



Q105-0651

Berne, le 7 mars 2017

Révision partielle de l'ordonnance relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, de l'ordonnance sur les routes nationales, de l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier et de l'ordonnance concernant les routes de grand transit

Rapport explicatif

1. Contexte

1.1 Décisions de l'Assemblée fédérale dans le cadre du message du 18 février 2015 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 œuvre du programme de développement stratégique des routes nationales (message FORTA)

En raison du déficit prévisible et des lacunes structurelles que présente le financement spécial pour la circulation routière, le Conseil fédéral a transmis le message FORTA¹ à l'Assemblée fédérale le 18 février 2015. L'objectif de ce projet est de créer un fonds destiné à financer les routes nationales et le trafic d'agglomération, et ainsi de combler le futur déficit. Il vise par ailleurs à créer un programme de développement stratégique des routes nationales et à garantir la poursuite des projets d'agglomération.

S'agissant des éléments détaillés, nous renvoyons au texte du message correspondant².

Au total, le projet FORTA comprend quatre projets partiels qui ne peuvent être dissociés pour ce qui est de leur entrée en vigueur et qui ont été adoptés par le Parlement comme suit :

1. L'arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, qui inscrit le fonds dans la Constitution et détermine les moyens affectés à celui-ci ;
2. La loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA), qui règle le fonctionnement du fonds. L'édiction de la LFORTA implique en outre l'abrogation de la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure³ (LFinfr) ainsi que la révision partielle de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales⁴ (Limpmin), de la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂⁵, de la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds⁶ (LRPL), de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales⁷ (LRN), de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière⁸ (LUMin) et de la loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière⁹ (LVA) ;
3. L'arrêté fédéral du 10 décembre 2012 sur le réseau des routes nationales¹⁰ (arrêté sur le réseau 2012), dont la mise en vigueur¹¹ permettra d'intégrer quelque 400 kilomètres de routes cantonales supplémentaires dans le réseau des routes nationales et de compléter ce dernier avec un nouveau tronçon dans la région de Lausanne/Morges (« contournement de Morges ») et un autre dans la région de Zurich/Glatttal (« autoroute du Glatttal »). La responsabilité de l'aménagement, de l'exploitation et de l'entretien de ces tronçons sera ainsi transférée des cantons à la Confédération ;
4. L'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure¹², dont l'adaptation est requise à la suite de la mise en vigueur de l'arrêté sur le réseau 2012. L'adaptation en question permettra de corriger la modification au niveau des contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques qui avait été apportée en lien avec l'arrêté sur le réseau 2012 susmentionné, étant donné que ce dernier n'est pas entré en vigueur en 2014 contrairement à ce qui était initialement prévu (cf. remarques dans la note de bas de page 11).

¹ FF 2015 1899

² Consultable à l'adresse <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/1899.pdf>

³ RS 725.13

⁴ RS 641.61

⁵ RS 641.71

⁶ RS 641.81

⁷ RS 725.11

⁸ RS 725.116.2

⁹ RS 741.71

¹⁰ FF 2013 2343

¹¹ Les Chambres fédérales ont déjà adopté le nouvel arrêté sur le réseau en 2012, mais celui-ci n'a pas pu être mis en vigueur en raison du rejet par le peuple de l'augmentation de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière) lors de la votation du 23 novembre 2013.

¹² FF 2007 8019

L'Assemblée fédérale a voté la modification de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure (projet 4) et celle de l'arrêté sur le réseau 2012 (projet 3) respectivement le 15 juin et le 14 septembre 2016. Le 30 septembre 2016, le Parlement a également adopté l'arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (projet 1)¹³, édicté la LFORA (projet 2) et voté les modifications législatives y afférentes.

La révision partielle de la Constitution fédérale découlant de l'adoption du projet 1 a été acceptée par le peuple et les cantons lors de la votation du 12 février 2017. Ainsi, les trois autres décisions de l'Assemblée fédérale peuvent également être mises en œuvre.

1.2 Intégration des modifications législatives adoptées par le Parlement dans les ordonnances et autres modifications d'ordonnances

Les modifications de la LRPL, de la LRN et de la LUMin adoptées par l'Assemblée fédérale dans le cadre du projet 2 ainsi que celles de l'arrêté sur le réseau 2012 nécessitent quelques adaptations ponctuelles dans les ordonnances correspondantes. Ainsi, l'ordonnance du 6 mars 2000 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds¹⁴ (ORPL), l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales¹⁵ (ORN), l'ordonnance du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier¹⁶ (OUMin) et l'ordonnance du 18 décembre 1991 concernant les routes de grand transit¹⁷ doivent faire l'objet d'une révision partielle.

La LFORA ne nécessite pas de dispositions d'exécution, par analogie avec la loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire¹⁸ (LFIF) et avec la LFinfr abrogée à la suite de l'édiction de la LFORA. Les modifications de la LVA ne requièrent pas non plus de révisions d'ordonnance.

La modification de l'art. 19 de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des huiles minérales¹⁹ rendue nécessaire par la modification de l'art. 12, al. 2, Limpin ne fait pas partie intégrante du présent projet. En effet, elle pourra être effectuée seulement au moment de la mise en vigueur de la disposition précitée de la Limpin, autrement dit uniquement avant que la réserve du fonds ne devienne inférieure à 500 millions de francs (cf. art. 13, al. 4, let. a, LFORA). Le calendrier reste à définir. L'adaptation de l'art. 37 de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur le CO₂²⁰ n'entre pas non plus dans le cadre du présent projet. Elle interviendra en même temps que les modifications législatives relatives à la mise en œuvre de la première série de mesures de la stratégie énergétique 2050.

D'autres modifications de l'ORN et de l'OUMin, qui ne sont pas directement liées aux décisions du Parlement, seront également effectuées dans le cadre des révisions d'ordonnances susmentionnées. Il s'agit de l'ajout, à l'art. 2, let. i, ORN, des aires d'attente et de stationnement, et de l'adaptation des annexes 1 (tronçons à réaliser par les cantons dans le cadre de l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé) et 3 (routes pour lesquelles les cantons doivent établir des plans de gestion du trafic) de l'ORN. Les modifications de l'OUMin sans lien avec le FORTA concernent les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (art. 21a et 22 OUMin).

Le Parlement a confié la mise en vigueur des différents projets au Conseil fédéral. Il est prévu de mettre en vigueur les modifications d'ordonnances le 1^{er} janvier 2018, en même temps que les modifications législatives adoptées par le Parlement, à l'exception des dispositions directement liées à l'intégration des quelque 400 kilomètres du réseau routier cantonal dans le réseau des routes nationales. Lesdites dispositions seront mises en vigueur deux ans plus tard conformément à la volonté du Parlement, soit le 1^{er} janvier 2020.

¹³ FF 2016 7371

¹⁴ RS 641.811

¹⁵ RS 725.111

¹⁶ RS 725.116.21

¹⁷ RS 741.272

¹⁸ RS 742.140

¹⁹ RS 641.611

²⁰ RS 641.711

2. Commentaires sur les différentes dispositions d'ordonnance

2.1 Ordonnance du 6 mars 2000 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (RS 641.811)

Art. 38

Al. 1

La LFIInfr a été abrogée dans le cadre de l'édiction de la nouvelle LFORA, et l'art. 14, al. 1, LFIInfr mentionné à l'art. 38, al. 1, ORPL a été inscrit à l'art. 19a LRPL par souci de cohérence. Le renvoi à l'art. 14, al. 1, LFIInfr dans l'art. 38, al. 1, ORPL doit donc être adapté en conséquence.

Al. 4

À la suite de l'abrogation de la LFIInfr, l'affectation et la répartition des moyens sont désormais réglées à l'art. 14 LUMin. L'actuel renvoi à l'art. 14 LFIInfr doit donc également être adapté aux nouvelles réalités.

2.2 Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (RS 725.111)

Art. 2, let. i

Les aires d'attente et de stationnement ne sont pas mentionnées explicitement dans l'actuelle version de l'art. 2 ORN. Ces installations existent déjà et constituent un élément important, en particulier pour la gestion du trafic lourd à travers les Alpes. Jusqu'à présent, elles relevaient de l'art. 2, let. n, ORN. Or, cette disposition avait initialement été créée en vue de la construction de centres destinés à l'intensification des contrôles du trafic lourd. L'actuelle let. i doit être complétée pour faire apparaître clairement que les aires d'attente et de stationnement sont des installations de gestion du trafic.

Art. 3a

Cette disposition prescrit le contenu minimal du rapport du Conseil fédéral concernant la prochaine étape d'aménagement du réseau des routes nationales prévue, qui doit être présenté au Parlement tous les quatre ans en vertu de l'art. 11a, al. 2, LRN.

Art. 7

Conformément au nouvel art. 7a LRN, les aires de repos peuvent désormais également être équipées d'installations de distribution de carburants de substitution ou d'autres sources de propulsion. Jusqu'à présent, seules des installations mobiles destinées au ravitaillement et à la restauration pouvaient y être exploitées. Actuellement, il n'est possible d'exploiter des installations servant à la vente de carburants et de lubrifiants, auxquelles sont également assimilées les installations de distribution de carburants de substitution, que dans des installations annexes au sens de l'art. 7 LRN. Parmi les installations de distribution d'autres sources de propulsion figurent notamment les installations d'approvisionnement en électricité (stations de recharge rapide). Le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'établir les principes nécessaires (art. 7a, al. 3, LRN), lesquels sont inscrits dans la nouvelle teneur de l'art. 7 ORN. L'article existant est remanié en ce sens, ce qui permet de supprimer l'actuel al. 1. Il sera désormais inscrit dans la loi que les aires de repos servent aux pauses de courte durée (cf. nouvel art. 7a, al. 1, LRN). De ce fait, la numérotation des alinéas est modifiée. Par ailleurs, un alinéa est ajouté pour régler spécifiquement la question de la rémunération.

Al. 1

Il appartient à l'OFROU de délivrer les autorisations nécessaires. Jusqu'ici, celui-ci était déjà chargé de l'octroi des autorisations pour l'exploitation de stands de ravitaillement et de restauration ; cette compétence vaudra dorénavant aussi pour l'autorisation des installations de distribution d'autres sources de propulsion. La durée de validité minimale de l'autorisation octroyée pour les stands de ravitaillement et de restauration restera inchangée, celle-ci ayant fait ses preuves. En revanche, les autorisations pour les installations de distribution d'autres sources de propulsion doivent pouvoir être délivrées pour une période plus longue en raison de coûts d'investissement plus élevés. Une durée de validité maximale de 20 ans semble appropriée en l'occurrence. Si les conditions requises pour un maintien des installations sont réunies, une nouvelle autorisation pourra être délivrée à leurs anciens titulaires.

Al. 2

Désormais, un nouvel alinéa règle le fait que l'OFROU peut exiger une rémunération pour l'exploitation d'installations de distribution d'autres sources de propulsion ainsi que de stands de ravitaillement et de restauration. La rémunération pour l'utilisation du domaine appartenant aux routes nationales découle également de l'art. 29, al. 2, ORN.

Al. 3 à 6

Les al. 3 à 6 actuels sont complétés de telle sorte qu'ils continuent de s'appliquer exclusivement aux stands de ravitaillement et de restauration.

Al. 7

L'OFROU doit se voir confier la compétence d'édicter si nécessaire des prescriptions concernant la conception technique des installations de distribution d'autres sources de propulsion. Cette disposition est adaptée à la hiérarchie des compétences et permettra de réagir rapidement dans ce secteur, ce qui est nécessaire au vu des progrès technologiques fulgurants qu'il connaît aujourd'hui. L'OFROU établira ses prescriptions techniques sur la base des installations usuelles sur le marché.

Art. 13, al. 4

Lorsque des routes de 3^e classe sont transférées du réseau routier cantonal vers le réseau des routes nationales dans le cadre de l'art. 8a, al. 1, LRN, il n'existe souvent que les alignements et les distances par rapport à la chaussée définis selon le droit cantonal. Afin d'éviter toute insécurité juridique, ces distances doivent rester applicables jusqu'à l'établissement juridiquement valable d'alignements des routes nationales, ce qui – par expérience – peut prendre quelques années. Les alignements des routes nationales ont un effet analogue à celui des alignements et des distances par rapport à la chaussée préexistants définis selon le droit cantonal. Ainsi, à titre d'exemple, les autorités compétentes pour les autorisations de construire en vertu du droit cantonal doivent préalablement entendre l'OFROU au sens de l'art. 24, al. 2, LRN avant de délivrer une autorisation pour des projets de construction à l'intérieur des alignements et des distances par rapport à la chaussée existants.

Annexe 1 (tronçons à réaliser par les cantons dans le cadre de l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé)

Cette annexe a été adaptée pour la dernière fois le 1^{er} mars 2015. De nouveaux tronçons du réseau des routes nationales décidé en 1960 ont été achevés et ouverts à la circulation ou le seront d'ici au 31 décembre 2017. Les modifications détaillées sont les suivantes :

Let. A : Liste des tronçons en chantier

À l'exception des deux projets sur la N09 dans le canton du Valais, tous les travaux ont pu être achevés et rayés de la liste. Le tronçon Sierre – Gampel est partiellement achevé, ce qui explique qu'il reste encore une portion de 8 km à finir. Par ailleurs, le contournement de Küblis a été inauguré. Toutefois, il reste encore quelques travaux à terminer sur le tronçon, raison pour laquelle ce dernier figure désormais à la let. B. Parallèlement, la jonction Jenaz-Küblis n'est plus désignée que par le toponyme Küblis, car Jenaz et la jonction correspondante font partie intégrante de l'étude de planification en cours Jenaz – Dalvazza (mentionnée à la let. C). Les deux projets du canton de Berne (Biel Ost [Längfeld] – Biel Süd

[Brüggmoos] et Court – Loveresse [désormais Court – Tavannes]) et celui du canton du Jura (Delémont Est – Frontière BE) ont également été inscrits sous la let. B.

Let. B : Liste des tronçons en service faisant l'objet de travaux ou de paiements résiduels

Outre les tronçons susmentionnés qui sont passés de la liste A à la liste B, le tronçon Payerne (Frontière FR) – Avenches dans le canton de Vaud et celui de Glovelier – Delémont Ouest dans le canton du Jura ont été définitivement achevés et rayés de la liste. S'agissant de la partie achevée du tronçon de la N09 entre Sierre et Gampel, il reste encore des travaux ou des paiements à effectuer pour une portion de route de 7,5 km de long, raison pour laquelle ce tronçon figure désormais sur la liste B.

Let. C : Liste des tronçons dont la réalisation n'a pas encore débuté

Le projet « N05 Zubringer Nidau (Porttunnel) » est désormais intitulé « Zubringer reches Bielerseeufer (Porttunnel) ». En outre, pour ce qui est de la nouvelle Axenstrasse (N04), le tunnel de Rophaien a été supprimé, car il n'est prévu ni dans le projet général ni dans le projet définitif correspondant. De surcroît, s'il devenait indispensable ultérieurement, le tunnel de Rophaien ne devrait pas être réalisé comme projet d'achèvement du réseau par le canton, mais comme projet d'aménagement par l'OFROU. L'abandon de ce tunnel implique également d'adapter la longueur du tronçon (1,7 km désormais).

Annexe 3 (routes pour lesquelles les cantons doivent établir des plans de gestion du trafic)

En vertu de l'art. 52, al. 2, ORN, l'OFROU peut adapter l'annexe 3 s'il y a des changements de circonstances. Cette compétence est toutefois limitée à des adaptations ponctuelles. Dans la mesure où l'annexe 3 fait en l'occurrence l'objet d'une révision complète, la modification en question doit être décidée par le Conseil fédéral.

Compte tenu des expériences faites jusqu'à présent, l'annexe a été entièrement remaniée en collaboration avec les cantons. Les modifications effectuées ont consisté d'une part à compléter l'annexe avec les routes du réseau routier secondaire confrontées à des surcharges de trafic que les routes nationales peuvent contribuer à faire disparaître, et d'autre part à indiquer les routes pour lesquelles la Confédération peut demander l'élaboration d'un plan cantonal de gestion du trafic si besoin est.

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

Titre et préambule

Le titre de la LUMin a été modifié parallèlement à l'édiction de la LFORTA. Cette modification doit également apparaître dans le titre de l'ordonnance. Du fait de l'abrogation de la LFIInfr, le renvoi correspondant dans le préambule peut également être biffé. Il convient en revanche de citer l'art. 14, al. 2, LUMin, qui oblige le Conseil fédéral à indiquer quels cantons reçoivent des contributions forfaitaires de la Confédération pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Cette disposition trouve son origine dans la LFIInfr (art. 8) et a été transposée dans la LUMin par souci de cohérence.

Art. 1, al. 1

L'OUMin règle non seulement l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, mais aussi l'utilisation d'autres moyens affectés à la circulation routière. Il convient donc de compléter l'actuel art. 1, al. 1 en ce sens ou de l'adapter sur le plan rédactionnel. Par la même occasion, dans un souci de lisibilité, les différents domaines auxquels les moyens sont affectés sont présentés aux let. a à e.

Art. 4a

Le droit en vigueur permet déjà la construction d'éléments constitutifs des routes nationales qui servent de façon prépondérante des intérêts cantonaux, régionaux ou locaux ou le réaménagement d'installations existantes de ce type, si les cantons le demandent et en assument les coûts. On pense notamment à des mesures étendues de protection contre le bruit (par ex. recouvrements), à la

construction de nouvelles jonctions ou à l'aménagement de jonctions existantes en fonction du développement local des infrastructures. Actuellement, la Confédération peut participer aux frais imputables à concurrence de 30 % au maximum (cf. art. 8, al. 3, LUMin). Les frais imputables sont définis à l'art. 21 OUMin. Il incombe au Conseil fédéral de décider si la Confédération contribue à ces frais et, dans l'affirmative, de déterminer le montant de sa participation. Il décide au cas par cas, en général dans le cadre de l'approbation du projet général. Avec le projet FORTA, le Parlement a décidé d'étendre également cette possibilité à des tiers. En outre, le législateur a arrêté que la Confédération pouvait, dans le cadre d'étapes d'aménagement au sens de l'art. 5, al. 1, let. a, ch. 2, LFORTA, contribuer jusqu'à 60 % aux frais supplémentaires des options ou des projets/parties de projets spécialement axés sur les besoins des cantons ou de tiers par rapport à la solution la plus adéquate (dite option de base). Parmi ces options figurent notamment d'autres tracés ou des options avec tunnel. Là encore, le Conseil fédéral décide de la participation financière de la Confédération au cas par cas, dans le cadre du projet général.

Le nouvel art. 4a OUMin fixe les critères suivant lesquels l'OFROU, en tant qu'autorité responsable des routes nationales, doit évaluer des projets de ce type (al. 1). D'après la législation sur les routes nationales (cf. art. 5, al. 2, LRN) et la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral ainsi que du Tribunal fédéral, il faut démontrer pour l'ensemble des projets de routes nationales qu'il existe un intérêt public. Par conséquent, les projets de construction au sens de l'art. 8, al. 3, LUMin doivent eux aussi non seulement être utiles pour le requérant, mais aussi présenter une utilité démontrable pour les routes nationales (let. a). Cette utilité doit être d'autant plus grande que les intérêts publics (par ex. protection de la nature et du paysage) ou privés (par ex. garantie de la propriété) allant à l'encontre de la réalisation du projet sont importants (let. b). Par ailleurs, au regard du calendrier de mise en œuvre d'un tel projet, l'OFROU doit intégrer la planification de l'entretien et de l'aménagement dans ses réflexions (let. c).

En vertu de l'art. 8, al. 3, LUMin, les frais du gros entretien et de l'entretien courant futurs doivent aussi être pris en considération dans les frais de construction et d'aménagement. Il s'agit des frais supplémentaires que doit assumer la Confédération pour des installations ou parties d'installation construites à la demande d'un canton ou d'un tiers. Ces frais doivent être capitalisés au taux d'intérêt en vigueur à ce moment-là. La période de capitalisation est généralement de 25 ans, en fonction de l'installation. Le taux d'intérêt est fixé sur la base de la moyenne arithmétique des cinq dernières années du rendement des obligations à 30 ans de la Confédération. Le montant dû doit être réglé au moyen d'un versement unique au moment de l'achèvement ou de la mise en service de l'installation. Il est possible de déduire les frais que l'OFROU peut éventuellement économiser ailleurs (par ex. pour l'entretien) pour la mise en œuvre d'une autre solution ou d'un projet de tiers (al. 2). Ces économies doivent toutefois être étroitement liées à l'autre solution ou au projet de tiers sur le plan fonctionnel, temporel et géographique. S'il y a plusieurs parties prenantes, les frais doivent être répartis proportionnellement à l'avantage qui en est tiré (al. 3).

Le Conseil fédéral continue de décider au cas par cas d'une éventuelle participation financière de la Confédération au sens du nouvel art. 8, al. 4, let. a et b, LUMin. La contribution aux frais supplémentaires, par rapport à la solution la plus adéquate (dite option de base), des options ou des projets/parties de projets spécialement axés sur les besoins des cantons ou de tiers se mesure à l'avantage supplémentaire qu'offre une option ou un projet pour la route nationale par rapport à l'utilité de l'option de base (al. 4, let. a). Pour les autres projets, seule l'utilité du projet de tiers pour les routes nationales est déterminante (al. 4, let. b).

Art. 8, al. 2

L'abréviation « OFROU » est désormais introduite dès l'art. 4a.

Titre précédant l'art. 15a

Par souci de cohérence, le nouvel art. 15a OUMin figure maintenant au chapitre 2. Ce chapitre règle le financement des routes nationales, auquel sont également affectées les contributions des cantons destinées à compenser les dépenses supplémentaires induites par l'intégration de nouveaux tronçons dans le réseau des routes nationales. Étant donné que l'exploitation et l'entretien sont actuellement réglés dans une section à part entière, une section individuelle doit aussi être créée pour régir les

compensations. À l'instar des sections 2 et 3 du chapitre 2, la nouvelle section 5 ne comprend qu'une seule disposition.

Art. 15a

L'art. 15a OUMin concrétise le nouvel art. 5 LUMin, qui fixe dans la loi le montant de la compensation que les cantons doivent verser ensemble, à savoir 60 millions de francs au total. Les cantons qui cèdent des tronçons appartenant au réseau routier cantonal en faveur du réseau des routes nationales dans le cadre de la mise en vigueur de l'arrêté fédéral du 10 décembre 2012 sur le réseau des routes nationales sont redevables de cette contribution de manière proportionnelle. L'art. 5 LUMin règle en outre les modalités de versement de cette compensation par les cantons concernés. Le législateur a défini à cette fin un mécanisme de compensation en cascade selon le principe suivant : tout d'abord, les Chambres fédérales réduiront dans le budget le montant total affecté aux routes principales en fonction des tronçons cédés ; ainsi, les cantons qui cèdent des tronçons recevront moins de contributions pour les routes principales du fait du mécanisme de répartition et s'acquitteront dès lors d'une première partie de la compensation. Le montant restant sera compensé lors du versement des contributions au financement de mesures autres que techniques. Lesdites contributions seront calculées sur la base des nouvelles données (longueur des routes, charges routières) et prélevées du financement spécial pour la circulation routière en vue du versement aux cantons. Avant de transférer les fonds aux cantons, le montant des compensations que ceux-ci doivent encore verser à la Confédération sera déduit. Enfin, les éventuelles créances restantes seront facturées aux cantons concernés. Il ne reste donc plus qu'à régler par voie d'ordonnance les modalités d'imputation des charges aux cantons sur la base des routes cantonales cédées au profit du réseau des routes nationales et à définir le responsable de la facturation.

Al. 1

L'al. 1 renvoie à l'annexe 6, dans laquelle figure le montant précis des compensations par canton.

Al. 2

L'Office fédéral des routes se voit confier la responsabilité de la facturation. D'un point de vue hiérarchique, il est normal que ce soit l'autorité responsable des routes nationales qui se charge directement de la facturation concernant les cantons envers lesquels la Confédération dispose encore de créances.

Art. 17, al. 2

Du fait de l'abrogation de la LFIInfr, la deuxième phrase de cette disposition doit être adaptée sur le plan rédactionnel. L'art. 13, al. 3, LUMin dispose désormais que l'indice de pondération du critère de l'altitude et du caractère de route de montagne doit être quatre fois plus élevé que celui du critère de la densité du trafic.

Art. 18

L'abrogation de la LFIInfr requiert également une adaptation de cet article sur le plan rédactionnel. Les contributions forfaitaires pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques sont désormais réglées à l'art. 14 LUMin.

Art. 19, al. 3

Le Conseil fédéral désigne les villes et les agglomérations ayant droit à des contributions après avoir entendu les cantons (art. 17b, al. 2, LUMin). Celles-ci sont répertoriées à l'annexe 4 de l'OUMin (cf. art. 19, al. 1, OUMin). Le principe énoncé dans la formulation actuelle de cet alinéa, selon lequel le DETEC peut adapter cette annexe lors de la fusion de communes (art. 19, al. 3, OUMin) est très difficilement applicable, car les fusions de communes ne sont pas forcément portées à la connaissance du DETEC. Selon la proposition de révision, une modification de la liste des communes de l'annexe 4 ne sera plus nécessaire lors de la fusion de communes qui y sont répertoriées, et la nouvelle commune constituée sera considérée comme ayant droit à des contributions.

En vertu du nouvel art. 19, al. 3, deuxième phrase, OUMin, le DETEC a la possibilité, lors de la fusion de communes qui ne sont pas toutes répertoriées à l'annexe 4 OUMin, d'adapter cette dernière selon les besoins. Or, le Conseil fédéral réexamine l'annexe 4 périodiquement tous les dix ans environ au moment de la mise à jour de la définition d'espace à caractère urbain par l'Office fédéral de la statistique et adapte cette liste si nécessaire. Il paraît donc judicieux de prévoir que le DETEC peut entre-temps modifier cette liste lors de la fusion de communes.

Art. 21a

Les projets d'agglomération de 1^e et 2^e génération ont montré que des améliorations pouvaient être obtenues dans certains domaines. Il existe un potentiel d'optimisation notamment concernant les mesures pour lesquelles les agglomérations ou les organismes responsables ont sollicité un cofinancement mais que la Confédération a jusqu'à présent incluses lors de l'examen des projets d'agglomération dans les « prestations propres ». Cette classification était due aux ressources limitées, à la priorité accordée au soutien des mesures les plus efficaces et / ou au fait que la Confédération jugeait les mesures concernées efficaces uniquement au niveau local. En signant un accord sur les prestations au sens de l'art. 24 OUMin, l'agglomération ou l'organisme responsable s'engageait jusqu'à présent à mettre en œuvre cette « prestation propre » selon la classification de la Confédération sans pour autant obtenir d'incitation financière. Cet état de fait n'est pas satisfaisant pour les agglomérations ou les organismes responsables qui ont souvent formulé des critiques à ce sujet. La conclusion d'un accord sur les prestations avec la Confédération nécessite l'accord de toutes les communes du périmètre de l'agglomération, et il est difficile pour les organismes responsables d'obtenir l'adhésion d'une commune à un projet d'agglomération lorsque celle-ci est directement concernée par les mesures considérées par la Confédération comme des « prestations propres » (en dépit des indications du projet d'agglomération et des attentes de la commune).

Il existe également un autre domaine pour lequel la charge administrative peut être considérablement réduite tant pour les agglomérations et les organismes responsables que pour la Confédération : il s'agit des mesures de faible ampleur. En règle générale, ces mesures font partie d'un paquet de mesures (par ex. dans le domaine de la mobilité douce). Jusqu'à présent, une convention de financement séparée au sens de l'art. 24, al. 4, OUMin devait être conclue pour chaque petite mesure et un décompte final devait être présenté à la Confédération. Cela représentait une charge administrative analogue à celle exigée pour une mesure de plusieurs dizaines de millions de francs, ce qui posait notamment la question de la proportionnalité.

L'introduction de contributions fédérales forfaitaires pour certaines mesures classées jusqu'à présent dans les prestations propres, ainsi que pour des mesures de faible ampleur permet d'améliorer *le cofinancement* des projets d'agglomération par la Confédération. En référence à l'art. 21a OUMin, la Confédération pourra désormais verser des contributions forfaitaires pour des mesures prévues dans les projets d'agglomération dans les domaines de la mobilité douce, pour la valorisation et la sécurisation de l'espace routier ainsi que pour les systèmes de gestion du trafic moyennant que les coûts n'excèdent pas 5 millions de francs par mesure. Ces contributions forfaitaires sont des montants fixés à l'avance sur la base de coûts par unité de prestation. Le renchérissement et la taxe sur la valeur ajoutée sont déjà pris en considération dans ces montants. Le versement d'une contribution fédérale forfaitaire permet d'alléger, pour l'ensemble des parties prenantes, la charge administrative liée aux mesures concernées lors de l'examen et de la mise en œuvre des projets d'agglomération. Il suffit de conclure avec le service compétent du canton une convention de financement pour chaque catégorie de mesures. Le versement des fonds fédéraux est effectué de façon forfaitaire en fonction de l'état d'avancement de la mise en œuvre. Il n'est plus nécessaire de présenter un décompte final. Cependant, toutes les autres mesures continuent d'être traitées individuellement.

L'art. 38 LUMin habilite la Confédération à verser des contributions forfaitaires. Selon cette disposition, le Conseil fédéral peut fixer des forfaits au lieu de se fonder sur les coûts effectifs (cf. art. 17d, al. 1, LUMin, art. 21 s. OUMin). Suivant la hiérarchie administrative, le département fixe les détails du calcul des contributions fédérales forfaitaires, c'est-à-dire qu'il définit la méthode à appliquer. Le département règle également l'examen et l'évaluation des projets d'agglomération dans le sens d'une priorisation des subventionnements (cf. art. 13, al. 2, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions [LSu ;

RS 616.1]) ; la réglementation de la méthode de calcul des contributions fédérales forfaitaires en fait également partie. De plus, le fait de définir la méthode à l'échelon du département garantit la flexibilité nécessaire pour procéder relativement simplement et rapidement à des modifications du fait des retours d'expérience.

L'ordonnance donne des indications quant aux différents paramètres que le département doit prendre en considération pour calculer de manière précise les contributions fédérales forfaitaires. La contribution forfaitaire est calculée sur la base de coûts standardisés par unité de prestation (par exemple en mètres linéaires pour des voies de circulation et en mètres carrés ou nœuds pour d'autres mesures). Ces coûts standardisés sont calculés en tenant compte de la qualité de la conception sur laquelle repose chaque catégorie de mesures dans le projet d'agglomération. Cela signifie qu'ils ne sont pas forcément les mêmes dans toutes les agglomérations. Pour des raisons de transparence et d'égalité de traitement, la méthode précise de calcul de la contribution forfaitaire à verser pour les trois catégories de mesures mentionnées sera présentée dans une directive du DETEC à l'instar de la méthode d'examen des projets d'agglomération.

Pour les contributions forfaitaires allouées à des mesures des catégories mentionnées, l'agglomération ou l'organisme responsable doit également faire un rapport de mise en œuvre (compte-rendu de mise en œuvre) et sur demande – dans le cadre de contrôles par échantillonnage – apporter à la Confédération la preuve de la réalisation effective des mesures ou du nombre convenu d'unités de prestation. Pour les mesures cofinancées de façon forfaitaire, il n'est par contre plus nécessaire de présenter un décompte final. Cela réduit considérablement la charge administrative.

Al. 1

Des contributions fédérales forfaitaires seront versées pour des mesures dans les domaines de la mobilité douce (paquet de mesures MD) et pour des mesures de valorisation et de sécurisation de l'espace routier, notamment sur la base de concepts d'aménagement et d'exploitation (paquet de mesures CAE), ainsi que pour la gestion du système de transport (paquet de mesures gestion du trafic). Parmi les mesures de mobilité douce entrant en considération, il convient de citer les voies pour la mobilité douce, les passages pour piétons, les passages souterrains, les passerelles, les ponts et les installations de stationnement. Les mesures relatives à la gestion du système de transport comprennent les mesures de régulation et de guidage du trafic (par ex. la priorité aux transports publics aux feux tricolores, les mesures de régulation ou la gestion des embouteillages) ainsi que les aménagements des infrastructures (par ex. adaptation de carrefours et aménagements de voies réservées aux bus).

Les mesures prises dans ces domaines se prêtent particulièrement à l'allocation de contributions forfaitaires, car elles ont un effet positif sur tous les critères du processus d'évaluation des projets d'agglomération et sont donc prévues dans de nombreux projets d'agglomération. Leur coût est par ailleurs relativement modeste et elles sont souvent regroupées en paquets de mesures. Pour ces catégories de mesures, il est assez simple de définir des montants forfaitaires applicables de la même manière dans toutes les agglomérations. Des évaluations comparatives (*benchmark*) de ces trois catégories de mesures effectuées dans le cadre des projets d'agglomération de 2^e génération ont permis d'en plafonner les coûts et de garantir ainsi un bon, voire un excellent rapport coût-utilité (cf. Directives du DETEC du 16 février 2016 pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 3^e génération).

L'analyse des projets d'agglomération de 1^e et 2^e génération, effectuée pour les agglomérations de toutes tailles, montre que les mesures dans les catégories mentionnées à l'al. 1, avec un montant d'investissement inférieur à 5 millions de francs, peuvent être regroupées en tant que mesures de faible ampleur. Ces mesures n'ont qu'une portée locale ou ont déjà été regroupées sous formes de paquets par les agglomérations, de telle sorte qu'elles offrent des potentiels d'optimisation des mécanismes de financement sous forme de contributions fédérales forfaitaires. Les mesures des catégories mentionnées, dont le montant est inférieur au plafond de 5 millions de francs, doivent par conséquent pouvoir bénéficier d'une contribution fédérale forfaitaire.

Al. 2

Les contributions fédérales forfaitaires sont calculées sur la base de coûts standardisés et d'unités de prestation. La méthode de calcul des coûts standard est définie dans la directive du DETEC. Les unités de prestation et la justification des coûts standardisés applicables à chaque agglomération seront fixées dans le rapport explicatif relatif à l'examen d'une génération de projets d'agglomération.

Al. 3

La mise en œuvre des mesures cofinancées de façon forfaitaire doit tenir compte de la conception globale pour la catégorie de mesures correspondante, conception qui fait partie intégrante du projet d'agglomération.

Les coûts standardisés sont déterminés sur la base de valeurs empiriques. Selon l'al. 4, la qualité des conceptions globales sur lesquelles reposent les catégories de mesures correspondantes du projet d'agglomération doit également être prise en considération. Cela signifie que les coûts standard ne sont pas forcément les mêmes dans toutes les agglomérations.

Art. 22

L'introduction de mesures cofinancées de manière forfaitaire nécessite de compléter l'art. 22 OUMin. La participation de la Confédération aux projets d'agglomération ne dépend plus exclusivement des coûts effectifs imputables au sens de l'art. 21 OUMin, mais de la somme de ces coûts et des contributions forfaitaires calculés en application de l'art. 21a OUMin (les contributions forfaitaires sont le produit (multiplication) des coûts standard par les unités de prestation prévues, réduit éventuellement sur la base de la qualité de la conception).

Dans un souci de précision, la notion de « contribution maximale » remplacera désormais celle de « montant maximal », car il s'agit de la contribution fédérale maximale à verser.

Art. 23a

Depuis l'entrée en vigueur de la LFORTA, le DETEC fixe des délais pour le début de l'exécution des projets de construction (cf. nouvel art. 17e, al. 2, LUMin). Le droit au versement de contributions prévues par le Parlement pour une mesure de projet d'agglomération s'éteint si les travaux ne débutent pas dans les délais impartis. Afin de garantir une application uniforme, l'art. 23a, al. 1 fixe la durée ainsi que le début et la fin du délai d'exécution de toutes les catégories de mesures. De plus, les cas de suspension du délai doivent être standardisés. En raison de leur importance pour les agglomérations (sécurité juridique) et également en vue de leur application pour la troisième génération de projets d'agglomération, les délais doivent être réglés dans l'OUMin.

Al. 1

L'exécution des projets de construction au sens de l'article 17e, al. 2, LUMin ou la mise en œuvre des mesures d'un projet d'agglomération doit débuter dans un délai de quatre ans. Ce délai est applicable à toutes les mesures, c'est-à-dire aux mesures individuelles, aux mesures partielles d'une mesure individuelle ou d'un paquet de mesures ainsi qu'aux mesures bénéficiant d'un cofinancement forfaitaire. Ce délai est judicieux au vu de la durée de quatre ans de tous les projets d'agglomération des générations futures ainsi que pour assurer l'égalité de traitement pour toutes les catégories de mesures. Les crédits d'engagement au sens de l'art. 7, let. b, LFORTA font l'objet d'une décision de l'Assemblée fédérale tous les quatre ans, sur proposition du Conseil fédéral. Il est donc recommandé de limiter les possibilités d'engagement aux quatre années qui suivent la décision du Parlement. Cependant, dès les échanges techniques avec la Confédération préalables à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération, les agglomérations et les cantons ont connaissance du fait que, sur la base de l'examen par la Confédération, certaines mesures pourront faire l'objet d'une demande de cofinancement dans le message correspondant. Ainsi, le délai qui leur est imparti pour le début des projets de construction ou la mise en œuvre des mesures est de six ans si l'on tient compte du délai d'exécution fixé à l'art. 23a, al. 1, OUMin. Par ailleurs, un délai de quatre ans oblige les agglomérations, respectivement les organismes responsables, à ne présenter dans les projets d'agglomération que les mesures qui peuvent être mises en œuvre rapidement. Les mesures qui ne

sont pas suffisamment abouties pour être mises en œuvre pourront faire l'objet d'une requête ultérieure, dans le cadre de projets d'agglomération de la génération suivante. Cette manière de procéder se justifie, car le financement par le FORTA sera désormais continu et le risque actuel de pénurie de moyens disponibles disparaîtra.

La perspective du versement ou le droit au versement d'une contribution fédérale s'éteint si les travaux ne débutent pas dans le délai imparti prévu à l'art. 23a, al. 1, OUMin (cf. nouvel art. 17e, al. 2, deuxième phrase, LUMin). Cette règle vaut également pour les mesures bénéficiant d'un cofinancement forfaitaire. Les ressources restantes du FORTA peuvent ainsi être utilisées pour d'autres projets et mesures au sens de l'art. 5, al. 1, LFORTA.

Al. 2

La proposition de fixer un délai de trois mois après l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération pour le début de l'exécution des projets de construction ou la mise en œuvre des mesures permet d'harmoniser les règles en la matière pour l'ensemble des agglomérations, cantons et organismes responsables. Le délai de début d'exécution des projets serait variable si l'on prenait comme référence la date de signature de l'accord sur les prestations au sens de l'art. 24 OUMin. Ce choix donnerait davantage de travail pour vérifier le respect des délais, ce qui n'est pas souhaitable. La proposition de fixer un délai de trois mois tient par ailleurs compte du fait que les accords sur les prestations ne sont conclus que lorsqu'un certain laps de temps s'est écoulé après l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral. Le délai prévu à l'art. 23a est respecté lorsque la réalisation des projets de construction ou la mise en œuvre de la mesure a débuté. Ce délai est applicable à toutes les mesures, c'est-à-dire aux mesures individuelles, aux mesures partielles d'une mesure individuelle ou d'un paquet de mesures ainsi qu'aux mesures bénéficiant d'une contribution fédérale forfaitaire.

Al. 3

Le délai imparti est suspendu durant une procédure de recours visant les mesures ou les mesures partielles d'un projet d'agglomération ou pour les mesures ayant un lien avec celles-ci. Lorsque la mise en œuvre de mesures ou de mesures partielles est bloquée par un recours les concernant, le délai d'exécution au sens de l'al. 1 est suspendu. La suspension du délai ne concerne pas toutes les mesures d'un projet d'agglomération, mais uniquement les mesures ou mesures partielles visées par un recours ainsi que les mesures ayant un lien avec celles-ci et dont la mise en œuvre semble peu judicieuse tant que la mesure visée par la procédure de recours ne peut pas être mise en œuvre.

Art. 24

Al. 4

En principe, des conventions de financement ne peuvent être conclues que pour des mesures prêtes à être réalisées. C'est la raison pour laquelle les phrases 1 et 2 de l'al. 4 ne sont pas modifiées.

Les mesures bénéficiant d'un cofinancement forfaitaire requièrent seulement la conclusion d'une convention de financement par catégorie de mesure. Pour conclure une convention de financement, il n'est donc pas nécessaire que les mesures de construction faisant l'objet d'un cofinancement forfaitaire soient prêtes à être réalisées.

Al. 6

Cet alinéa est supprimé, car il est maintenant réglé à l'art. 32, al. 6.

Art. 24a, al. 1, let. d

Cette disposition doit être adaptée sur le plan rédactionnel en raison de l'abrogation du fonds d'infrastructure et de l'introduction concomitante du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération.

Art. 32, al. 5 et 6

L'al. 5 vise à créer une base formelle pour l'établissement par le département, selon le droit en vigueur, de la documentation utilisée pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération. De plus, le nouvel al. 6 assoit les compétences de l'Office fédéral du développement territorial dans le domaine des projets d'agglomération.

Annexe 2 (routes principales en faveur desquelles la Confédération octroie des contributions globales)

L'annexe a été remaniée sur la base des routes principales cédées par les cantons au profit du réseau des routes nationales dans le cadre de la modification de l'arrêté sur le réseau du 10 décembre 2012 décidée par le Parlement. La longueur des tronçons de routes principales a notamment été adaptée aux nouvelles réalités, ce qui a des répercussions directes sur le montant des contributions globales que la Confédération doit verser aux cantons.

Annexe 4 (Liste des villes et agglomérations ayant droit aux contributions)

Le Conseil fédéral désigne, après avoir entendu les cantons, les villes et agglomérations ayant droit à des contributions. Pour ce faire, il s'appuie désormais sur la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS) en vertu de l'art. 17b, al. 2, LUMin. Cette définition lui servira de base pour établir la liste des villes et agglomérations ayant droit aux contributions (ci-après liste des VACo). Il est précisé ci-après dans quelle mesure la définition 2012 de l'OFS servant de base pour l'établissement de la liste des villes et agglomérations ayant droit aux contributions a évolué et dans quels cas certaines adaptations marginales ont été opérées.

Se fondant sur les nouvelles statistiques de 2012, l'OFS a présenté fin 2014 une nouvelle définition et un nouveau mode de calcul des espaces à caractère urbain, ce qui a induit une mise à jour de la définition d'agglomération. La comparaison de la définition utilisée jusqu'à présent, qui se fondait sur les statistiques de l'année 2000, avec la nouvelle définition de 2012 fait ressortir des différences considérables. Selon la définition de 2012, les agglomérations sont constituées par les communes-centres des agglomérations (c'est-à-dire les centres principaux et secondaires), nouvellement définies, ainsi que par les communes de couronne. Les couronnes des agglomérations se sont considérablement étendues depuis la définition de 2000. Certaines communes isolées ont changé d'attribution par rapport à la définition de 2000 ; elles faisaient partie d'une agglomération donnée à l'époque et sont désormais rattachées à une autre. Par ailleurs, plus de 300 communes considérées auparavant comme rurales sont à présent comptabilisées dans les agglomérations. Enfin, de nombreuses communes sont désormais rattachées à plusieurs centres d'agglomération et ne sont plus considérées comme des agglomérations.

Jusqu'à présent, l'annexe 4 OUMin énumérait les villes et agglomérations ayant droit à des contributions dans une liste qui faisait référence à la définition d'agglomération basée sur les statistiques de l'année 2000. Cette liste des VACo ne tient donc pas compte des changements apportés par l'OFS en 2012. Or, le nombre de communes à caractère urbain a considérablement augmenté entre 2000 et 2012. Par conséquent, l'annexe 4 OUMin ou plus précisément la liste des VACo doit être révisée.

Un groupe de travail largement représentatif réunissant des représentants de la Confédération (OFROU, OFEV, OFT et OFS), des cantons, des agglomérations ainsi que de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses a élaboré sous la conduite de l'ARE une liste complémentaire à la liste des VACo existante, qui est mise en consultation. Il a tout d'abord étudié plusieurs possibilités d'adaptation de cette liste en se référant à la nouvelle définition de l'OFS basée sur les statistiques de 2012. Tous les participants étaient unanimes pour dire que le nombre d'agglomérations et de villes ayant droit à des contributions ne devait pas être trop élevé. Ensuite, le groupe de travail s'est trouvé confronté à d'importantes difficultés et problèmes d'acceptation chaque fois que des communes ou des agglomérations perdaient leurs droits à contribution en raison de la nouvelle méthodologie statistique. La grande préoccupation des agglomérations et des cantons a été de veiller au maintien des droits des communes qui pouvaient jusqu'à présent bénéficier de contributions fédérales et participer à un projet d'agglomération. La Confédération devait ainsi pouvoir continuer à soutenir les processus de collaboration qui fonctionnaient déjà bien dans les agglomérations. Le groupe de travail est donc arrivé

à la conclusion qu'il fallait maintenir dans l'annexe 4 OUMin, et plus précisément dans la liste des VACo, les communes qui y figuraient déjà. De plus, pour l'établissement de cette liste, le groupe de travail a renoncé à deux des catégories nouvellement définies par l'OFS : les « communes multi-orientées » et les « communes-centres hors agglomération ».

La liste modifiée des VACo comprend, comme indiqué précédemment, toutes les villes et agglomérations déjà mentionnées dans l'annexe 4 OUMin, qui conservent donc leur droit à contribution. Ont été ajoutées à la liste au sens de la définition 2012 de l'OFS de l'espace à caractère urbain, les communes-centres d'une agglomération (centres principaux et centres secondaires) ainsi qu'un nombre restreint de communes de couronnes d'agglomération. La réduction du nombre de communes de couronnes d'agglomération a été obtenue en appliquant des valeurs de densité et de grandeur déterminées (nombre minimal et densité minimale de HEN²¹/km² dans les zones ; rapport entre les HEN dans ces zones et le total des HEN dans la commune ; part minimale de navetteurs dans les communes en fonction des agglomérations). Conformément à l'exigence formulée par le Parlement dans le cadre du projet FORTA de tenir compte de manière appropriée des chefs-lieux²² (cf. nouvel art. 17*d*, al. 4, LUMin), les communes de Sarnen (chef-lieu du canton d'Obwald) et Appenzell (chef-lieu du canton d'Appenzell-Rhodes Intérieures) ont été intégrées à l'annexe 4 OUMin. Ainsi, tous les chefs-lieux des cantons sont mentionnés dans l'annexe 4 OUMin, c'est-à-dire dans la liste des VACo. Enfin, dans quelques rares cas, l'ARE a procédé à certaines adaptations de la liste des VACo afin d'arrondir les périmètres et d'éviter certaines discontinuités. Pour ce faire, l'ARE a développé une méthode et en a informé les villes et agglomérations concernées. Cette opération a permis de garantir l'unité territoriale d'une agglomération ou d'une ville ayant droit à des contributions et par ailleurs d'assurer l'égalité de traitement de toutes les communes. Les communes concernées sont signalées par la mention ^{AL} dans la liste des VACo.

Il convient d'ajouter que selon le nouvel art. 17*b*, al. 2, LUMin, l'annexe 4 OUMin doit faire l'objet d'un réexamen régulier tenant compte des travaux de mise à jour du concept d'agglomération par l'OFS. Ainsi, la liste des VACo doit être révisée lorsqu'une commune ne correspond pas deux fois de suite à la définition d'agglomération de l'OFS. Il en va de même lorsqu'une commune n'a pas participé à deux générations de projets d'agglomération.

Ci-dessous figure une carte des villes et agglomérations ayant droit à des contributions en Suisse²³ :

²¹ HEN est l'acronyme qui désigne la somme des habitants (population résidante permanente), des emplois et des nuitées dans l'hôtellerie, mesurée en équivalents-habitants.

²² Sont désignés ici les chefs-lieux de canton.

²³ Cette carte montre l'état au 1^{er} janvier 2014.

Liste der beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen (BeSA)

Liste des villes et agglomérations ayant droit aux contributions (VACo)

BeSA 2012
VACo 2012

Stand / Etat au 21.11.2016

Beitragsberechtigte Städte und Agglomerationen
Villes et agglomérations ayant droit aux contributions

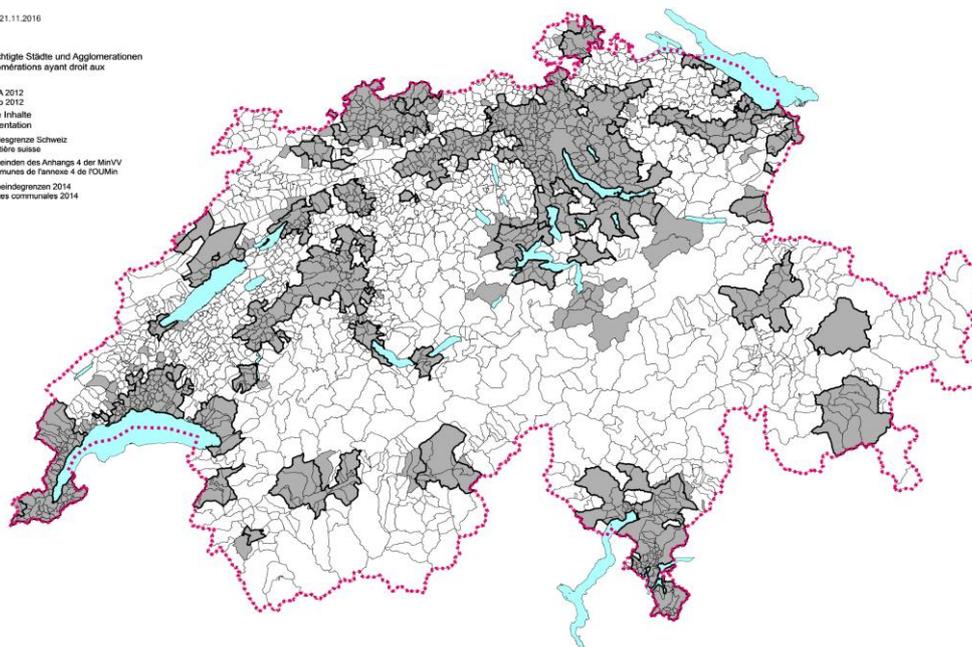
BeSA 2012
VACo 2012

Orientierende Inhalte
Elément d'orientation

Landesgrenze Schweiz
Frontière suisse

Gemeinden des Anhangs 4 der MinV
Communes de l'annexe 4 de l'OUMin

Gemeindengrenzen 2014
Limites communales 2014



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo
Sources: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS, swisstopo

© ARE

Adaptation de la liste des agglomérations et villes ayant droit à des contributions suite aux travaux de refonte

La liste ci-après complète la liste existante des villes et agglomérations ayant droit à des contributions. À l'exception de Sarnen et Appenzell, le nom de l'agglomération fait référence à la définition d'espace à caractère urbain établie en 2012. Si l'agglomération n'est pas mentionnée dans le cadre de la nouvelle définition de l'OFS, l'agglomération porte le nom utilisé dans la version actuelle de l'annexe 4 de l'OUMin. Les communes signalées par un * font désormais partie d'une nouvelle agglomération du fait de la nouvelle définition de l'OFS ; le nom de l'ancienne agglomération est indiqué entre parenthèses. Les ajouts ponctuels opérés pour arrondir les périmètres et éviter certaines discontinuités sont signalés par la mention ^{AL}.

Compléments / adaptations dans la liste existante des agglomérations et villes ayant droit à des contributions

Aldorf (UR)

Communes : Aldorf (UR), Attinghausen, Bürglen (UR), Erstfeld, Flüelen, Schattdorf, Seedorf (UR), Silenen^{AL}

Appenzell

Commune : Appenzell

Baden–Brugg

Communes : Neuenhof* (Zurich), Remigen

Bâle

Communes : Arisdorf, Buckten, Buus, Büsserach, Diegten, Hellikon, Hersberg^{AL}, Kleinfürstli, Känerkinden, Maisprach, Nunningen, Nussdorf^{AL}, Obermumpf, Olsberg^{AL}, Reigoldswil, Rickenbach (BL)^{AL}, Rümlingen, Seewen, Wegenstetten, Wenslingen, Wintersingen^{AL}, Wittinsburg, Zullwil, Zuzgen

Communes étrangères : Hausen im Wiesental, Schwörstadt, Zell im Wiesental, Durmenach, Ferrette, Niffer, Oberdorf, Riespach, Roppentzwiller, Vieux-Ferrette, Waldighofen

Bellinzone

Communes : Moleno, San Vittore

Berne

Communes : Biglen, Hindelbank, Jaberg^{AL}, Kiesen, Kirchdorf (BE), Mühlethurnen, Oppligen, Schlosswil^{AL}, Uttigen* (Thoune), Zäziwil

Biel/Bienne

Communes : Jens, Meinisberg, Orvin, Péry

Brigue–Viège

Communes : Ausserberg, Bürchen, Mörel-Filet, Niedergesteln, Raron

Buchs (SG)

Commune : Gams

Bulle

Commune : Broc

Chiasso–Mendrisio

Communes étrangères : Albavilla, Alserio, Alzate Brianza, Anzano del Parco, Nesso, Orsenigo

Delémont

Communes : Boécourt, Courtételle

Fribourg

Commune : Prez-vers-Noréaz

Genève

Communes : Avully, Begnins, Bursinel^{AL}, Bursins, Dardagny, Gilly, Mont-sur-Rolle, Rolle, Russin^{AL}

Communes étrangères : Arbusigny, Boège, Challex, Clarafond-Arcine, Contamine-sur-Arve, Cornier, Habère-Poche, La Tour, Nernier^{AL}, Peillonex, Saint-Jean-de-Tholome, Scientrier, Villard, Ville-en-Sallaz^{AL}, Viuz-en-Sallaz, Vulbens, Yvoire

Glaris

Communes : Glaris, Glaris Nord

Kreuzlingen

Commune : Reichenau

La Chaux-de-Fonds–Le Locle

Commune : Les Brenets

Lausanne

Communes : Apples, Bercher, Chavornay, Chexbres, Eclépens, Gollion, La Sarraz, Montricher, Pampigny, Poliez-Pittet, Rivaz, Villars-le-Terroir, Vuarrens, Yens

Lenzburg

Commune : Holderbank (AG)

Lucerne

Communes : Eschenbach (LU), Hildisrieden, Inwil, Malters, Neuenkirch, Rain

Lugano

Commune : Monteggio

Communes étrangères : Bene Lario, Carlazzo, Corrido, Cremenaga, Porlezza, San Bartolomeo Val Cavargna, Valsolda

Martigny

Commune : Martigny-Combe

Neuchâtel

Communes : Cressier (NE), Le Landeron, Valangin^{AL}

Olten–Zofingue

Commune : Wikon

Rheintal

Communes : Altstätten* (Heerbrugg), Au (SG)* (Heerbrugg), Balgach* (Heerbrugg), Berneck* (Heerbrugg), Diepoldsau* (Heerbrugg), Eichberg* (Heerbrugg), Marbach (SG)* (Heerbrugg), Rebstein* (Heerbrugg), St. Margrethen* (Heerbrugg), Widnau* (Heerbrugg)

Communes étrangères : Alberschwende, Altach* (Heerbrugg), Bildstein, Bregenz, Dornbirn* (Heerbrugg), Eichenberg, Feldkirch, Frastanz, Fraxern^{AL}, Fußach, Gaißau* (Arbon - Rorschach), Göfis, Götzis* (Heerbrugg), Hard, Hohenems* (Heerbrugg), Hohenweiler, Höchst* (Heerbrugg), Hörbranz, Kennelbach, Klaus, Koblach* (Heerbrugg), Krumbach, Langenegg, Lauterach, Lingenau, Lochau, Lustenau* (Heerbrugg), Meiningen, Mäder* (Heerbrugg), Rankweil, Röthis, Satteins, Schwarzach* (Heerbrugg), Sulz, Sulzberg, Viktorsberg^{AL}, Weiler, Wolfurt, Zwischenwasser

Sarnen

Commune : Sarnen

Schaffhouse

Communes : Merishausen, Siblingen

Sion

Communes : Ayent, Grône* (Sierre), Veysonnaz

Soleure

Communes : Deitingen, Günsberg

St-Gall

Communes : Berg (SG)^{AL}, Eggersriet, Roggwil (TG)* (Arbon - Rorschach), Untereggen

Stein (AG)

Communes : Münchwilen (AG), Stein (AG)* (Basel), Wallbach* (Basel)

Commune étrangère : Bad Säckingen

Wil (SG)

Commune : Jonschwil

Winterthour

Commune : Elgg

Yverdon-les-Bains

Commune : Yvonand

Zoug

Communes : Knonau* (Zurich), Meierskappel, Oberrüti

Zurich

Communes : Buchberg, Bäretswil* (Wetzikon-Pfäffikon (ZH)), Dättlikon* (Winterthour), Hausen am Albis, Hinwil* (Wetzikon-Pfäffikon (ZH)), Hittnau* (Wetzikon-Pfäffikon (ZH)), Künnten, Pfungen* (Winterthour), Pfäffikon* (Wetzikon-Pfäffikon (ZH)), Rifferswil, Schneisingen, Weisslingen, Wetzikon (ZH)* (Wetzikon-Pfäffikon (ZH))

Annexe 6 (contributions des cantons aux fins de compensation des dépenses supplémentaires induites par l'intégration de nouveaux tronçons dans le réseau des routes nationales)

L'annexe 6 présente les compensations annuelles à la charge de chaque canton. Le montant total de 60 millions de francs est énoncé à l'art. 5, al. 1, LUMin. La contribution de chaque canton est calculée sur la base de l'estimation des charges d'exploitation et d'entretien des tronçons intégrés au réseau des routes nationales. La compensation nécessaire a déjà été calculée et vérifiée par l'OFROU dans le cadre de l'élaboration du rapport d'audit du 28 juin 2010 « Compensation des charges d'exploitation et d'entretien résultant de l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales » par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et le Département fédéral des finances. Il s'est avéré que la compensation nécessaire réelle se chiffrerait à 105 millions de francs par an. Dès lors, l'Office fédéral des routes a évalué les compensations nécessaires pour chaque tronçon, définies pour les cantons correspondants. Ainsi, le canton de Zurich par exemple aurait dû s'acquitter d'une compensation annuelle de 11,35 millions de francs. Étant donné que les cantons doivent contribuer, conformément à la volonté du législateur, à hauteur de 60 millions et non plus de 105 millions de francs aux frais d'exploitation et d'entretien supplémentaires pour les tronçons repris par la Confédération, les contributions cantonales ont été réduites de manière proportionnelle. Par conséquent, la participation du canton de Zurich est de 6,49 millions de francs sur les 60 millions de francs nécessaires au total.

2.4 Ordonnance du 18 décembre 1991 concernant les routes de grand transit (RS 741.272)

Annexes 1 et 2

Les modifications des annexes 1 (liste des autoroutes) et 2 (liste des routes principales) sont dues à la modification de l'arrêté sur le réseau du 10 décembre 2012. Les deux annexes ont été révisées en tenant compte des nouvelles circonstances.

3. Conséquences

Des conséquences découlent notamment des modifications législatives déjà adoptées par l'Assemblée fédérale dans le cadre des décisions relatives au FORTA. À l'exception des contributions fédérales forfaitaires allouées pour les catégories de mesures d'un projet d'agglomération prévues dans l'OUMin, de la concrétisation du nouvel art. 17e, al. 2, LUMin, c'est-à-dire de la fixation de délais pour la mise en œuvre des mesures d'un projet d'agglomération, et de la révision de la liste des VACo, les modifications d'ordonnances proposées n'ont que des conséquences financières pour la Confédération et les cantons.

3.1 Pour la Confédération

Dans le domaine des routes nationales, seules les modifications législatives déjà adoptées par le Parlement ont des conséquences pour la Confédération. La Confédération doit notamment assumer des coûts pour l'exploitation et l'entretien des quelque 400 km de routes cantonales qui seront intégrés dans le réseau des routes nationales. Toutefois, conformément à l'art. 5 LUMin, les cantons doivent contribuer à ces coûts à hauteur de 60 millions de francs. Par ailleurs, en qualité d'autorité responsable de la construction, de l'exploitation et de l'entretien, l'Office fédéral des routes devra augmenter ses effectifs pour assurer la gestion des nouveaux tronçons. Dans ce domaine, les modifications d'ordonnances n'ont aucune conséquence pour la Confédération.

L'introduction de forfaits pour certaines catégories de mesures se traduira à l'avenir par la coexistence de deux méthodes de financement distinctes. Une nouvelle méthode sera appliquée pour les mesures

cofinancées de manière forfaitaire. Les autres mesures continueront d'être traitées comme des mesures individuelles. La Confédération devra au préalable introduire une méthode de calcul des contributions forfaitaires qui devra faire ses preuves, ce qui impliquera une charge supplémentaire durant une période de transition. La détermination des mètres linéaires/mètres carrés de mesures de mobilité douce réalisées entraînera certainement un surcoût. À long terme toutefois, on escompte un allègement administratif et par conséquent une optimisation de l'examen et de la mise en œuvre de telles mesures.

Il ne faut pas s'attendre à un déluge de demandes pour des mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires, car les agglomérations ou les organismes responsables doivent assumer au moins 50 % du coût de telles mesures.

Si le délai de quatre ans imparti pour le début de l'exécution des projets de construction ou de la mise en œuvre de la mesure d'un projet d'agglomération (mesure individuelle, mesure partielle d'une mesure individuelle ou d'un paquet de mesures ou mesure bénéficiant d'une contribution fédérale forfaitaire) s'est écoulé sans avoir été utilisé ou que les travaux n'ont pas commencé, le droit au versement des contributions fédérales allouées s'éteint en raison de la non-exécution ou du début tardif des travaux (cf. nouvel art. 17e, al. 2, LUMin). L'inscription dans le texte de l'ordonnance de ce délai doit permettre d'utiliser ces contributions fédérales pour des prélèvements au profit des routes nationales ou pour des contributions en faveur du trafic d'agglomération (cf. art. 5, al. 1, LFORTA). Elle garantit une utilisation efficace des moyens prélevés sur le FORTA.

La légère augmentation du nombre de villes et agglomérations ayant droit aux contributions aura pour effet d'entraîner une répartition entre un nombre plus élevé de communes des 9 à 12 % de moyens prélevés sur le FORTA pour le trafic d'agglomération (cf. nouvel art. 17f LUMin).

D'autres conséquences pour la Confédération, en lien avec ce projet de modification de l'ordonnance, ne sont pas perceptibles.

3.2 Pour les cantons et les communes, mais aussi notamment pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

La cession de routes cantonales au réseau des routes nationales implique, pour les cantons concernés, qu'ils recevront moins de contributions pour les routes principales de la part de la Confédération. Par ailleurs, les contributions au financement de mesures autres que techniques versées aux cantons seront réduites au prorata de la compensation à acquitter au sens de l'art. 5 LUMin. La part retenue sur le montant alloué aux cantons sera reversée au FORTA et servira à compenser les dépenses supplémentaires de la Confédération inhérentes à l'intégration des tronçons cantonaux dans le réseau des routes nationales. Les contributions annuelles des cantons sont définies dans la nouvelle annexe 6 OUMin. Dans le même temps, les cantons se verront délester d'une charge financière, puisque l'entretien des routes intégrées au réseau des routes nationales incombera désormais à la Confédération.

L'introduction de contributions fédérales forfaitaires pour certaines mesures de projets d'agglomération dans les domaines de la mobilité douce, de la gestion du trafic ainsi que de la valorisation et de la sécurisation de l'espace routier permet de supprimer autant que possible les mesures considérées jusqu'à présent comme des « prestations propres » dans le cadre du processus d'examen. Cela a un effet positif sur les agglomérations et les organismes responsables qui devaient auparavant s'engager à mettre en œuvre de telles mesures, sans cofinancement de la Confédération, dans le cadre d'un accord sur les prestations.

Pour les agglomérations et les organismes responsables, l'introduction de contributions fédérales forfaitaires génère certaines charges liées à l'introduction d'une nouvelle méthode de financement. À moyen terme toutefois, les agglomérations et les organismes responsables, pourront diminuer leurs charges administratives liées à cette catégorie de mesures. Par rapport à la situation actuelle, il sera notamment plus simple d'apporter la preuve de la mise en œuvre desdites mesures du fait de la disparition de l'obligation de présenter un décompte final.

Grâce aux précisions introduites à l'art. 23a OUMin relatives aux délais impartis selon l'art. 17e, al. 2, LUMin et à l'indication de la durée, du commencement, de la fin et de la suspension du délai d'exécution des projets de construction, les agglomérations et les organismes responsables disposent désormais

de directives claires quant au calendrier de mise en œuvre des mesures d'un projet d'agglomération (mesures individuelles, mesures partielles d'une mesure individuelle ou d'un paquet de mesures et mesures bénéficiant d'une contribution fédérale forfaitaire) et quant à l'extinction du droit au versement des contributions fédérales qui leur est accordé.

Le maintien du droit à des contributions pour les villes et les agglomérations qui bénéficiaient jusqu'à présent de ce droit permet de continuer à encourager les démarches collaboratives déjà engagées dans les villes et agglomérations concernées. L'intégration de nouvelles villes, agglomérations et communes dans la liste des VACo permet de tenir compte de l'évolution de la société et de l'économie. En outre, il en résulte un renforcement de la concurrence entre les villes et les agglomérations ayant droit à des contributions pour l'obtention de moyens issus du FORTA dans le domaine du trafic d'agglomération.

3.3 Pour l'économie, la société et l'environnement

Les précisions apportées à l'art. 17e, al. 2, LUMin concernant le début de l'exécution des projets de construction et la mise en œuvre des mesures d'un projet d'agglomération ainsi que l'adaptation de la liste des villes et des agglomérations ayant droit à des contributions ont dans l'ensemble des effets positifs sur l'économie. Le fait de fixer précisément ces délais présente une utilité du point de vue économique, car le droit aux contributions financières allouées par la Confédération s'éteint en cas de retard dans la mise en œuvre ou de non-exécution des mesures. Ces moyens financiers restent alors dans le FORTA. Ils peuvent être réutilisés pour des projets liés aux routes nationales selon l'art. 5, al. 1, let. a, LFORTA ou pour des contributions à d'autres mesures d'amélioration du trafic d'agglomération selon l'art. 5, al. 1, let. b, LFORTA. La légère augmentation du nombre de villes et d'agglomérations ayant droit à des contributions tient compte de l'évolution démographique et du développement urbain de ces dernières années et, par conséquent, de la nécessité d'une amélioration des systèmes de transport. Les modifications d'ordonnances ne semblent pas avoir d'autres conséquences pour l'économie, la société ou l'environnement.

4. Aspects juridiques

Les modifications d'ordonnances sont conformes au droit supérieur. Elles s'appuient sur les dispositions légales suivantes :

- la modification de l'ORPL se fonde sur l'art. 19 LRPL ;
- la modification de l'ORN se fonde sur l'art. 60 LRN ;
- la modification de l'OUMin se fonde sur les art. 12, al. 1, 13, al. 3, 17b, al. 2, 17e, al. 2 (nouveau), et 38 LUMin ;
- la modification de l'ordonnance concernant les routes de grand transit se fonde sur l'art. 2, al. 3, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01).

Les modifications n'ont aucun point de contact avec le droit international et en particulier ne contreviennent pas aux obligations internationales de la Suisse.

Aucune disposition n'est concernée par le frein aux dépenses.

L'art. 38 LUMin autorise le versement de contributions forfaitaires. Conformément à cette disposition, le Conseil fédéral peut fixer des forfaits plutôt que de se fonder sur les coûts effectifs (cf. art. 17d, al. 1, LUMin, art. 21 s. OUMin). Enfin, l'art. 7, al. 6, ORN confèrera désormais à l'OFROU la compétence d'édicter des prescriptions concernant la conception technique des stations de recharge rapide.