représenter un coût considérablement plus élevé que dans les petites communes.

Le projet d'agglomération doit contenir une présentation globale des efforts entrepris dans le domaine de l'urbanisation et des transports. Il faut y faire mention non seulement des mesures pouvant prétendre à un cofinancement, mais encore des mesures prévues au titre de prestations assumées entièrement par l'agglomération ou déjà mises en œuvre. Il peut aussi s'agir de mesures prises dans le domaine de la nature et du paysage.

3.6.4 Paquets de mesures

Dans certains cas, il est judicieux de regrouper des mesures en paquets de mesure. Il est du ressort des organismes responsables de regrouper les mesures en paquets de mesures appropriés. La Confédération se réserve le droit de séparer, lors de l'évaluation, des paquets de mesures qu'elle juge inappropriés.

Les paquets de mesures reposent sur des mesures individuelles concrètes. La liste des mesures individuelles doit être aussi exhaustive que possible, mais ne doit pas a priori revêtir un caractère définitif.

Il n'est en principe pas prévu d'adapter des paquets de mesures, mais des adaptations sont possibles dans des cas exceptionnels. Dans ces cas, il faut faire en sorte que les modifications, les permutations de priorité ou le remplacement de certaines mesures ne nuisent pas à l'efficacité du paquet de mesures dans son ensemble. Les motifs justifiant de telles adaptations sont par exemple :

- Des changements sont rendus nécessaires par l'avancement de la planification.
- L'ordre des priorités entre certaines mesures d'un paquet est modifié (par ex. suite à une modification de l'ordre des priorités concernant une autre mesure, ou en raison de décisions politiques relatives au financement des mesures en question).
- Les paquets de mesures relatifs aux accidents et à la sécurité constituent un cas particulier. Il est généralement impossible de déterminer définitivement toutes les mesures car les points noirs en matière d'accidents doivent être assainis rapidement ; en conséquence, les paquets de mesures de ce type ne comportent pour la plupart pas encore de liste définitive de mesures.

Il est également permis de présenter pour les paquets de mesures de la liste A des mesures qui n'ont pas toutes atteint le degré de maturité requis. Mais l'exigence minimale est que la mise en œuvre prévue pour toutes les mesures du paquet commence dans la même période quadriennale.

Les paquets de mesures suivants sont, sous réserve d'une évaluation de détail, appropriés :

- mesures de même type, ayant fait l'objet d'une analyse systématique et dont les montants, pris isolément, sont relativement faibles (p.ex. mesures de mobilité douce, requalifications routières de faible envergure, mesures de sécurité du trafic) ;
- les mesures d'accompagnement d'une mesure importante peuvent être regroupées avec cette dernière (par exemple, modification du schéma de circulation liée à la réalisation d'une ligne de tram, requalifications routières liées à la construction d'une nouvelle infrastructure routière) ;
- lors de liens fonctionnels suffisamment étroits nécessitant la réalisation de plusieurs mesures simultanément pour atteindre un objectif donné (par exemple, la très nette amélioration d'une ligne de transports publics rend nécessaire la requalification d'un point de correspondance pour absorber les flux piétonniers) ;
- lorsque des mesures du domaine de l'urbanisation et de l'environnement sont nécessaires pour éviter ou réduire les effets négatifs de la mise en œuvre d'une mesure, celles-ci sont à regrouper avec la mesure transport (par exemple : modification d'un plan d'affectation pour limiter le risque de périurbanisation lié à la réalisation d'une route de contournement, modification d'un plan directeur et/ou d'affectation lors de la réalisation d'une nouvelle ligne de

tramway en vue de développer un nouveau quartier dans la zone desservie). Seule l'infrastructure de transport sera toutefois financée.

Un regroupement de mesures en paquet n'est en revanche pas judicieux s'il n'y a pas de lien fonctionnel entre les différentes mesures. La proximité géographique à elle seule ne justifie pas la création d'un paquet de mesures.

Si un tel regroupement est reconnu comme judicieux par la Confédération lors de l'évaluation du projet d'agglomération, le paquet de mesures sera considéré, dans la suite de la procédure, comme une mesure individuelle (voir chapitre 5.4).

3.6.5 Priorisation des mesures

Parmi les mesures proposées dans leur projet, les organismes responsables doivent établir une priorisation des mesures pour lesquelles ils demandent un cofinancement de la part de la Confédération. Celles-ci sont à répartir dans trois listes A, B et C. Pour les projets d'agglomération de troisième génération, les mesures de la liste A sollicitent une libération des moyens pour la période 2019 - 2022, les mesures de la liste B vraisemblablement pour la période 2023 – 2026 et les mesures de la liste C seulement plus tard.

Lors de l'évaluation, la Confédération opère une hiérarchisation des priorités sur l'ensemble du portefeuille de mesures. Elle examine la priorisation établie par les organismes responsables quant à sa plausibilité et l'adapte si nécessaire, en procédant selon la procédure proposée au chapitre 4.4. Les organismes responsables sont invités à s'inspirer de cette procédure pour la priorisation de leurs mesures.

Il est à noter que le projet d'agglomération n'a pas à présenter de rapport d'évaluation spécifique pour la Confédération concernant son processus interne de priorisation des mesures. En revanche, une description argumentée de l'effet des mesures sur les critères d'efficacité est nécessaire. Les informations requises sont précisées au chapitre 6.2.

Évolution de la priorisation lors de la révision du projet d'agglomération

Lors de la révision du projet d'agglomération existant, toutes les mesures sont à réévaluer dans le but d'établir des listes A, B et C actualisées.

Dans les projets d'agglomération révisés, il est important de distinguer entre les mesures pour lesquelles un financement a été libéré par la première et la deuxième libération des moyens du programme en faveur du trafic d'agglomération et celles proposées pour la troisième libération des moyens. Il s'agit donc de distinguer entre la liste A qui figurait dans le projet d'agglomération de première génération (elle sera notée A1), la liste A de la deuxième génération (elle sera notée A2) et la liste A de la troisième génération soumise à évaluation (elle restera notée A).

Lors de la révision d'un projet d'agglomération, les évolutions suivantes dans la priorisation des mesures sont possibles entre la deuxième et la troisième génération du projet d'agglomération :

Evolution de la mesure entre la deuxième et la troisième génération : cas possibles	
A → A2	C'est le cas de toutes les mesures ayant fait l'objet d'une libération des crédits à partir de 2015.
B → A	Une mesure va atteindre le degré de maturité nécessaire au cours de la période quadriennale à venir, ce qui n'était pas le cas dans la génération précédente. Une mesure a atteint un rapport coût-utilité bon ou très bon alors qu'il n'était que suffisant ou insuffisant lors de la première évaluation.
B → B	Le rapport coût-utilité reste uniquement suffisant.
B → C	Le rapport coût-utilité s'est dégradé et est devenu insuffisant en raison d'une augmentation importante des coûts ou d'une évolution d'autres conditions-cadres.

C → A / C* ²⁴ → A	Le rapport coût-utilité et le degré de maturité d'une mesure se sont nettement améliorés, et la mesure satisfait aux exigences de la liste A.
C → B / C* → B	Le rapport coût-utilité et/ou le degré de maturité d'une mesure s'est / se sont amélioré(s), mais le rapport coût-utilité reste seulement suffisant.
C → C	Le rapport coût-utilité et/ou le degré de maturité n'ont pas ou pas suffisamment été améliorés.

Tableau 1

Par ailleurs, de nouvelles mesures, ne figurant pas dans le projet d'agglomération de première et deuxième générations peuvent être proposées avec une priorité A, B ou C.

3.6.6 Infrastructures de transport nationales

Les infrastructures ferroviaires, les routes nationales, ainsi que les réseaux routiers suprarégionaux sont à intégrer dans le projet d'agglomération. Il faut donc aussi faire mention des mesures concernant les routes nationales et les infrastructures ferroviaires (mesures dites nationales), bien qu'elles soient financées par d'autres canaux et relèvent de la compétence de la Confédération.

La planification des infrastructures de transport nationales n'est pas une tâche assignée aux projets d'agglomération. En revanche, il est impératif que les mesures décidées et financées à l'avenir par la Confédération soient mentionnées dans les projets d'agglomération et que la planification des mesures locales dans les agglomérations s'aligne sur ces mesures nationales. Les mesures supplémentaires présentées par les cantons et les agglomérations concernant les infrastructures nationales sont accueillies comme des souhaits. Le cas échéant, il appartient au canton ou aux organismes responsables de s'assurer que ces mesures s'intègrent dans les procédures relatives à l'aménagement des infrastructures ferroviaires ou des routes nationales.²⁵ En outre, les mesures portant sur des infrastructures de transport nationales (cofinancées par des moyens provenant d'autres sources fédérales de financement) ne sont intégrées dans l'appréciation de l'efficacité du projet d'agglomération que lorsque leur état de planification en est à un point d'avancement tel qu'elles peuvent être réalisées à l'horizon A ou B (cf. chap. 4.5.1).

La vision d'ensemble, les stratégies sectorielles et les mesures du projet d'agglomération doivent être en cohérence avec lesdites mesures nationales. Si cette cohérence n'est pas assurée, il en sera tenu compte lors de l'évaluation du projet d'agglomération.

Dans le cas où une mesure nationale non considérée comme prioritaire par la Confédération venait à ne pas se financer/réaliser dans l'horizon temporel escompté ou pas du tout, le projet d'agglomération doit démontrer que les autres mesures restent efficaces et réalisables sans cette mesure nationale. Pour les mesures nationales dont le financement/la réalisation n'est pas assurée, le projet d'agglomération doit donc opérer avec plusieurs scénarios.

²⁴ Les mesures C* sont décrites dans le chapitre 4.4.1.

²⁵ Mentionner les nouvelles mesures concernant les infrastructures de transport nationales dans les projets d'agglomération ne constitue pas une demande officielle auprès des offices fédéraux concernés.

4 Évaluation des projets d'agglomération et de leurs mesures

Le présent chapitre décrit le processus et la méthode d'évaluation des projets d'agglomération de troisième génération par la Confédération.

La description de la méthode d'évaluation est également à comprendre comme aide de travail pour l'élaboration ou l'actualisation des projets d'agglomérations.

4.1 Principes de base

Dans un premier temps, il est vérifié si les projets d'agglomération remplissent les exigences de base (voir chapitre 4.3).

Dans un deuxième temps, chaque mesure est examinée pour définir si elle est cofinançable, quel est son degré de priorité et son degré de maturité (voir chapitre 4.4).

Dans un troisième temps, c'est l'efficacité du projet dans son entier qui est évaluée (voir chapitre 4.5). De cette efficacité dépend le taux de cofinancement de l'ensemble des mesures du projet d'agglomération retenues pour un cofinancement pour la tranche de mesures dès 2019. Pour les projets d'agglomération révisés de la troisième génération, la mise en œuvre des mesures des première et deuxième générations du programme en faveur du trafic d'agglomération a également une influence lors de la définition du taux de cofinancement (voir chapitre 4.5.3).

Une vue simplifiée de la procédure d'évaluation est présentée sur la figure ci-dessous :

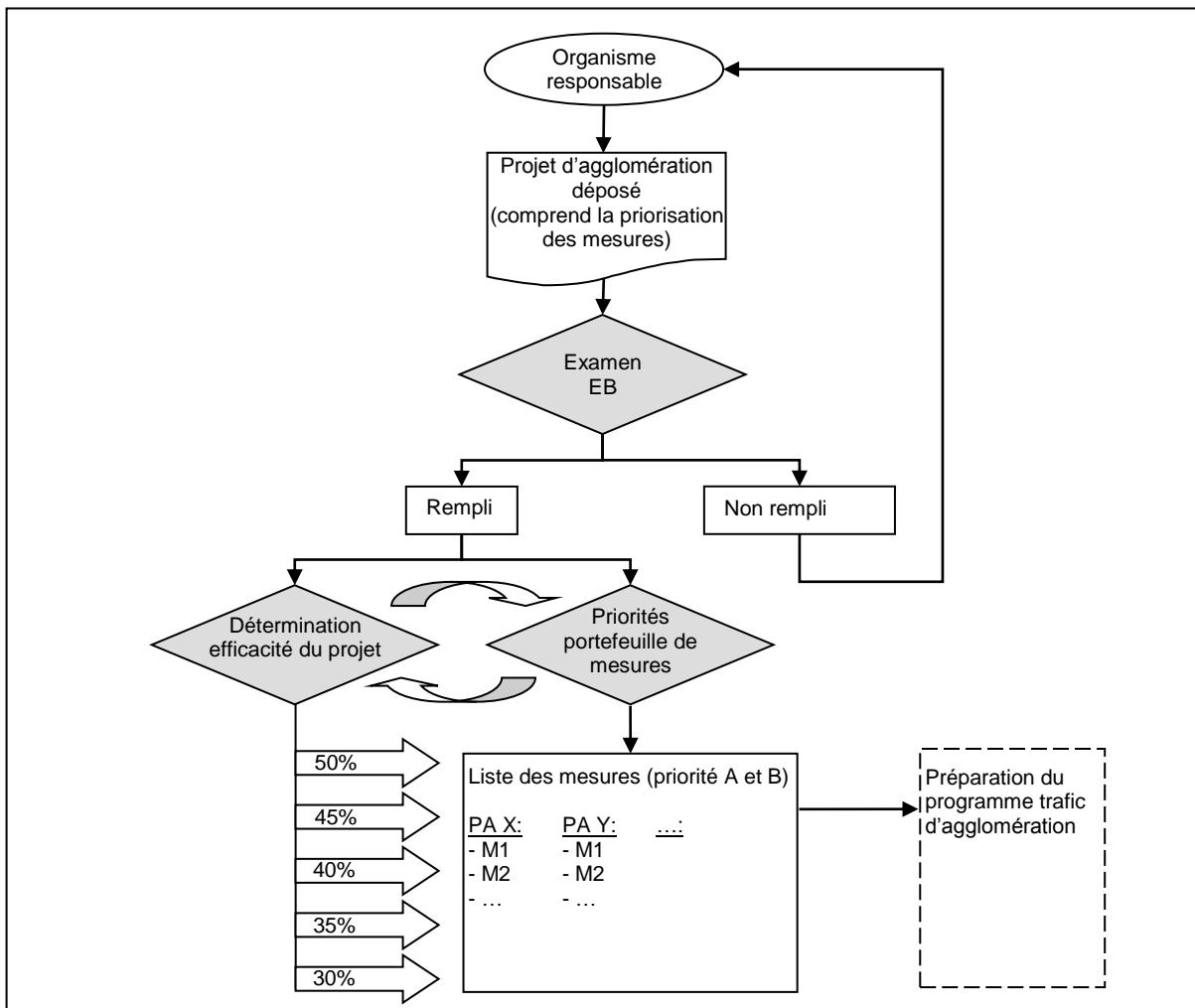


Figure 5

4.2 Précisions sur le processus d'examen

4.2.1 Équipe d'évaluation

L'ARE assume le pilotage de la procédure d'examen. Les offices partenaires, OFROU, OFT et OFEV y collaborent étroitement. Par ailleurs, un groupement d'experts externes est mandaté pour accompagner le processus dans un esprit critique et pour émettre une seconde opinion indépendante.

4.2.2 Processus interne à la Confédération

Au sein de l'équipe d'évaluation, chaque office et le groupement d'experts externes procèdent, indépendamment les uns des autres, à l'évaluation de chaque projet d'agglomération et à un examen de l'ordre de priorité de ses mesures. Tous les partenaires se réunissent ensuite pour mettre en commun les évaluations de chaque projet d'agglomération et aboutir à une position consolidée entre les différents offices et les experts externes. Celle-ci sert de base aux rapports d'examen et, à partir de là, au message relatif à l'arrêté fédéral sur la libération de crédits pour le programme en faveur du trafic d'agglomération.

Au besoin, des séances spécifiques internes sont organisées pour assurer le calage fin de la méthodologie d'évaluation et pour assurer une évaluation cohérente et objective de tous les projets d'agglomération, notamment en comparant les évaluations des projets d'agglomération entre elles et à des valeurs de référence (benchmarks).

4.2.3 Collaboration avec les agglomérations

Pour garantir une évaluation aussi objective que possible, des entretiens au niveau technique sont organisés durant la phase d'évaluation.

Au début de la procédure d'évaluation au sein de la Confédération, un échange de questions-réponses sera organisé entre l'ARE et les organismes responsables pour mieux comprendre le projet d'agglomération, réduire le risque de malentendus et traiter les questions en suspens. Il peut se faire par écrit ou par l'oral sous forme d'une réunion.

Un entretien technique est ensuite organisé pour discuter des résultats provisoires des examens effectués par la Confédération (rapport d'examen provisoire). Par cet entretien, il s'agit en particulier de s'assurer que tous les arguments déterminants soient pris en considération et que la cohérence globale du projet d'agglomération soit respectée malgré les éventuelles modifications de priorités par la Confédération. Sur la base de cet entretien, les résultats des examens sont, le cas échéant, adaptés ponctuellement.

Le schéma ci-dessous illustre le fonctionnement de la collaboration entre la Confédération et les agglomérations durant la procédure d'examen :

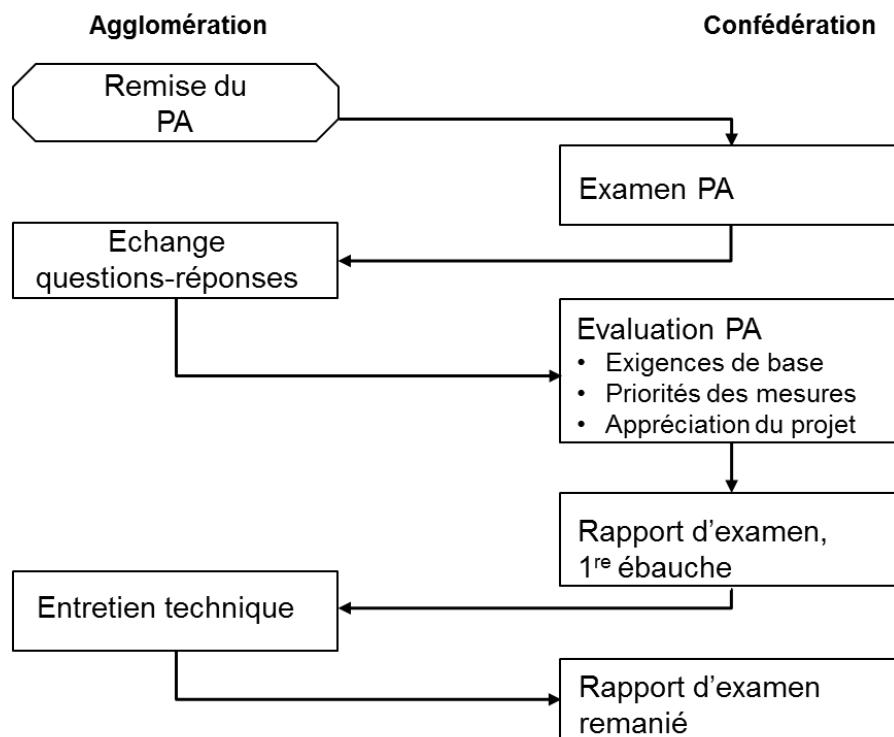


Figure 6

4.2.4 Prise en compte des conditions-cadres

Lors de l'évaluation du respect des exigences de base comme de l'efficacité du projet d'agglomération et/ou des mesures, il est tenu compte des conditions-cadres propres à chaque agglomération, avec le souci d'une égalité de traitement entre toutes les agglomérations. Les conditions-cadres particulières dont il est tenu compte sont par exemple celles des agglomérations transfrontalières. Mais il y en a d'autres, et il appartient aux agglomérations d'en faire l'exposé.

Par comparaison avec les projets d'agglomération des générations précédentes, ceux de la troisième génération doivent faire face à une difficulté supplémentaire qui consiste à intégrer la révision du plan directeur cantonal subséquemment à celle de la LAT, de l'OAT et des autres instruments de mise en œuvre. À l'avenir, les plans directeurs cantonaux révisés contiendront, conformément à ces prescriptions, des dispositions concrètes et, pour certaines, beaucoup plus précises sur la coordination de l'urbanisation et des transports, sur la densification, sur le renouvellement du milieu bâti et sur le dimensionnement des zones à bâtir. Dans de nombreux cas, il s'agira donc de présenter dans le projet d'agglomération, sous forme résumée, le contenu des mesures prévues par le plan directeur cantonal adapté, de faire des renvois et au besoin de poursuivre la concrétisation de certaines mesures. En revanche, le développement de mesures entièrement nouvelles ne devrait plus tenir une place aussi importante qu'auparavant.

4.3 Examen des exigences de base

Il s'agit, dans un premier temps, de vérifier si toutes les étapes du processus et tous les travaux de planification nécessaires à l'élaboration du projet d'agglomération ont été accomplis et si le projet d'agglomération contient toutes les informations requises.

En accord avec l'OFROU, l'OFT, l'OFEV et les experts externes, l'ARE examine si le projet répond aux exigences de base prescrites dans chapitre 3.4. Les exigences de base doivent être remplies.

Si un projet d'agglomération ne respecte clairement pas les exigences de base, il est exclu de la suite de l'évaluation et se voit refuser le droit au cofinancement à travers le programme en faveur du trafic d'agglomération pour la période donnée (libération des moyens à partir de 2019 pour la troisième génération des projets d'agglomération). Dans un tel cas, un projet d'agglomération révisé peut être déposé pour la phase suivante du fonds d'infrastructure (quatrième génération).

Si des informations précises et pouvant être livrées à court terme sont manquantes quant au respect des exigences de bases, ou si des aspects ponctuels demandent à être légèrement approfondis, des compléments peuvent être requis durant le processus d'évaluation.

Si les exigences de bases sont remplies, le projet d'agglomération poursuit sa phase d'évaluation.

4.4 Évaluation des mesures individuelles

Avant d'évaluer l'efficacité des projets d'agglomération, la Confédération doit vérifier si les mesures proposées sont cofinancables et vérifier la plausibilité des priorités établies par les organismes responsables. Pour ce faire, le projet d'agglomération doit fournir les informations qualitatives requises (voir chapitre 6). Il faut en particulier une description suffisamment détaillée des mesures individuelles, qui permette de les évaluer. Le chapitre 6.2 explique les exigences minimales d'une feuille de mesure (transports/urbanisation) quant au fond et à la forme.

4.4.1 Mesures individuelles dans le domaine des transports

La priorisation a pour but de répartir les mesures cofinancables dans le domaine des transports en trois catégories :

- La liste A concerne les mesures qui respectent toutes les conditions suivantes :
 - les mesures doivent être cofinancables ;
 - leur pertinence pour l'agglomération et pour le projet d'agglomération doit être démontrée ;
 - elles doivent présenter un degré de maturité élevé ;
 - elles doivent présenter un bon ou un très bon rapport coût/utilité ;
 - le degré prêt à être réalisé et le financement garanti doivent être atteints dans les quatre ans suivant l'adoption du message relatif à la libération des moyens du programme en faveur du trafic d'agglomération.
- La liste B concerne deux types de mesures :
 - les mesures pertinentes pour l'agglomération et le projet d'agglomération et qui présentent un bon ou un très bon rapport coût/utilité, mais qui ne seront prêtes à être réalisées et financées que dans la période quadriennale suivante (période 2023-2026 pour la troisième génération des projets d'agglomération) ;
 - les mesures pertinentes pour l'agglomération et le projet d'agglomération, qui présentent un rapport coût/utilité seulement suffisant (même si l'agglomération a fixé le début des travaux à l'horizon de la liste A) et un potentiel d'optimisation (par ex. harmonisation avec d'autres mesures, approfondissement de l'étude de variantes).
- La Confédération recommande de classer toutes les autres mesures dans une liste C. Ces mesures présentent un rapport coût-utilité insuffisant ou un degré de maturité insuffisant pour pouvoir évaluer leur rapport coût-utilité. Elles sont écartées dans l'immédiat, car elles doivent encore être précisées et concrétisées.

Pour les mesures que la Confédération aurait déclassée d'une priorité A ou B en priorité C, deux sous-catégories sont distinguées :

- les mesures pour lesquelles un besoin d'action est reconnu mais dont la solution proposée par le projet d'agglomération présente toutefois un mauvais rapport coût-utilité. Ces mesures doivent être sensiblement optimisées. Elles sont mentionnées dans le rapport d'évaluation de la Confédération comme des mesures C* ;
- pour les autres mesures de type C, le besoin d'action est en règle générale faible à très faible. Bien qu'elles puissent être améliorées, elles aussi, par des réductions de coût importantes et des optimisations plus poussées, ces mesures ne sont pas mentionnées dans le rapport d'évaluation de la Confédération.

4.4.1.1 Méthode

La vérification de la priorisation des mesures est basée sur cinq critères :

- droit à un cofinancement (cf. chap. 4.4.1.2)

- pertinence de la mesure pour l'agglomération et le projet d'agglomération (chap.4.4.1.3)
- degré de maturité de la mesure (chapitre 4.4.1.4)
- rapport coût-utilité de la mesure (chapitre 4.4.1.5)
- période où la mesure est prête à être réalisée et où son financement est garanti (chapitre 4.4.1.6).

Le déroulement de la priorisation des mesures est illustré par la figure ci-dessous.

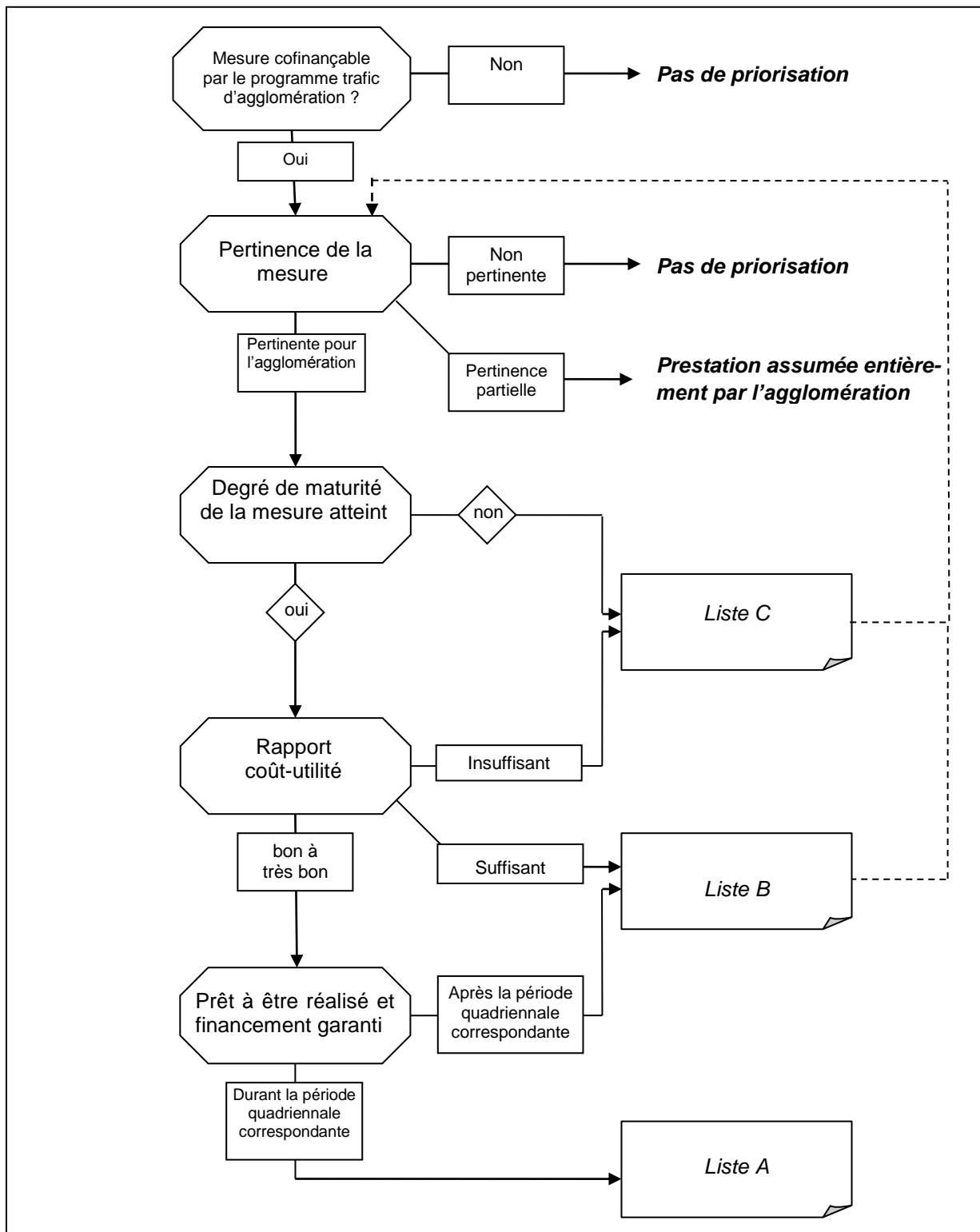


Figure 7

4.4.1.2 Caractère cofinancable des mesures

Ne sont classées selon leur niveau de priorité que les mesures qui peuvent prétendre à un cofinancement par le programme en faveur du trafic d'agglomération (selon LFInfr et LUMin). Les catégories de mesures en question sont décrites au chapitre 3.6.2.

4.4.1.3 Pertinence

La détermination de la pertinence de la mesure pour l'agglomération dépend de la portée de cette mesure pour l'agglomération, respectivement pour le projet d'agglomération. Une mesure est pertinente pour l'agglomération lorsque l'efficacité du projet d'agglomération est moins grande sans la mesure en question.

La contribution de la Confédération se limite aux mesures pertinentes pour l'agglomération ou le projet d'agglomération. Si le projet peut déployer ses effets sans cette mesure, celle-ci est considérée comme ayant une portée faible. Elle n'est donc pas pertinente et n'est pas priorisée.

Le regroupement de mesures dans un paquet ayant une bonne cohérence d'ensemble peut rendre pertinentes des mesures qui isolément ne rempliraient pas ce critère.

Prestations assumées entièrement par l'agglomération

Les ressources de la Confédération dédiées au cofinancement de mesures contenues dans des projets d'agglomération sont limitées et doivent être affectées aux mesures les plus efficaces et/ou les plus difficilement finançables. S'il est donc admis que certaines mesures ne peuvent être cofinancées par la Confédération, celles-ci devront néanmoins être réalisées avec le degré de priorité annoncé. Il s'agit de mesures assumées entièrement par l'agglomération.

Les mesures classées parmi les prestations assumées entièrement par l'agglomération sont de portée locale, mais cette classification varie selon la taille de l'agglomération. Une même mesure qui n'a qu'une portée locale dans une grande agglomération et y est donc classée parmi les prestations assumées entièrement par l'agglomération peut avoir des effets dans l'ensemble d'une petite agglomération et dans ce cas prétendre à un cofinancement. Les mesures évaluées à l'aune de valeurs de référence (benchmark) peuvent aussi être classées parmi les prestations assumées entièrement par l'agglomération.

Ces mesures considérées comme des prestations assumées entièrement par l'agglomération sont prises en compte dans l'évaluation de l'efficacité du projet d'agglomération mais pas dans son coût.

Les agglomérations peuvent aussi classer elles-mêmes une mesure parmi les prestations assumées entièrement par elles. Il est recommandé dans ce cas de mentionner dans le projet d'agglomération les prestations assumées entièrement par l'agglomération prévues pour les horizons A et B, parce qu'elles peuvent être intégrées dans l'évaluation du projet.

A noter que les prestations de priorité A assumées entièrement par l'agglomération sont également mentionnées dans l'accord sur les prestations et doivent donc être mises en œuvre par l'agglomération. En cas de difficultés financières non prévisibles au moment du dépôt du projet d'agglomération, un report temporel de la mise en œuvre de certaines de ces prestations peut être compréhensible. Ce report ne doit cependant pas compromettre l'esprit général du projet d'agglomération ; en d'autres termes, le rythme de réalisation des mesures assumées entièrement par l'agglomération ne doit pas présenter de décalage sensible avec le rythme de réalisation des mesures cofinancées par la Confédération.

4.4.1.4 Degré de maturité

Au moment de la remise du projet d'agglomération, les mesures aspirant aux listes A et B doivent avoir atteint un degré de maturité suffisant qui seul permet une évaluation coût-utilité.

On distingue deux degrés de maturité (voir le tableau ci-dessous) :

- Degré de maturité 1 : les mesures de faible ampleur, par ex. dans la mobilité douce ou pour la requalification de l'espace routier doivent atteindre le degré 1 pour pouvoir figurer dans la liste

A ou la liste B. Ce sont des mesures dont le coût peut se monter jusqu'à dix millions de francs ou qui font partie d'un paquet de mesures.

- Degré de maturité 2 : les mesures de grande ampleur, notamment les améliorations apportées à l'infrastructure routière (contournements, nouveaux tronçons, ponts) ou à l'offre de TP (nouvelles lignes de tramway) doivent atteindre le degré 2 pour pouvoir figurer dans la liste A ou la liste B. Il s'agit de mesures impliquant un processus de planification et de décision complexe. Il doit en outre être démontré que les projets impliquant des investissements de plus de 100 millions de francs ont atteint le stade de l'avant-projet pour pouvoir figurer dans les priorités à l'horizon A.

Degré de maturité	Conditions à remplir
1	<ol style="list-style-type: none"> 1. La mesure découle de l'analyse des problèmes et correspond à la vision d'ensemble et à la stratégie sectorielle définie dans le projet d'agglomération. 2. Les répercussions financières de la mesure sont estimées sommairement sur la base des valeurs d'expérience. 3. Les effets sont évalués dans les grandes lignes.
2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le degré de maturité 1 est atteint. 2. Des études préliminaires, <u>incluant des analyses d'opportunité et l'étude de la faisabilité</u>, ont été réalisées. Les études préliminaires doivent aussi comprendre une estimation des coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien, et une analyse de la viabilité économique et des impacts sur l'environnement. 3. Des comparaisons de variantes et au besoin des optimisations de projet ont été effectuées, en tenant compte d'un large éventail de variantes et, le cas échéant, de variantes intermodales. 4. Des mesures d'accompagnement (en particulier sur l'accroissement des capacités) présentent un degré de maturité semblable et font partie intégrante de la mesure ou du paquet de mesures. Les mesures d'urbanisation liées à la mesure du domaine des transports présentent un degré de concrétisation suffisant.

Tableau 2

Les (paquets de) mesures qui ne présentent encore aucune concrétisation au sens des degrés de maturité définis ci-dessus ne sont pas prises en considération pour l'établissement des priorités.

4.4.1.5 Efficacité

L'efficacité d'une mesure est évaluée de manière qualitative sur la base des quatre critères d'efficacité. Pour certains types de mesures, cette évaluation qualitative est complétée par une comparaison transversale ou un benchmark entre les mesures de même type proposées par tous les projets d'agglomération. Ces comparaisons transversales et benchmarks s'appuient sur des critères complémentaires.

Évaluation qualitative

L'efficacité d'une mesure dépend du rapport entre son coût et son utilité selon la figure ci-dessous.

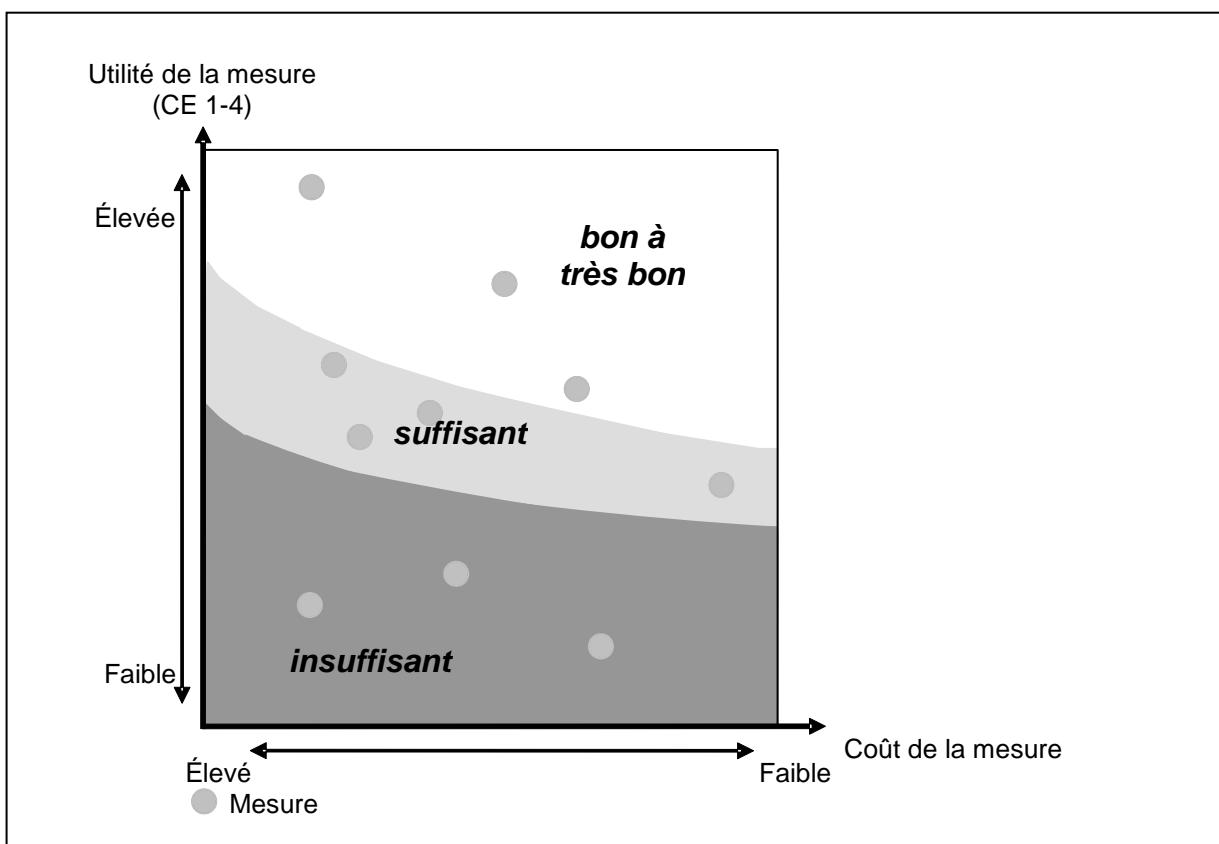


Figure 8

Le rapport coût-utilité d'une mesure résulte d'une part de l'effet mesuré en points d'utilité et d'autre part des coûts mesurés en catégories de coûts.

Détermination des catégories de coût

Pour définir l'échelle de coût, des catégories de coût sont déterminées. Cette catégorisation des coûts dépend de la taille des agglomérations. L'objectif étant de considérer la capacité financière de l'agglomération. Quatre catégories de taille d'agglomération sont prises en compte²⁶. Pour chaque taille d'agglomération, ces catégories sont construites sur la base de l'ensemble des mesures effectivement proposées par les projets d'agglomération de taille correspondante, l'objectif étant d'affecter à la catégorie de coût la plus élevée uniquement les quelques mesures les plus chères de la taille d'agglomération correspondante. Les différentes catégories de coûts ne peuvent donc être

²⁶ La taille de l'agglomération est déterminée d'après le même processus que celui appliqué pour les projets d'agglomération de deuxième génération, cf. l'examen des projets d'agglomération de deuxième génération – rapport explicatif, chap. 3.8.2, p. 10.

établies définitivement que dans le cadre de la procédure d'examen des projets d'agglomération de troisième génération²⁷.

Il se peut que certains projets d'agglomération contiennent des mesures dont les coûts excèdent nettement la catégorie de coût la plus élevée. Il s'agit de lourdes mesures infrastructurelles qui entraîneront un changement fondamental dans l'offre, mais occasionnent aussi des coûts discontinus importants. En dépit d'une utilité potentiellement très élevée pour l'agglomération, de telles mesures peuvent être la cause de coûts surdimensionnés pour l'ensemble du projet d'agglomération. La manière de traiter ces cas est expliquée au chapitre 4.5.3.

Détermination de l'utilité

La détermination de l'utilité se fait sur la base des quatre critères d'efficacité CE 1 à CE 4. Pour chaque critère, la note maximale est de 3 points (effet très positif) ; les effets négatifs donnent une note négative de -1 point. L'évaluation se fonde sur les points forts et les faiblesses d'une mesure pour les sous-critères d'un critère d'efficacité (cf. chap. 3.5), mais pour chaque mesure, on tient compte du nombre de personnes et d'emplois concernés par la mesure, ainsi que de la taille de l'agglomération.

Les questions indiquées dans le chapitre 3.5 sont principalement orientées vers l'analyse du projet d'agglomération dans son entier. Ces questions sont donc transposées pour l'évaluation d'une mesure. Par exemple, pour le critère d'efficacité 1, sous-critère amélioration de la qualité des TP, on se posera la question « A quel point la mesure participe-t-elle à l'amélioration du système de TP ? ». On utilisera les précisions du critère pour aider à répondre à cette question.

L'utilité d'une mesure est évaluée en comparaison avec un état « de référence » sans la mesure en question. L'évaluation s'appuiera notamment sur une description qualitative de l'efficacité de la mesure à fournir par l'agglomération. Pour certaines catégories de mesures, des données quantitatives sont toutefois nécessaires. Celles-ci sont précisées dans le chapitre 6.

Comparaisons transversales

Les examens de projets d'agglomération menés en 2008 et en 2012/2013 ont montré que, pour certains types de mesures, l'évaluation du rapport coût-utilité, fondée sur les quatre critères d'efficacité, ne permet pas de distinguer de manière suffisamment claire la priorité d'une mesure. Pour obtenir des résultats plus fiables, des critères complémentaires ont été définis pour certains types de mesures et une comparaison transversale entre toutes les agglomérations a été conduite.

De telles comparaisons transversales seront également conduites lors des prochaines évaluations. Les types de comparaisons menées et les critères complémentaires utilisés sont précisés ci-dessous²⁸.

²⁷ Le rapport explicatif sur les projets d'agglomération de deuxième génération présente (chapitre 3.8, fig. 7), classées par taille d'agglomération, les catégories de coûts utilisées pour cette deuxième génération de projets.

²⁸ Comme les haltes de chemin de fer seront à l'avenir financées par le FIF, cet élément de comparaison transversale deviendra probablement caduc.

Type de comparaison transversale	Critères complémentaires utilisés ²⁹
Tramways / route	Densité de population et d'emplois aux alentours (potentiel existant) Taux d'utilisation des lignes de transports publics existantes à moyen terme (à la fréquence actuelle) Rôle du projet comme moteur de développement (domaines de développement travail et habitat) dans les secteurs centraux « Effet réseau » dans le système de transports publics (mise en réseau avec les chemins de fer et la desserte fine)
Routes de délestage et de contournement	Trafic journalier moyen (TJM) futur Etendue de la nuisance (population et emplois concernées par la nuisance) Réduction du TJM Autres aspects, par ex. délestage d'un axe de TP S'agissant des mesures proposées en raison de la charge importante du trafic de loisirs, il faut en outre prévoir les concentrations maximales liées à ce type de trafic.

Tableau 3

La définition précise des critères, leur pondération et la méthodologie exacte des comparaisons transversales ne sont volontairement pas définies pour l'heure pour permettre une certaine adaptabilité de la méthode en fonction des mesures à comparer et des données disponibles au moment de l'évaluation notamment. Les exigences en matière de données quantitatives sont précisées dans le chapitre 6.

Benchmarks

Trois types de mesures reçoivent par principe une note positive sous réserve d'une intégration judicieuse dans la vision d'ensemble et dans les stratégies. Ce sont premièrement les mesures relativement peu coûteuses dans le domaine de la mobilité douce, regroupées en paquets de mesures, deuxièmement les mesures de gestion du trafic, et troisièmement les mesures de requalification et de sécurisation de l'espace routier (principalement basées sur des concepts d'exploitation et d'aménagement). Pour ces mesures, des comparaisons basées sur des benchmarks seront effectuées afin de plafonner les coûts cofinancés.

4.4.1.6 Prêt à être réalisé et financement garanti

Les mesures dont on prévoit que la réalisation pourra débuter dans la période quadriennale correspondante (crédits libérés à partir de 2019 pour les projets d'agglomération de troisième génération) sont attribuées à la liste A.

Si la Confédération estime qu'une mesure n'a pas atteint un stade suffisamment avancé, celle-ci est inscrite sur la liste B. Pour qu'une mesure soit considérée comme ayant atteint le stade du financement garanti, il faut que le financement résiduel des investissements pour les projets prévus soit garanti autant que possible, tout comme le fait que les charges inhérentes à l'exploitation et à l'entretien sont supportables (cf. explications concernant EB 6, au chap. 3.4.6).

D'une manière générale, pour être prête à être réalisée, une mesure doit disposer d'un avant-projet deux ans avant le début de sa réalisation. Il est possible de déroger à ce principe pour les plus petites mesures dont la préparation est moins complexe.

²⁹ Le rapport explicatif sur l'examen des projets d'agglomération de deuxième génération explique en détail les critères complémentaires.

La Confédération recommande aux agglomérations de disposer, au moment de la remise du projet d'agglomération, d'un avant-projet pour chaque mesure inscrite sur la liste A. Pour celles de ces mesures dont les coûts d'investissement dépassent 100 millions de francs, il est impératif de réaliser un avant-projet, de manière à avoir une estimation suffisamment précise des coûts et de l'efficacité.

4.4.2 Mesures concernant l'urbanisation

La nouvelle législation fédérale en matière d'aménagement du territoire oblige les cantons à définir dans leur plan directeur des objectifs clairs sur l'urbanisation, afin de réduire l'étalement urbain. Il est en particulier attendu des cantons qu'ils se prononcent sur les limites à l'extension de l'urbanisation, sur le dimensionnement des zones à bâtir – y compris les règles de mise en zone à bâtir –, sur la densification et la rénovation urbaines, ainsi que sur la coordination entre urbanisation et transports. Le plan directeur doit également inclure les projets à fort impact sur le territoire et l'environnement, tels que les pôles de développement cantonaux, les installations à forte fréquentation, etc.

On peut donc partir de l'idée que les plans directeurs cantonaux contiendront désormais des parties substantielles des mesures d'urbanisation prévues dans les projets d'agglomération, même si, dans le périmètre de leur compétence, les projets d'agglomération peuvent en poursuivre la concrétisation. Sur certains sujets précis, comme par exemple la délimitation du territoire d'urbanisation, le plan directeur cantonal peut être diversement concret (variantes A à C selon le complément au guide de la planification directrice). Dans la délimitation du territoire d'urbanisation des projets d'agglomération, le canton peut disposer d'une marge de manœuvre très large ou nulle selon l'option choisie dans son plan directeur cantonal.

Lors de l'évaluation de l'efficacité des mesures dans le domaine de l'urbanisation, les mesures du plan directeur remanié d'après la nouvelle LAT doivent également être prises en compte, si les contenus pertinents pour le projet d'agglomération (cf. EB 4) sont traités dans le cadre du plan directeur cantonal. La condition est que ces mesures soient citées parmi les mesures d'urbanisation du projet d'agglomération sous la forme d'une fiche de mesure.

Lors de l'examen des mesures relevant du domaine de l'urbanisation et qui sont liées à une mise en zone à bâtir, la conformité avec la nouvelle LAT et avec le plan directeur remanié est déterminante. Etant donné que les travaux de révision des plans directeurs cantonaux en seront à des stades d'avancement différents, les conditions suivantes sont applicables pour l'examen et la prise en compte de ces mesures :

- Au moment de la remise du projet d'agglomération, le plan directeur cantonal conforme à la nouvelle LAT a reçu l'approbation du Conseil fédéral : il est tenu compte du plan directeur cantonal pour l'examen de la mesure d'urbanisation.
- Au moment de la remise du projet d'agglomération, le plan directeur cantonal révisé conformément à la nouvelle LAT en est au stade de l'examen préalable ou de la remise à la Confédération pour approbation : il est tenu compte du projet de révision du plan directeur cantonal pour l'examen de la mesure d'urbanisation.
- Au moment de la remise du projet d'agglomération, la Confédération n'a pas connaissance du plan directeur cantonal adapté conformément à la nouvelle LAT. Dans ce cas, la Confédération attend que le conseiller d'Etat en charge du plan directeur cantonal atteste que les mesures d'urbanisation contenues dans le projet d'agglomération sont possibles et utiles dans le cadre de la stratégie d'urbanisation prévue pour le plan directeur (en particulier en ce qui concerne le dimensionnement des zones à bâtir).

4.5 L'évaluation du projet d'agglomération dans son entier

L'efficacité du projet d'agglomération est déterminante pour fixer le montant des contributions fédérales accordées aux mesures de ce projet (cf. art. 17d, al. 1, LUMin). Le taux de contribution de la Confédération est compris entre 30 et 50 %.

La procédure d'évaluation de l'efficacité consiste à mettre en relation l'utilité du projet d'agglomération et son coût. Tant le coût que l'utilité sont calculés en tenant compte de la taille de l'agglomération et de ses particularités.

Pour les projets d'agglomération de troisième génération, le coût et l'utilité sont évalués en incluant les mesures de première et deuxième générations, sans inclure toutefois les projets urgents. Cette prise en compte vise à éviter des effets de bord dus à l'attribution d'une mesure particulièrement chère à l'une ou l'autre période quadriennale.

4.5.1 Evaluation de l'utilité d'un projet d'agglomération

L'utilité d'un projet d'agglomération est évaluée sur la base des critères d'efficacité (CE) définis au chapitre 3.5. La vision d'ensemble de l'agglomération, les analyses effectuées, les défis, les stratégies, les mesures et le fil conducteur sont les éléments décisifs pour juger de l'efficacité du projet. Pour les projets d'agglomération déjà cofinancés dans la première ou la deuxième génération, on examinera en outre la concordance avec les projets antérieurs. L'évaluation se fait par comparaison avec une évolution « de référence » sans projet d'agglomération. Elle se fonde sur des données qualitatives, complétées si possible par des données quantitatives. On vérifie d'abord qu'il existe des stratégies et des conceptions pour tous les champs d'efficacité (transports, urbanisation, sécurité et environnement). Ensuite a lieu l'évaluation selon les critères d'efficacité, qui tient compte des sous-critères et des questions concrètes formulées dans le chapitre 3.5.

L'évaluation de l'utilité des projets d'agglomération de troisième génération concerne les mesures suivantes :

- mesures des listes A et B de troisième génération selon les priorités établies par la Confédération
- mesures ne pouvant prétendre à un cofinancement et mesures non infrastructurelles dans les domaines de l'urbanisation, du paysage et des transports, y compris les prestations assumées entièrement par l'agglomération pour les horizons A et B³⁰
- mesures classées par la Confédération parmi les prestations assumées entièrement par l'agglomération
- mesures ayant une importance pour le projet d'agglomération et réalisées aux horizons A et B, mais cofinancées par d'autres moyens fédéraux
- mesures de la liste A de première et deuxième générations qui sont incluses dans l'accord sur les prestations (mesures pouvant ou non prétendre à un cofinancement et prestations assumées entièrement par l'agglomération), et éventuelles mesures supplémentaires dont la mise en œuvre a été achevée ou a débuté durant ces périodes (2011-2014 et 2015-2018 respectivement).

Les mesures de la liste C, de la liste C* et les projets urgents ne sont pas pris en compte dans l'évaluation de l'efficacité du projet d'agglomération. L'appréciation porte à chaque fois sur le critère d'efficacité dans son ensemble. Les sous-critères ne sont pas notés individuellement.

³⁰ Dans les projets d'agglomérations de deuxième génération, les prestations assumées entièrement par l'agglomération sont diversement traitées. Quelques projets comportaient un nombre important de prestations assumées entièrement par l'agglomération, d'autres ont presque totalement renoncé à en faire état. La Confédération demande donc, pour les projets de troisième génération, d'indiquer les prestations assumées entièrement par l'agglomération fournies et prévues, parce qu'elles peuvent jouer un rôle dans l'évaluation du projet.

En outre, la Confédération souligne que, comme pour les générations précédentes de projets d'agglomération, les analyses et/ou mesures facultatives (p. ex. dans les domaines du transport de marchandises ou du paysage) sont susceptibles d'améliorer l'efficacité du projet dès lors qu'elles augmentent l'utilité mesurée au moyen des critères d'efficacité.

Afin de tenir compte de la différence de taille des agglomérations, l'appréciation fait l'objet d'une réflexion en fonction de la taille de l'agglomération concernée.

Pour les critères d'efficacité 1 à 4, les points attribués sont les suivants :

- 1 point : effet négatif
- 0 point : effet nul
- 1 point : effet faible
- 2 points : effet suffisant
- 3 points : effet important

Influence de l'état de la mise en œuvre des mesures des projets des générations précédentes sur l'évaluation de l'utilité

Comme mentionné plus haut, l'évaluation de l'efficacité des projets de troisième génération prend aussi en compte les mesures incluses dans les accords sur les prestations des projets des première et deuxième générations. Si les mesures prévues dans ces accords n'ont pas été mises en œuvre, ou seulement partiellement, cela a des effets négatifs sur l'évaluation globale du projet de troisième génération, parce qu'il n'est plus possible dans ce cas d'attribuer les effets à telle ou telle mesure. Il peut en résulter une réduction de la contribution financière. La Confédération procédera naturellement avec prudence sur ce plan, veillant en particulier à tenir compte des raisons expliquant le retard dans la mise en œuvre de certaines mesures et à ne pas pénaliser par une mauvaise évaluation des adaptations apportées au calendrier pour des motifs justifiés. Il est toutefois important que le projet d'agglomération de troisième génération fasse état de ces modifications de calendrier et que les nouvelles mesures envisagées anticipent les débordements calendaires éventuels.

L'état de la mise en œuvre des mesures est directement pris en compte dans l'évaluation de l'utilité du projet³¹. Le compte rendu de mise en œuvre doit donc faire partie intégrante du projet d'agglomération de troisième génération et non pas être livré séparément. Le but de cette exigence est d'assurer que les nouvelles mesures prévues se réfèrent à l'état de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération précédents, car les mesures du projet d'agglomération de troisième génération fondées sur des mesures des projets antérieurs ne pourront être efficaces que si les mesures antérieures sont effectivement concrétisées selon le calendrier prévu. Il s'agit encore de garantir la faisabilité financière des nouvelles mesures. Si la mise en œuvre des mesures antérieures est retardée, il peut en résulter des surcharges financières impossibles à assumer au niveau communal et/ou cantonal. La preuve de la faisabilité financière est d'autant plus importante dans de tels cas.

4.5.2 Evaluation du coût d'un projet d'agglomération

Le coût se compose, par analogie à la détermination de l'utilité, de l'ensemble des coûts qui résultent de la mise en œuvre des mesures de type A et B priorisées par la Confédération du projet d'agglomération de troisième génération, mais également du coût des mesures prévues en priorité A par l'accord sur les prestations de première et deuxième générations.

Le coût du projet d'agglomération ne comprend pas le coût des mesures de type C, ni celui des projets urgents (mentionnés dans l'Arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure). Tout comme l'utilité, le coût est rapporté à la taille de l'agglomération.

L'affectation aux catégories de coûts (faibles, moyens, élevés) se fait, pour chaque agglomération, sur la base de valeurs indicatives des contributions fédérales. On obtient ces valeurs indicatives en

³¹ En revanche, on renonce désormais à la réduction de 5 ou 10 % du taux de cofinancement pour les nouvelles mesures dans le cas d'une mise en œuvre insuffisante de mesures antérieures, comme cela était encore prévu dans les directives 2010.

répartissant les moyens fédéraux à disposition en fonction du poids relatif de chaque agglomération. Le poids d'une agglomération est la somme de la population et du nombre d'emplois multiplié par un coefficient de 0,5³².

Si les coûts d'un projet d'agglomération se situent dans une fourchette d'un tiers de plus ou de moins autour de cette valeur indicative, ils sont considérés comme moyens. Au-dessus de cette fourchette, ils sont considérés comme élevés, au-dessous ils sont considérés comme faibles. Cette approche garantit ainsi la prise en compte de la taille de l'agglomération.

4.5.3 Calcul du taux de contribution financière

Le taux de contribution financière de la Confédération résulte de l'effet global (utilité) et des coûts globaux du projet d'agglomération (voir fig. 9).

³² Cela permet d'ajuster le calcul en fonction de la population, mais aussi de tenir compte du fait qu'une agglomération offre de nombreux emplois et accueille un grand nombre de navetteurs des agglomérations environnantes. Dans les agglomérations transnationales, on ne prend en considération que la partie suisse, parce que seules sont cofinancées les mesures qui déplient leurs effets sur cette partie suisse de l'agglomération.

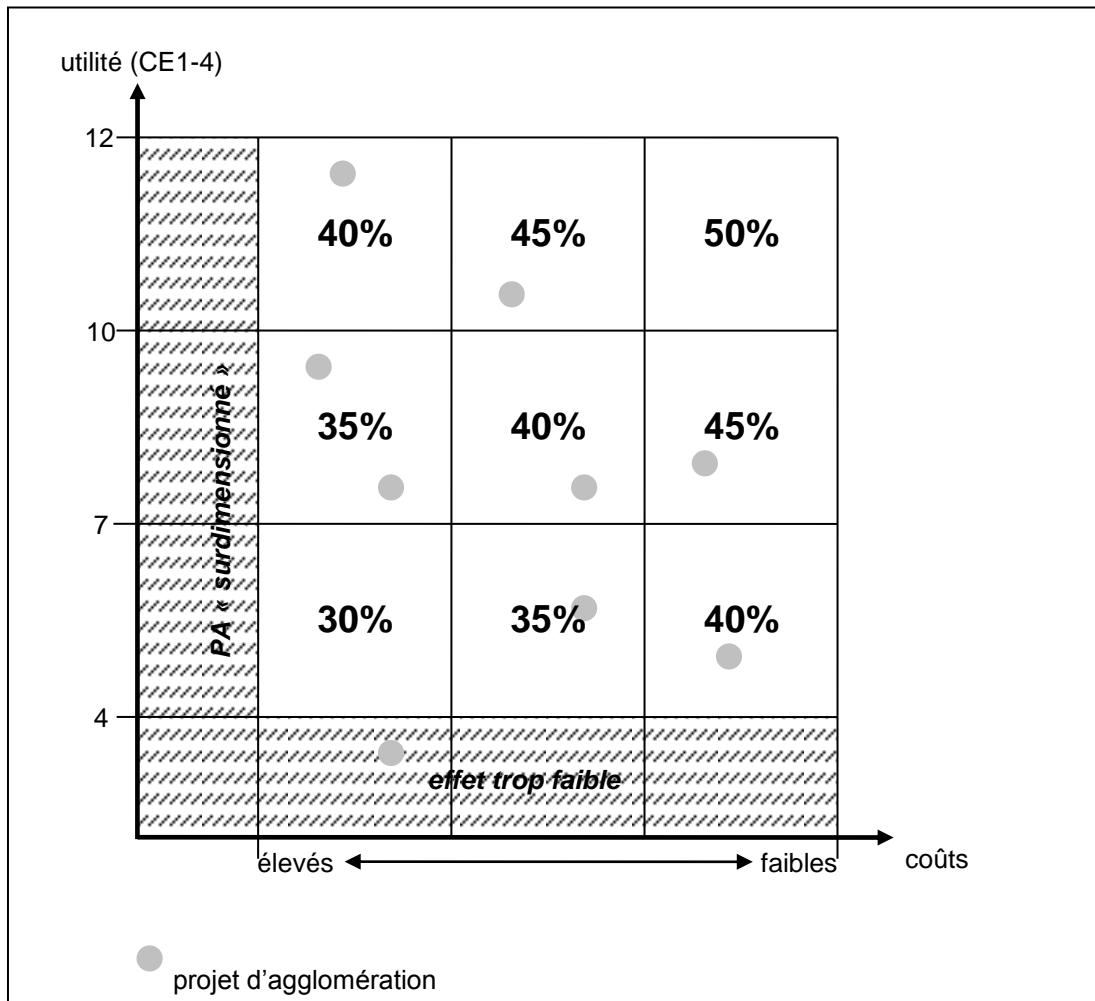


Figure 9

Les taux de contribution en fonction de l'efficacité du projet se répartissent en quatre catégories :

- 0 – 3 points : le projet a un effet insuffisant ; quels que soient les coûts globaux, la Confédération n'en soutient pas la mise en œuvre
- 4 – 6 points : taux de 30, 35 ou 40 % selon les coûts globaux
- 7 – 9 points : taux de 35, 40 ou 45 % selon les coûts globaux
- 10 – 12 points : taux de 40, 45 ou 50 % selon les coûts globaux.

Les coûts globaux d'un projet d'agglomération se répartissent en trois catégories : élevés, moyens, faibles (cf. chap.4.5.2).

Concernant la figure 9 : Pour de lourdes mesures infrastructurelles (par ex. un tunnel en ville), qui occasionnent des coûts discontinus très élevés, les coûts d'un projet d'agglomération peuvent être surdimensionnés. La Confédération examine alors, dans la procédure d'évaluation, les possibilités de redéfinition des priorités afin que le projet ne soit pas rejeté pour cette raison et puisse quand même prétendre à un cofinancement. Il convient de mentionner notamment :

- l'échelonnement des mesures infrastructurelles les plus coûteuses en plusieurs étapes, afin de répartir leurs coûts sur plusieurs générations des projets d'agglomération
- la redéfinition des priorités dans le temps, afin de réduire les coûts globaux

- l'étude d'options visant à réduire les coûts.

4.5.4 Compte rendu de mise en œuvre des projets d'agglomération et contrôle de leurs effets

Dans le but d'évaluer *a posteriori* la bonne mise en œuvre des projets d'agglomérations et de suivre leurs effets dans le temps, un compte rendu de mise en œuvre et un contrôle de leurs effets sont mis en place. Ces deux composantes se présentent comme suit :

- **Compte rendu de mise en œuvre** : dans le compte rendu de mise en œuvre, les agglomérations consignent l'état de la mise en œuvre des mesures convenues dans l'accord sur les prestations de première et deuxième générations ;
- **Contrôle des effets** : le contrôle des effets évalue l'effet réel du projet d'agglomération sur le développement du trafic et de l'urbanisation.

Le compte rendu de mise en œuvre fait partie intégrante du projet d'agglomération et n'est plus exposé dans un rapport séparé. Les exigences à ce propos sont exposées dans le chapitre 6.

Le contrôle des effets se base sur un système d'indicateurs qui renseignent sur l'évolution des transports et de l'urbanisation dans l'agglomération. Ces indicateurs du « monitoring et du contrôle des effets des projets d'agglomération », appelés indicateurs MOCA, font l'objet d'une mise à jour périodique sous la direction de la Confédération. Ils sont au nombre de quatre : « répartition modale », « accidents », « habitants par niveau de qualité de desserte TP » et « emplois par niveau de qualité de desserte TP ». Dans les projets d'agglomération de troisième génération, il s'agit avant tout de formuler pour ces quatre indicateurs, sur la base des données actualisées mises à disposition par l'ARE pour le périmètre de l'agglomération, des **objectifs** afin de permettre le contrôle des effets des projets ultérieurs par la Confédération. Ces objectifs doivent contenir au moins un aspect qualitatif sur l'orientation à prendre. Ils doivent aussi contenir un élément quantitatif sur l'ampleur des changements visés et leur évolution au cours du temps. Il faudrait, en partant de l'état actuel, formuler au moins un objectif pour chacun des indicateurs MOCA à atteindre d'ici 2030.

En résumé : à l'avenir, les quatre indicateurs MOCA devront être pris en considération, leur évolution observée, et ils devront faire l'objet d'une interprétation dans le projet d'agglomération. Les résultats du contrôle des effets n'auront toutefois pas d'influence directe sur l'évaluation des projets d'agglomération nouvellement remis. Ils servent davantage à la Confédération dans le sens d'un monitoring comme fondement permettant de comparer dans le temps l'évolution d'agglomérations de taille comparable et, ainsi, de tirer de ces comparaisons des conclusions quant aux besoins d'action dans des agglomérations spécifiques. La Confédération évaluera la réalisation des objectifs en comparant l'évolution dans des agglomérations de même catégorie de taille.

5 Principles et exigences concernant la mise en œuvre

Les présentes directives exposent le processus de mise en œuvre des projets d'agglomération de troisième génération, sauf le sous-chapitre 5.2, qui traite des projets de première et deuxième générations. Ce processus de mise en œuvre est analogue à celui des projets de première et deuxième générations.

5.1 Principes généraux

La mise en œuvre des projets d'agglomération est du ressort des organismes responsables. Ceux-ci se chargent de l'organisation, de la planification et de la construction/réalisation des mesures relatives au projet d'agglomération.

En vue de l'établissement de l'accord sur les prestations et pour garantir le fait que les mesures seront prêtes à être réalisées et financées à temps, les agglomérations sont tenues de mettre toutes les informations nécessaires à la disposition de l'ARE (voir chapitre 5.2).

Cette mise en œuvre fait l'objet de la conclusion d'un **accord sur les prestations** signé entre le DETEC et l'organisme responsable (cf. chap. 5.3).

Pour chaque mesure d'infrastructure faisant l'objet d'un cofinancement, une **convention de financement** est passée entre l'office fédéral compétent et le canton et/ou l'entreprise de transport (voir chapitre 5.4).

5.2 Avant-projets et projets définitifs

Échéances pour la remise des avant-projets

Les avant-projets pour les mesures de grande ampleur de la liste A (dépassant 100 millions de francs d'investissement) doivent être remis avec le projet d'agglomération. Pour les autres mesures, le délai de remise des avant-projets est de deux ans au plus tard avant le début des travaux. Des dérogations peuvent être accordées dans des cas motivés. Il est en particulier possible de renoncer à la remise d'un avant-projet pour les mesures de faible ampleur (généralement en-dessous d'un million de francs d'investissement). Pour les mesures portant sur la mobilité douce, il n'est généralement pas nécessaire de remettre un avant-projet, sauf s'il s'agit d'un projet de grande ampleur (en règle générale plus de 5 millions de francs d'investissement).

Documentation des avant-projets et des projets définitifs

- Les avant-projets et les projets définitifs sont élaborés conformément aux normes et règlements de la SIA et de la VSS.
- Tous les avant-projets qui concernent le rail et la route (TP, TIM, MD) doivent être remis à l'ARE sous forme électronique (la transmission s'effectuera par le serveur FTP de la Confédération).
- Tous les avant-projets qui concernent la route (TP, TIM, MD) sont à remettre sous forme papier à l'Office fédéral des routes (OFROU). Les résultats des examens préalables effectués par les services cantonaux sont à joindre à cette documentation.
- Seuls les avant-projets nécessitant une demande de concession doivent être remis, sous forme papier, à l'Office fédéral des transports (OFT).
- Au moment de la mise à l'enquête publique, les projets définitifs routiers doivent être soumis à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) pour approbation (également les projets non soumis à l'EIE³³).

Autres exigences et délais à respecter pour les mesures soumises à la procédure d'approbation des plans par l'OFT (par ex. tramway/route, trolleybus/route)

- Les procédures d'approbation des plans (PAP) auprès de l'OFT nécessitent un délai de 12 mois, respectivement de 18 mois en cas d'expropriations (cf. art. 8 de l'Ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires (OPAPIF) ; RS 742.142.1). La demande d'approbation des plans doit contenir tous les éléments nécessaires à l'évaluation du projet, en particulier les documents requis selon l'art. 3 OPAPIF et selon la directive de l'OFT concernant l'art. 3 OPAPIF (Exigences quant aux plans).
- Une éventuelle demande de concession doit être soumise avant la PAP. Les demandes de concession ou d'extension de concession doivent contenir les documents nécessaires conformément à l'art. 5 de l'Ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCIF; RS 742.121) (en particulier EIE 1^{ère} étape). La procédure d'octroi d'une concession auprès de l'OFT nécessite un délai de 6 mois.
- Pour les mesures nécessitant une concession, il est prévu une étude d'impact par étapes selon le point 12 de l'annexe de l'Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE ; RS 814.011). La première étape de l'EIE doit être achevée avant la PAP (durée, en général, 6 mois).
- Pour les mesures dont le budget dépasse 40 millions de francs suisses mais qui ne nécessitent pas de concession, une EIE en une étape doit être menée dans le cadre de la PAP (selon le point 12 de l'annexe de l'OEIE ; RS 814.011)

³³ Conformément à l'art. 2 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et à l'art. 41 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), les infrastructures destinées au trafic (routier) qui bénéficient d'une subvention de la Confédération doivent être contrôlées quant à leur compatibilité avec les dispositions de la LPN et de la LPE.

- Pour les mesures dont le budget ne dépasse pas 40 millions de francs suisses et qui ne nécessitent pas de concession, une notice d'impact est à établir selon la « Liste de contrôle environnement pour les projets ferroviaires non soumis à l'EIE, OFT/OFEV, octobre 2010 ».

Exigences pour les mesures transfrontalières soumises à la procédure d'approbation des plans pour les chemins de fer (par ex. tramway/route)

Pour les autorisations de construire des mesures transfrontalières, le principe de la territorialité s'applique. Ceci implique que la Confédération approuve (concession, procédure d'approbation des plans) uniquement la construction du tronçon suisse. Toutefois, lors de chaque étape du processus (avant-projet, demande de concession et d'approbation des plans), en plus des documents usuels transmis à la Confédération, les informations suivantes sont demandées (réactualisées à chaque étape du processus) :

- Un plan de l'ensemble du projet sur territoire suisse et étranger ;
- Une description du projet sur territoire étranger incluant des informations au sujet des impacts environnementaux transfrontaliers ainsi que la nécessité ou non d'appliquer la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (convention ESPOO ; cf. art. 6a OEIE, 814.011) ;
- La planification des différentes étapes du projet sur sol étranger avec une indication claire de l'état d'avancement ;
- La description de la procédure d'autorisation de construire sur le territoire étranger avec une indication sur la planification temporelle de celle-ci ;
- Les coûts et la clef de répartition de ceux-ci entre les différents partenaires du tronçon sur sol étranger.

Les éléments de planning décrits ci-dessus sont résumés dans la figure suivante (exemple portant sur la deuxième génération des projets d'agglomération) :

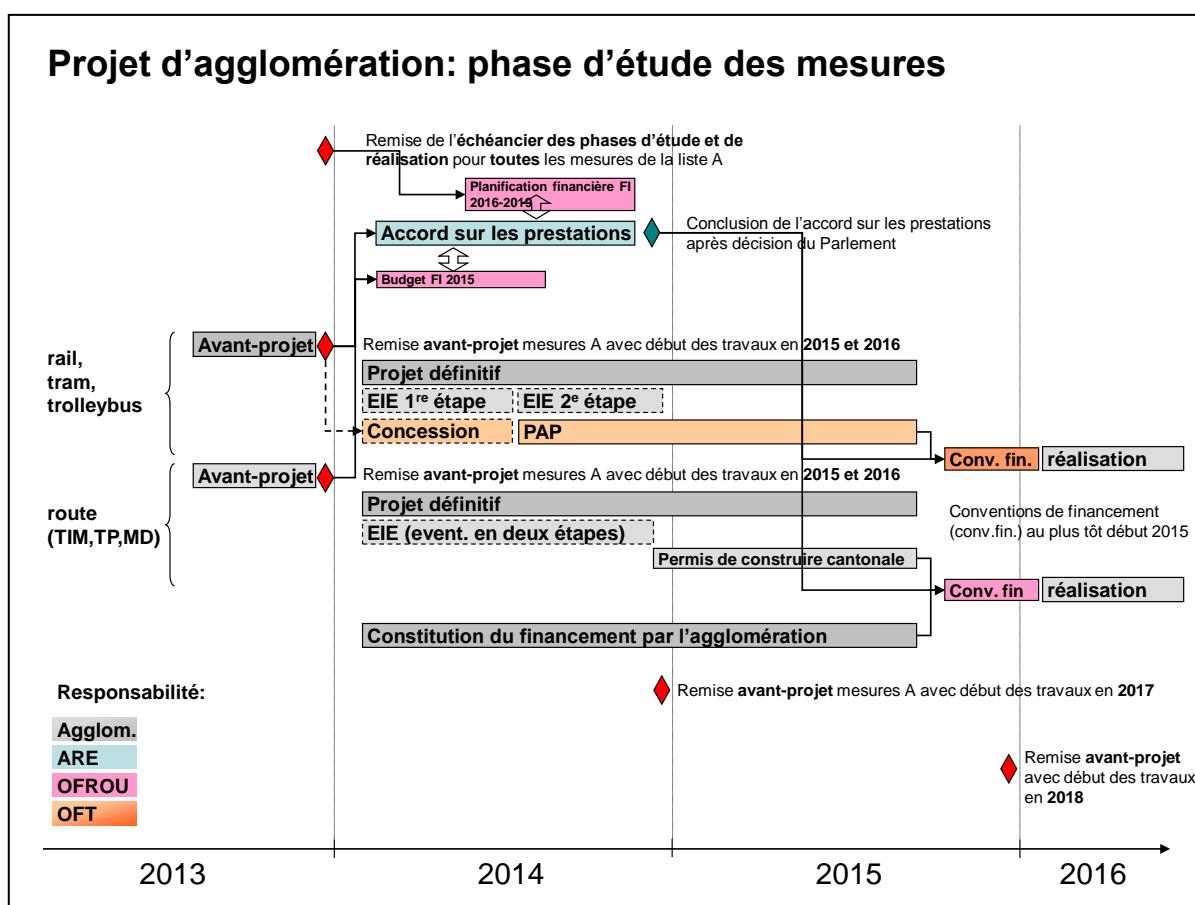


Figure 10

5.3 Accord sur les prestations pour la troisième génération

Les règles applicables à l'accord sur les prestations sont énoncées à l'art. 24 OUMin. L'accord sur les prestations fixe les modalités de la mise en œuvre du projet d'agglomération et du versement des contributions.

Cet accord est signé entre le DETEC, qui consulte au préalable l'administration fédérale des finances, et l'organisme responsable. Dans un premier temps, cette fonction sera exercée par le ou les cantons responsables vu que, pour le moment, les structures de coopération n'ont pas les compétences nécessaires. Celles-ci pourront cependant signer cet accord conjointement avec le ou les cantons responsables.

Sous réserve des actes encore à adopter concernant le cofinancement futur des projets d'agglomération par la Confédération, l'accord sur les prestations de la troisième génération des projets d'agglomération sera signé dès que le Parlement aura approuvé l'arrêté sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération, prévue pour 2019. Cet arrêté fédéral fixe le taux de contribution et le montant maximal de la contribution fédérale pour chaque agglomération. La contribution maximale correspond à la somme de toutes les contributions aux mesures de la liste A³⁴. Les mesures de la liste A, comme celles de la liste B, figurent en annexe au message concernant l'arrêté fédéral en question. Elles sont étayées par les rapports d'évaluation de la Confédération sur les projets d'agglomération de troisième génération, et feront l'objet de l'accord sur les prestations, sous réserve d'éventuelles modifications apportées par le Parlement.

Pour chaque mesure de la liste A, l'accord sur les prestations indique quelle est la part de financement de la Confédération et quel est le service responsable auprès de la Confédération.

Les mesures de la liste B sont mentionnées dans l'accord sur les prestations. Dans les cas où une faiblesse de l'efficacité de la mesure a été soulevée, l'accord sur les prestations peut donner des indications quant aux améliorations qui devront être apportées d'ici à la prochaine génération de projets d'agglomération. La liste B sert uniquement de repère pour les travaux futurs ; ni la Confédération ni les cantons ne sont donc liés par les mesures y figurant. Le rapport coût-utilité des mesures B devra être réexaminé dans le cadre de la procédure d'évaluation des projets d'agglomération de quatrième génération.

Les mesures de la liste C ne sont pas incluses dans l'accord sur les prestations.

L'accord sur les prestations contient par ailleurs la liste des mesures du domaine des transports, de l'urbanisation et du paysage qui ne peuvent être cofinancées par la Confédération, ainsi que la liste des prestations entièrement assumées par l'agglomération. L'établissement de ces listes s'appuie sur le projet d'agglomération ainsi que sur le rapport d'examen de la Confédération. Bien que la Confédération ne participe pas à leur financement, l'agglomération s'engage à les mettre en œuvre puisqu'elles ont été déterminantes lors de l'évaluation de l'efficacité globale du projet.

Résumé du contenu de l'accord sur les prestations :

- Attributions et responsabilités
- Mesures à mettre en œuvre (selon ordre de priorité établi)
- Délais pour le démarrage et la réalisation du projet de construction³⁵
- Cadre financier par mesure et services compétents auprès de la Confédération
- Principes généraux relatifs au financement : exigences quant au compte rendu de mise en œuvre, au contrôle des effets et au controlling (contrôle des coûts, des délais et contrôle financier)
- Exécution, inexécution ou mauvaise exécution de l'accord
- Modalités d'adaptation

³⁴ Par « mesures », on entend aussi, ici et partout ailleurs, les paquets de mesures.

³⁵ L'art. 17e LUMin (qui n'est pas encore en vigueur au moment de la promulgation des présentes directives, mais qui fait partie du projet FORTA) prévoit à son alinéa 2 que le DETEC fixe des délais correspondants et que le droit au versement de contributions pour une mesure s'éteint si la construction n'a pas commencé dans les délais impartis..

- Pour les projets d'agglomération ayant déjà fait l'objet d'un accord sur les prestations dans la première ou la deuxième génération : document séparé indiquant les mesures cofinancées selon les termes de cet accord sur les prestations et qui ne pourront définitivement plus être mises en œuvre avant 2027.

Le contenu précis se trouve dans l'accord sur les prestations de la deuxième génération et dans les explications qui les accompagnent.

Un nouvel accord sur les prestations est conclu à la suite de l'acceptation par le Parlement de la troisième libération des moyens du programme en faveur du trafic d'agglomération.

5.4 Convention de financement pour la troisième génération

Pour chaque mesure de la liste A contenue dans l'accord sur les prestations, une ou plusieurs conventions de financement sont conclues entre l'office compétent de la Confédération et le canton et/ou l'entreprise de transport pour les mesures d'infrastructure ferroviaire, ceci conformément à la législation sur les chemins de fer. Du côté de la Confédération, le suivi des mesures dans le domaine de la route et de la mobilité douce est assuré par l'OFROU, celui des mesures dans le domaine des chemins de fer par l'OFT. Il reste à déterminer les compétences futures concernant l'établissement de conventions de financement pour les mesures relatives aux trams et aux bus.

La convention de financement est signée avant le début de la mise en œuvre (sous réserve de l'art. 26 de la Loi sur les subventions, LSu)³⁶. Avant sa signature, il faut impérativement que la mesure soit prête à être réalisée et que son financement soit garanti. Cela signifie concrètement que l'approbation des plans est entrée en force, que le canton a délivré son autorisation de construire, et que le financement de la part de l'agglomération est garanti (décisions exécutoires d'octroi des crédits par le canton et/ou, les villes et les communes).

Les versements de la Confédération n'interviennent que pour des prestations qui ont été effectivement fournies. L'organisme responsable veille à ce que les coûts ne soient pas dépassés lors de la mise en œuvre des mesures. La contribution de la Confédération est fixée par l'accord sur les prestations. Les éventuels frais supplémentaires sont à la charge de l'organisme responsable.

L'OFROU et l'OFT mettront au point un outil simple pour contrôler si les prestations convenues sont fournies, c'est-à-dire pour vérifier le respect de l'avancement des travaux et du calendrier de la réalisation des mesures et celui du plafond de la contribution fédérale. Le controlling de l'OFT ne s'exerce cependant que pour les projets de grande envergure³⁷. La Confédération renonce à d'autres tâches de contrôle, en particulier en matière technique. Le contrôle du projet s'effectue en continu.

Des indications plus détaillées figurent dans l'accord sur les prestations de deuxième génération (en particulier ch. 4, 5 et 6), avec les explications qui les accompagnent, dans les directives sur le controlling OFT pour les projets d'agglomération et dans les directives de l'OFROU relatives aux mesures de circulation routière et de mobilité douce.

Le contrôle financier s'effectue selon les lignes directrices sur le controlling OFT pour les projets d'agglomération et selon les directives de l'OFROU relatives aux mesures de circulation routière et de mobilité douce.

Pour le reste, les règlementations et procédures fédérales concernant le subventionnement restent applicables (LSu).

³⁶ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu), RS 616.1

³⁷ Les grands projets de l'OFT sont : des projets financés par le biais du fonds FTP, des projets pour lesquels la Confédération supporte un risque financier et dont les coûts dépassent 500 millions de francs (indépendamment de la source de financement) ainsi que des projets de tunnel comportant des risques géologiques élevés.

5.5 Exigences en termes de coordination avec la planification directrice cantonale

L'art. 17c LUMin pose comme condition de cofinancement du trafic d'agglomération une concordance des projets avec les plans directeurs cantonaux. La coordination nécessaire et l'intégration dans les plans directeurs cantonaux des éléments du projet d'agglomération qui ont des effets importants sur l'organisation du territoire font également partie de l'EB 6 (cf. 3.4.6).

Les mesures liées aux infrastructures qui relèvent de la planification directrice cantonale et qui sont cofinancées par la Confédération et inscrites dans la liste A doivent être ancrées dans le plan directeur cantonal en catégorie « coordination réglée » et être approuvées par la Confédération au plus tard lors de la conclusion de l'accord sur les prestations, en principe d'ici fin 2019 pour les projets d'agglomération de troisième génération. Cela vaut aussi pour les mesures d'urbanisation qui relèvent de la planification directrice cantonale et qui sont intrinsèquement liées à une mesure de la liste A touchant aux infrastructures (par ex. pôle de développement qui doit être desservi par une nouvelle ligne de tram).

Les autres mesures d'urbanisation relevant de la planification directrice cantonale doivent être ancrées dans le plan directeur et être approuvées au plus tard quatre ans après la signature de l'accord sur les prestations. Il serait toutefois judicieux de concrétiser ces mesures d'urbanisation rapidement, si possible avant la conclusion de l'accord sur les prestations de troisième génération.

Enfin, il est recommandé que les mesures liées aux infrastructures de la liste B qui relèvent de la planification directrice cantonale soient ancrées dans le plan directeur cantonal en catégorie « coordination en cours » avant la conclusion de l'accord sur les prestations. Cela ne constitue cependant pas une condition impérative.

La demande d'approbation des adaptations du plan directeur doit être déposée suffisamment tôt (selon les délais standards prescrits par l'OAT, au moins trois mois avant la signature de l'accord sur les prestations pour les adaptations du plan directeur, et au moins six mois pour les adaptations faisant partie d'une révision totale). La coordination avec la révision des plans cantonaux (en fonction de la nouvelle législation sur l'aménagement du territoire) constitue un défi tout particulier pour les projets d'agglomération de troisième génération.

Si le plan directeur adapté n'est soumis aux autorités fédérales pour examen et approbation qu'après le dépôt du projet d'agglomération de troisième génération, la Confédération demande que le plan directeur contienne déjà les mesures du projet d'agglomération qui ont une importance pour l'aménagement du territoire cantonal.

6 Aspects formels

6.1 Forme du rapport final du projet d'agglomération

Un rapport final doit être fourni à la Confédération. La forme de ce rapport n'est pas imposée mais il doit satisfaire aux prescriptions minimales suivantes :

Intégration des outils de planification, des programmes et des instruments de base

Le projet d'agglomération doit répondre aux exigences d'une planification globale dans les domaines de l'urbanisation et des transports. Concrètement, cela signifie, ainsi que cela est décrit au chapitre 3.4.4, que les éléments déjà connus et importants concernant l'urbanisation et les transports figurent dans le projet d'agglomération. Il peut s'agir par exemple des éléments du plan directeur cantonal, de programmes d'amélioration de la sécurité du trafic ou de planifications d'infrastructures nationales. Les éléments importants pour un projet d'agglomération contenus dans de tels documents de base devraient également se trouver dans le projet d'agglomération, de façon claire et éventuellement résumée. S'agissant des explications détaillées qui ne sont pas nécessaires à la compréhension du projet d'agglomération, il est aussi possible d'y faire allusion par le biais de renvois aux documents de base concernés. En s'appuyant sur les générations précédentes du projet d'agglomération, les contenus des instruments de base évoqués ci-dessus peuvent si nécessaire être approfondis et complétés. Les résultats correspondants sont ensuite à réintégrer dans les documents de base idoines (par ex. dans le plan directeur cantonal).

Unité des documents

Le projet d'agglomération sera limité à un nombre restreint de documents différents.

Si le projet d'agglomération comporte plusieurs documents ou fascicules, ceux-ci auront une ligne graphique reconnaissable et unifiée et doivent être clairement marqués comme constituant ensemble le projet d'agglomération et être numérotés en conséquence.

Références bibliographiques

Le projet d'agglomération comprend une référence bibliographique complète avec titre, sous-titre(s), éditeur, auteurs, année et lieu d'édition.

6.2 Détail des mesures individuelles du domaine des transports et de l'urbanisation

Chaque mesure est résumée sur une fiche.

Eléments devant figurer dans les fiches de mesures du domaine des transports :

Numéro de mesure	Chaque mesure porte un numéro. Le cas échéant, le numéro existant est si possible repris du projet de première ou de deuxième génération. Pour les mesures qui figuraient déjà dans les projets d'agglomération précédents, il faut aussi mentionner le code ARE. Les liens de dépendance entre des mesures de projets de génération différente doivent apparaître, avec l'indication du code ARE.
Priorité définie par l'agglomération	Priorité A, B ou C Pour les mesures du projet d'agglomération de première génération qui bénéficient déjà d'un cofinancement, la priorité est notée A1 ; pour les mesures cofinancées de deuxième génération, la priorité est notée A2. Pour les mesures à l'horizon A qui impliquent des investissements supérieurs à 100 millions de francs, il faut attester que le stade de l'avant-projet a été atteint.
Calendrier de mise en œuvre	Date prévue du début des travaux Date prévue de la mise en service
Représentation cartographique	Représentation de la mesure sur une carte à l'échelle 1:50'000 au minimum ou plus précise, si cela est nécessaire pour la bonne compréhension.
Opportunité	Texte expliquant l'opportunité de la mesure, notamment sa conformité avec la vision d'ensemble et avec les stratégies sectorielles qui en découlent, et le rapport avec les besoins d'action démontrés dans l'analyse, et le cas échéant avec les mesures correspondantes des projets d'agglomération de première et deuxième générations et avec les mesures nationales.
Utilité	Texte justifiant l'utilité de la mesure en fonction des quatre critères d'efficacité. Une notation des critères n'est pas exigée.
Faisabilité	Pour les mesures de grande ampleur, donner brièvement la preuve de la faisabilité (y compris la référence aux documents correspondants).
Coûts	Seuls peuvent être indiqués les coûts « imputables » en tant que coûts d'investissement (cf. chap. 1.3 et 3.6.2). Les montants s'entendent toujours hors TVA. L'estimation des coûts des mesures doit avoir si possible une précision minimale de l'ordre de +/- 30 %. Il est conseillé, du point de vue de la Confédération, d'avoir atteint le stade de l'avant-projet au moment du dépôt du projet d'agglomération. A ce stade, les coûts peuvent être estimés à +/- 20 %. Pour les projets à l'horizon A impliquant un volume d'investissement supérieur à 100 millions de francs, il faut montrer l'état des coûts au stade de l'avant-projet. Pour la suite du processus (programme en faveur du trafic

d'agglomération et accords sur les prestations), les coûts se fondent sur les prix au moment de la remise du projet d'agglomération de troisième génération (moment de la demande de subvention). Ils constituent un plafond et ne peuvent plus faire l'objet de modifications ultérieures, sauf l'adaptation au renchérissement. L'organisme responsable a donc avantage à approfondir les études, les projets et avant-projets concernant les mesures les plus lourdes, afin d'avoir une estimation aussi précise que possible des coûts.

Financement	<p>Part fédérale :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ projet d'agglomération ■ autres sources de financement de la Confédération <p>Part cantonale</p> <p>Part communale</p>
Degré de maturité	Etat du projet (degré de maturité 1 ou 2, cf. chap. 4.4.1.4)
Calendrier de remise de l'avant-projet	Bref descriptif des travaux et des délais jusqu'à la remise de l'avant-projet à la Confédération.
Données quantitatives	<p>Trafic journalier moyen (TJM) pour les mesures de type :</p> <ul style="list-style-type: none"> - contournement routier (charge sur le réseau existant) - modification/requalification de carrefours ou de tronçons - système de gestion du trafic - mesures particulières de sécurité. <p>Pour le TJM, il faut fournir des indications chiffrées.</p>
Pertinence de la mesure par rapport au plan directeur	Appréciation par l'agglomération ou le canton
Etat de l'intégration dans le plan directeur	<p>Pour les mesures à intégrer dans le plan directeur, indication de l'état dans le plan directeur cantonal approuvé (état 30.9 ou 31.12.2016) :</p> <p>Pas d'état de coordination / information préalable / coordination en cours / coordination réglée.</p>

Eléments devant figurer dans les fiches de mesures concernant l'urbanisation :

Pour les mesures concernant l'urbanisation, il est exigé désormais un commentaire introductif expliquant la conformité du projet d'agglomération et de ses mesures à la LAT, ainsi que l'état des travaux ou de la procédure d'approbation du ou des plans directeurs cantonaux au moment de la remise du projet d'agglomération.

Il faut en outre expliquer si et de quelle manière le projet d'agglomération dans son entier ou des parties du projet sont concernés par les mesures compensatoires pour les nouveaux classements en zone à bâtir (disposition transitoire selon l'art. 38a LAT, objectifs du plan directeur cantonal pour la compensation lors de nouveaux classements en zone à bâtir, compensation obligatoire des surfaces d'assölement en cas de non-respect de la superficie totale minimale selon le Plan sectoriel des surfaces d'assölement).

Numéro de mesure	Chaque mesure porte un numéro. Le cas échéant, le numéro existant est si possible repris du projet de première ou de deuxième génération. Pour les mesures qui figuraient déjà dans les projets d'agglomération précédents, il faut aussi mentionner le code ARE. Les liens de dépendance entre des mesures de projets de
------------------	---

Priorité définie par l'agglomération	génération différente doivent apparaître, avec l'indication du code ARE.
Calendrier de préparation et de mise en œuvre (horizon)	Priorité A, B ou C Les mesures qui sont déjà incluses dans l'accord sur les prestations de première ou de deuxième génération sont désignées par le sigle SA1 ou SA2. Bref descriptif des travaux et des délais (début de la préparation / début de la mise en œuvre / achèvement).
Représentation cartographique	Représentation de la mesure sur une carte à l'échelle 1:50'000 au minimum ou plus précise, si cela est nécessaire pour la bonne compréhension.
Opportunité	Texte expliquant l'opportunité de la mesure, notamment sa conformité avec la vision d'ensemble et avec les stratégies sectorielles qui en découlent, et le rapport avec les besoins d'action démontrés dans l'analyse, et le cas échéant avec les mesures correspondantes des projets d'agglomération de la première et de la deuxième génération.
Utilité	Texte justifiant l'utilité de la mesure en fonction des quatre critères d'efficacité. Une notation des critères n'est pas exigée.
Pertinence de la mesure par rapport au plan directeur	Appréciation par le canton.
Nécessité de classements en zone à bâtrir et éventuelles pertes de surfaces d'assolement ou de zones protégées d'importance nationale	Estimation ou indications quantitatives sur les surfaces si la mise en œuvre de la mesure ou du paquet de mesures nécessite des classements en zone à bâtrir ou touche des surfaces d'assolement ou des zones protégées d'importance nationale.
Etat de la coordination dans le plan directeur approuvé	Pas d'état de coordination / information préalable / coordination en cours / coordination réglée.

6.3 Compte rendu de mise en œuvre

La partie descriptive du compte rendu de mise en œuvre est désormais appelée à faire partie intégrante du projet d'agglomération, il n'y a donc plus besoin d'établir un rapport ad hoc. Le compte rendu de mise en œuvre constitue ainsi, avec la vision d'ensemble de l'agglomération et les stratégies sectorielles qui en découlent, une base importante pour l'élaboration des mesures du projet d'agglomération de troisième génération. En effet, avec le nombre croissant de générations de projets d'agglomération, le contrôle de la cohérence du contenu des mesures est de plus en plus important car il faut pouvoir comprendre comment les mesures sont liées entre elles au fil des différentes générations de projets et comment le projet actuel prend en compte le fait que certaines mesures de projets antérieurs ne puissent être mises en œuvre comme cela était prévu. C'est pourquoi il convient de faire brièvement par écrit le point à l'intérieur même du projet d'agglomération sur la mise en œuvre des mesures des projets antérieurs. Cela peut prendre la forme d'une présentation sommaire, lorsque les mesures sont mises en œuvre conformément aux planifications, ou au contraire détaillée lorsque la mise en œuvre des mesures ne correspond temporellement ou matériellement pas à ce qui avait été prévu. Avec les projets d'agglomération de troisième génération, il s'agit avant tout de se pencher sur la mise en œuvre des mesures de la première génération et de voir si la mise en œuvre des mesures de la liste A contenues dans les projets de deuxième génération progresse comme prévu.

Si la partie descriptive du compte rendu de mise en œuvre doit figurer dans le projet d'agglomération, les tableaux sur l'état de la mise en œuvre des mesures contenues dans l'accord sur les prestations devront à l'avenir encore être fournis dans une annexe. Ces tableaux doivent être le plus à jour possible et montrer l'état de mise en œuvre des mesures au moment de la remise du projet d'agglomération.

Les tableaux doivent aussi présenter l'état d'avancement des projets jugés urgents. Pour garantir une image homogène de l'état de la mise en œuvre sur toutes les agglomérations, les indications des tableaux auront pour date de référence le **30 septembre 2016**.

Les tableaux du compte rendu sur la mise en œuvre doivent renseigner sur les listes de mesures suivantes :

- projets urgents
- mesures infrastructurelles de la liste A de la première / deuxième génération selon l'accord sur les prestations
- prestations assumées entièrement par l'agglomération de la liste A de la première / deuxième génération selon l'accord sur les prestations
- mesures concernant les transports qui ne sont pas cofinancées par le fonds d'infrastructure, de la liste A de la première / deuxième génération selon l'accord sur les prestations
- mesures concernant l'urbanisation qui ne sont pas cofinancées par le fonds d'infrastructure, de la liste A de la première / deuxième génération selon l'accord sur les prestations
- mesures de la liste B de la première / deuxième génération (liste B selon rapports d'examen, y compris prestations assumée entièrement par l'agglomération).

Si aucun projet d'agglomération n'est remis pour la troisième génération, il n'est pas nécessaire de remplir la partie descriptive du compte rendu de mise en œuvre. Celui-ci prend alors la forme de tableaux.

Les tableaux sont préparés par l'ARE (liste des mesures avec indication sur la remise du projet d'agglomération et examen par la Confédération) ; ils seront transmis aux agglomérations au plus tard fin 2015. Les agglomérations de leur côté doivent faire rapport sur les éléments suivants :

Mesures du domaine des transports

Coûts d'investissement	Devis mis à jour, y compris le renchérissement, avec ou sans TVA, date de l'état des coûts
Indication de changement	Explications en cas de non réalisation ou de modification de mesures
Début de la mise en œuvre / début des travaux	Année du début de la mise en œuvre / du début des travaux
Moment de la mise en service	Année de la mise en service
Explications / étapes prévues jusqu'au début de la mise en œuvre / jusqu'au début des travaux, selon planification	Descriptif des étapes et des procédures prévues encore nécessaires jusqu'au début de la mise en œuvre / jusqu'au début des travaux, avec indication des délais.

Mesures du domaine de l'urbanisation

Explications / étapes prévues jusqu'au début de la mise en œuvre / jusqu'au début des travaux, selon planification	Descriptif des étapes et des procédures prévues encore nécessaires jusqu'à la mise en œuvre prévue (consultations / enquête publique, mise en vigueur ou étapes de la procédure dans l'inscription de contenus dans les plans directeurs cantonaux ou les plans d'affectation), explications en cas de non-réalisation ou de modification des mesures.
Indication de changement	Explication en cas de non-réalisation ou de modification d'une mesure.
Début de la mise en œuvre / début des travaux	Année du début de la mise en œuvre / du début des travaux

7 Annexes

7.1 Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
bpa	Bureau de prévention des accidents
CE	Critère d'efficacité
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
EB	Exigence de base
ESPOO	Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
IFF	Installations à forte fréquentation Il s'agit des grands centres commerciaux, des marchés spécialisés et des équipements de loisirs, tels que cinémas multi-salles ou parcs aquatiques. Elles sont parfois également nommées « Installations générant un trafic important » (IGT)
IPF	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
ISOS	Inventaire des sites construits à protéger en Suisse
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LFInfr	Loi fédérale 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 (RS 725.13)
LUMin	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.2)
LFORTA	Loi sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
LSu	Loi sur les subventions,
MD	Mobilité douce ou modes doux
MOCA	Monitoring et controlling des projets d'agglomération
OAT	Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OEIE	Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement
OPAPIF	Ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires
OUMin	Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.21)

PA	Projet d'agglomération
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
TIM	Trafic individuel motorisé
TP	Transports publics (routiers et ferroviaires)
Web-SIG	Système d'information géographique basé sur internet

7.2 Classes de desserte en transports publics

Pour évaluer la qualité de desserte par les transports publics, l'ARE utilise la méthode des niveaux de qualité de desserte. Cette méthode de calcul a été décrite pour la première fois dans la norme VSS 640 290. Depuis le retrait de cette norme en 2006, il manquait une base pour les niveaux de qualité de desserte par les TP. L'ARE a donc donné force obligatoire à cette méthode de calcul en l'inscrivant dans un rapport de base. Les données géographiques qui en résultent sont mises à jour annuellement et publiées sur le site Internet de l'ARE et le SIG ARE.

[Lien vers la description de la méthode et le téléchargement des données géographiques](#)

[Lien vers la visualisation des données géographiques dans le SIG ARE](#)