

# Projet de mise en conformité à la LHand des arrêts de bus du canton de Neuchâtel

Priorisation des arrêts de bus et modalités du cofinancement cantonal

*Version du 31 janvier 2020*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
1.1 <i>Préambule</i> .....	3
1.2 <i>Cadre législatif</i> .....	4
1.3 <i>Terminologie</i> .....	4
<b>2. PRIORISATION DES ARRÊTS DE BUS</b> .....	<b>5</b>
2.1 <i>Principe de proportionnalité</i> .....	5
2.1.1 <i>Calcul de l'utilité</i> .....	5
2.1.2 <i>Calcul du coût</i> .....	5
2.2 <i>Cas particuliers</i> .....	6
2.3 <i>Définition des classes de priorité</i> .....	6
2.3.1 <i>Priorité I</i> .....	6
2.3.2 <i>Priorité II</i> .....	6
2.3.3 <i>Priorité III</i> .....	7
<b>3. RÉSULTATS</b> .....	<b>8</b>
<b>4. SUBVENTIONNEMENT</b> .....	<b>9</b>
4.1 <i>Programme d'impulsion et de transformations</i> .....	9
4.2 <i>Conditions d'octroi</i> .....	10
4.2.1 <i>Grands projets urbanistiques</i> .....	11
4.2.2 <i>Fenêtre d'exécution</i> .....	11
4.2.4 <i>Réduction de la subvention et disponibilité budgétaire</i> .....	12
4.3 <i>Procédure d'octroi</i> .....	12
4.4 <i>Dispositions transitoires</i> .....	13

# 1. INTRODUCTION

## 1.1 Préambule

Entrée en vigueur le 1er janvier 2004, la Loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés (ci-s-après LHand) ainsi que les ordonnances qui s'y rapportent décrivent les prescriptions de mise en œuvre d'arrêts de transports publics accessibles à tous de manière autonome (sans aide extérieure), et indiquent la date-butoir au-delà de laquelle ils devront être mis en conformité, soit le 31 décembre 2023.

Le canton de Neuchâtel compte 990 points d'arrêts de bus<sup>1</sup>. Moins de 5% d'entre eux respectent les exigences de la LHand. Une mise en conformité est donc nécessaire. Si la loi se réfère explicitement aux personnes en situation de handicap, elle englobe également les personnes à mobilité réduite (p.ex. personnes âgées, avec une poussette ou un chariot). L'amélioration induite par la mise en conformité des arrêts aura donc un impact positif pour l'ensemble de la population, et renforcera l'attractivité des transports publics.

Historiquement, les communes sont responsables de la création des arrêts de bus. La mise en conformité de ces derniers relève donc de leur compétence. Un groupe de travail incluant les différents groupes d'intérêt<sup>2</sup> a été créé sous l'égide du canton afin de mettre à disposition des communes neuchâteloises un outil d'aide à la décision. En effet, la LHand prévoit un principe de proportionnalité qu'il convient d'appliquer de manière cohérente à l'échelle du territoire, tant en termes de standards d'aménagement que d'évaluation des arrêts. L'outil d'aide à la décision a pris la forme d'une liste d'arrêts à mettre en conformité en priorité afin que les communes respectent les dispositions fédérales en la matière. Les résultats de cette évaluation sont à considérer comme des recommandations pour les communes.

En novembre 2017, les communes et les associations se sont prononcées sur les standards cantonaux d'aménagement des arrêts de bus ainsi que sur les critères et règles de priorisation proposés par le groupe de travail. L'ensemble de ces éléments est exposé dans le rapport méthodologique de 2017.

En juin 2019, le Grand Conseil a adopté un crédit d'engagement permettant au canton de soutenir les communes par une subvention à l'investissement afin d'accélérer la mise en conformité des arrêts de bus à la LHand.

Le présent rapport vise trois objectifs :

- Rappeler brièvement la méthodologie suivie pour la priorisation des arrêts de bus dans le cadre de l'octroi des subventions cantonales.
- Présenter les résultats obtenus (recommandations du canton en matière de standards d'aménagement et de priorisation des arrêts de bus à mettre en conformité).
- Exposer la procédure à suivre pour obtenir un subventionnement du canton.

---

<sup>1</sup> Un point d'arrêt bus est un arrêt de bus directionnel. Généralement, un arrêt de bus a deux points d'arrêt, soit un par direction.

<sup>2</sup> Le groupe de travail est composé du Service des transports, du Service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte, du Service de l'aménagement du territoire, du Service des ponts et chaussées, ainsi que des trois villes du canton, des communes (via la CDC et le RUN), d'associations représentant les personnes à mobilité réduite (ProInfirmités, Inclusion Handicap, Forum Handicap et Pro Senectute Arc Jurassien) et des entreprises de transport (transN, CarPostal).

## **1.2 Cadre législatif**

Le projet de mise en conformité à la LHand se fonde sur la loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés (LHand) ainsi que les ordonnances et les bases normatives qui s'y rapportent. Il est compatible avec les dispositions légales européennes en la matière.

La répartition des compétences entre canton et communes est clarifiée dans la loi cantonale sur les routes et voies publiques (LRVP).

## **1.3 Terminologie**

Le canton considère que chaque arrêt de bus comprend un nombre de points d'arrêt allant :

- D'un : arrêts de bus desservis uniquement dans une direction (La Chaux-de-Fonds – Patinoire, p.ex.),
- À deux (cas le plus fréquent) : arrêts de bus bidirectionnels avec un point d'arrêt par sens de circulation (Neuchâtel – Tivoli, p.ex.),
- Ou plus (Cernier-centre, Bevaix-Giratoire 3 Communes, p.ex.).

## 2. PRIORISATION DES ARRÊTS DE BUS

Par « mise en conformité à la LHand » des points d'arrêt de bus, il faut comprendre l'adaptation du trottoir au droit de l'arrêt pour permettre à une personne en situation d'handicap, de monter ou descendre par ses propres moyens du bus.

Après constatation sur site, une part non négligeable des 990 points d'arrêt de bus que compte le canton ne sont pas adaptés et devront donc être mis en conformité à la LHand d'ici au 31 décembre 2023. Au regard de leur nombre, la priorisation des points d'arrêt de bus permet d'identifier ceux à mettre en conformité d'ici cette échéance et recommander l'ordre dans lequel les travaux devraient s'échelonner ces prochaines années.

Les critères et les règles de priorisation ci-dessous ont été discutés par les parties prenantes, communes et représentants des intérêts des personnes en situation de handicap et de mobilité réduite compris.

Il est à remarquer que la priorisation ainsi obtenue des points d'arrêt de bus ne tient pas compte des planifications communales. Les opportunités de mise en œuvre de la LHand par les communes devront donc être saisies en fonction des différents cas de figure.

### 2.1 Principe de proportionnalité

La LHand stipule qu'il est possible de renoncer à une mise en conformité d'un point d'arrêt de bus lorsque le bénéfice attendu n'est pas proportionnel au coût économique engendré. Ce principe de proportionnalité (art.11 et 12 LHand) se matérialise par le calcul du rapport utilité-coût de la mise en conformité selon les standards cantonaux, brièvement expliqué ci-dessous.

À défaut d'une valeur fixée dans la base légale, le groupe de travail a proposé une valeur minimale du rapport utilité-coût pour laquelle la mise en conformité peut être considérée comme proportionnée. Cette valeur seuil a été fixée à 0.2 (**seuil de proportionnalité**).

#### 2.1.1 Calcul de l'utilité

Le calcul de l'utilité prend en compte quatre critères pondérés :

- Potentiel de fréquentation (20%) : nombre d'habitants et d'emplois présents dans un rayon de 300 mètres autour de l'arrêt considéré.
- Présence d'équipements et d'établissements accessibles au public (30%) : institutions, hôpitaux, écoles, université, infrastructures liées aux loisirs et aux activités sportives et culturelles, commerces, restaurants et hôtels.
- Fonction d'interface TP (25%) : possibilités de transbordement d'un bus à un autre véhicule de transports publics à l'arrêt considéré.
- Les montées/descentes (25%) : nombre moyen de montées/descentes par jour à l'arrêt considéré.

#### 2.1.2 Calcul du coût

Aucun estimatif précis des coûts de mise en conformité à la LHand n'étant disponible, l'évaluation du coût a dû être estimé grossièrement. L'analyse des bases légales et normes suisses a permis de définir six standards cantonaux d'aménagement des arrêts de bus ([disponibles sur le site internet du service des transports](#)). Ces standards fixent les dimensions principales à mettre en œuvre lors de la mise en conformité des points d'arrêt de bus pour permettre un accès autonome aux personnes à mobilité réduite (handicap physique, chaise roulante, déambulateurs, poussette, autres) en respectant la LHand. Trois classes d'intervention et des facteurs de complexité liés aux spécificités locales ont

ensuite été identifiés afin d'estimer, pour chaque point d'arrêt, les coûts des aménagements nécessaires en fonction des différents standards.

Dans un souci de transparence, les coûts estimatifs ont été intégrés dans la liste des points d'arrêt de bus à mettre en conformité à la LHand. Les coûts réels sont néanmoins étroitement liés à l'état et à l'aménagement existant des points d'arrêt ainsi qu'à leur environnement immédiat. En conséquence, il est souligné que **les coûts estimatifs utilisés dans le processus de priorisation des points d'arrêt ne doivent pas être utilisés dans des planifications budgétaires communales, encore moins pour des demandes de crédit.**

## 2.2 Cas particuliers

Dans les **villages de 100 ou moins habitant-e-s** disposant d'une desserte en transports publics, il a été décidé de mettre en conformité à la LHand au moins un arrêt de bus bidirectionnel (deux points d'arrêts) afin de garantir une équité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire cantonal. Le principe de proportionnalité n'est donc pas pris en compte pour les points d'arrêt concernés.

Concernant les points d'arrêt de bus situés dans le périmètre de **grands projets urbanistiques** (par exemple, Place Pury), il a été décidé que les coûts de mise en conformité à la LHand sont à prendre en charge dans le cadre du projet et avec les financements *ad hoc* (par exemple, projet d'agglomération). Les aménagements définitifs de ces points d'arrêt ne seront donc pas éligibles à ce type de subvention.

## 2.3 Définition des classes de priorité

Sur la base des différents éléments énoncés précédemment, trois classes de priorité ont été définies (figure 1).

### 2.3.1 Priorité I

Les points d'arrêt classés en priorité I sont à mettre en conformité d'ici au 31 décembre 2023, conformément à l'obligation légale fixée dans la LHand. Leur mise en conformité est donc recommandée comme hautement prioritaire.

Dans cette catégorie se trouvent les points d'arrêt :

- Avec un rapport utilité-coût supérieur ou égal à 0.7, ce qui correspond à un montant total de 35 millions de francs d'investissements.
- Permettant d'assurer une desserte de l'ensemble du territoire cantonal (au minimum un arrêt de bus bidirectionnel – soit deux points d'arrêt – par village).

### 2.3.2 Priorité II

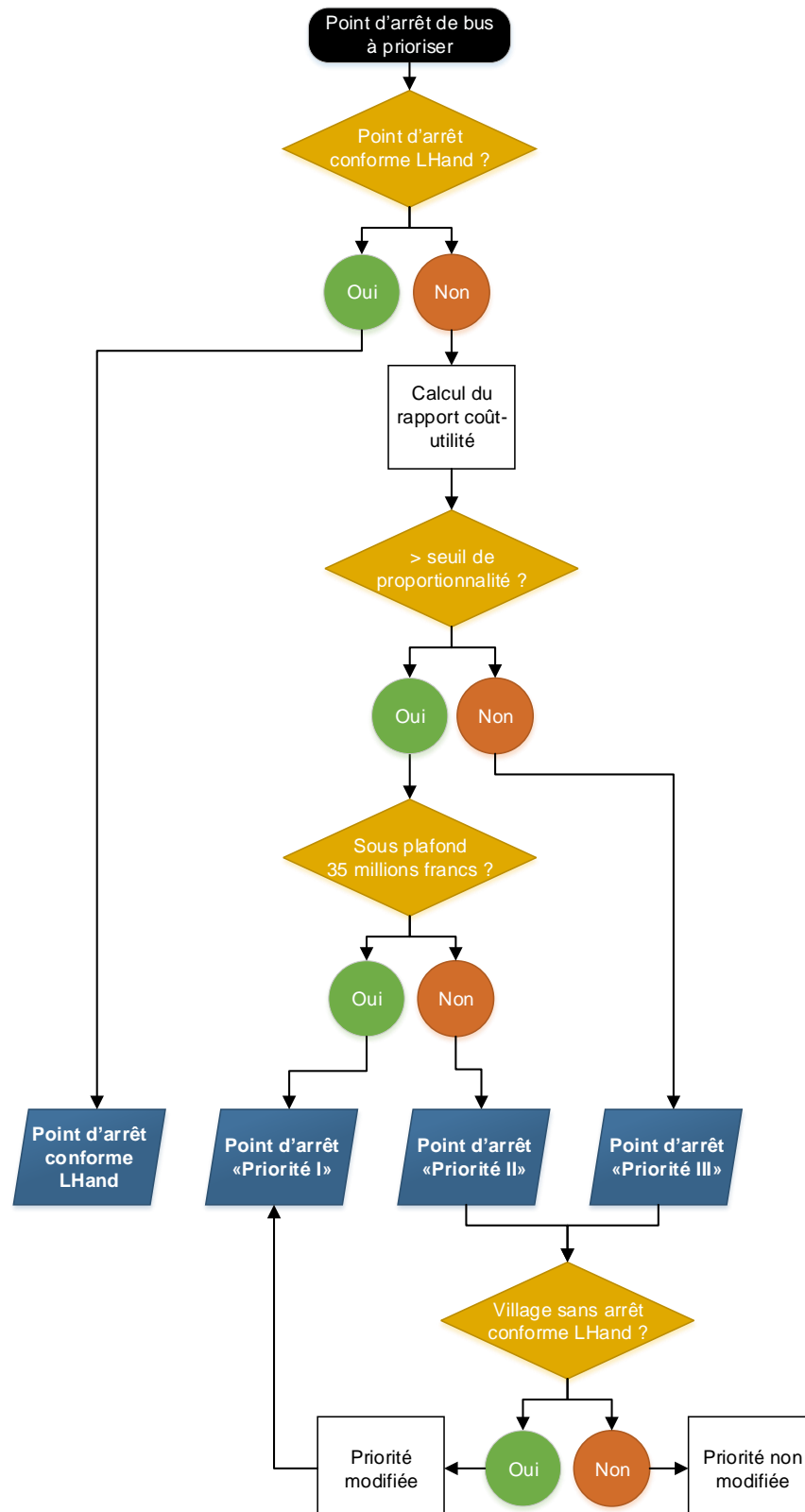
Les points d'arrêt classés en priorité II sont également à mettre en conformité d'ici au 31 décembre 2023, conformément à l'obligation légale fixée dans la LHand. Leur mise en conformité est donc recommandée. Il est néanmoins admis que cette dernière est moins urgente et devra se faire après la mise en conformité des points d'arrêt classés en priorité I.

Dans cette catégorie se trouve le solde des points d'arrêt avec un rapport utilité-coût supérieur au seuil de proportionnalité (> 0.2).

### 2.3.3 Priorité III

Les points d'arrêt en priorité III se situent en-dessous du seuil de proportionnalité (rapport utilité-coût  $\leq 0.2$ ). Leur mise en conformité n'est donc pas requise légalement. Néanmoins, si une opportunité se présente, un point d'arrêt de ce troisième groupe pourrait être aménagé (voir chapitre « 4.2 Conditions d'octroi »).

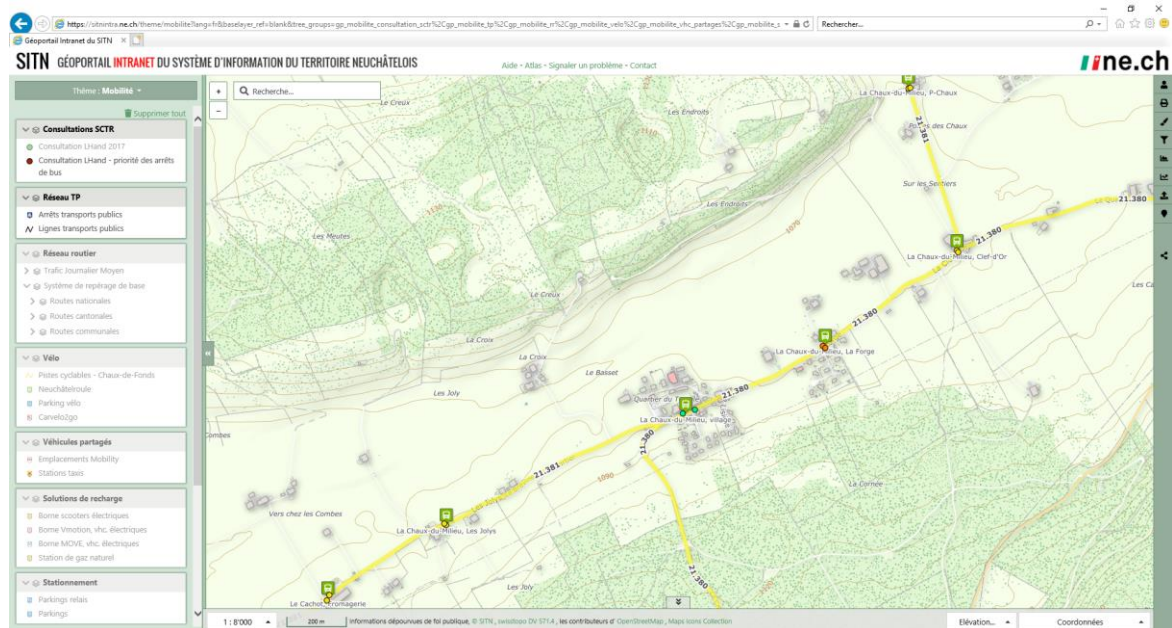
Figure 1 – Démarche de priorisation des arrêts de bus



### 3. RÉSULTATS

La liste des points d'arrêt de bus avec leur classe de priorité est [disponible sur le site internet du service des transports](#). Il est également possible de visualiser cette liste sur le géoportail du SITN.

Figure 2 – Visualisation des résultats sur le géoportail du SITN



Pour rappel, chaque point d'arrêt d'un même arrêt de bus fait l'objet d'une évaluation séparée selon le rapport utilité-coût. En conséquence, pour un même arrêt, la classe de priorité peut être différente d'un point à l'autre, ceci en fonction du rapport utilité-coût obtenu pour chacun de ces derniers.

Les résultats de la priorisation correspondent aux relevés de terrain effectués en 2017 par le service des transports. Certaines communes ayant dans l'intervalle réalisé des travaux de mise en conformité, la liste devra et sera régulièrement mise à jour par le service cantonal des transports.



## 4. SUBVENTIONNEMENT

### 4.1 Programme d'impulsion et de transformations

Le besoin global pour la mise en conformité de l'ensemble des points d'arrêt de bus du territoire cantonal a été estimé à environ 70 millions de francs. S'agissant de coûts conséquents pour les communes, le canton a jugé nécessaire de soutenir ces dernières par une subvention à l'investissement, afin d'accélérer la mise en conformité des arrêts. Pour l'estimation du crédit à solliciter, seule la moitié du besoin global a été considérée, soit 35 millions de francs.

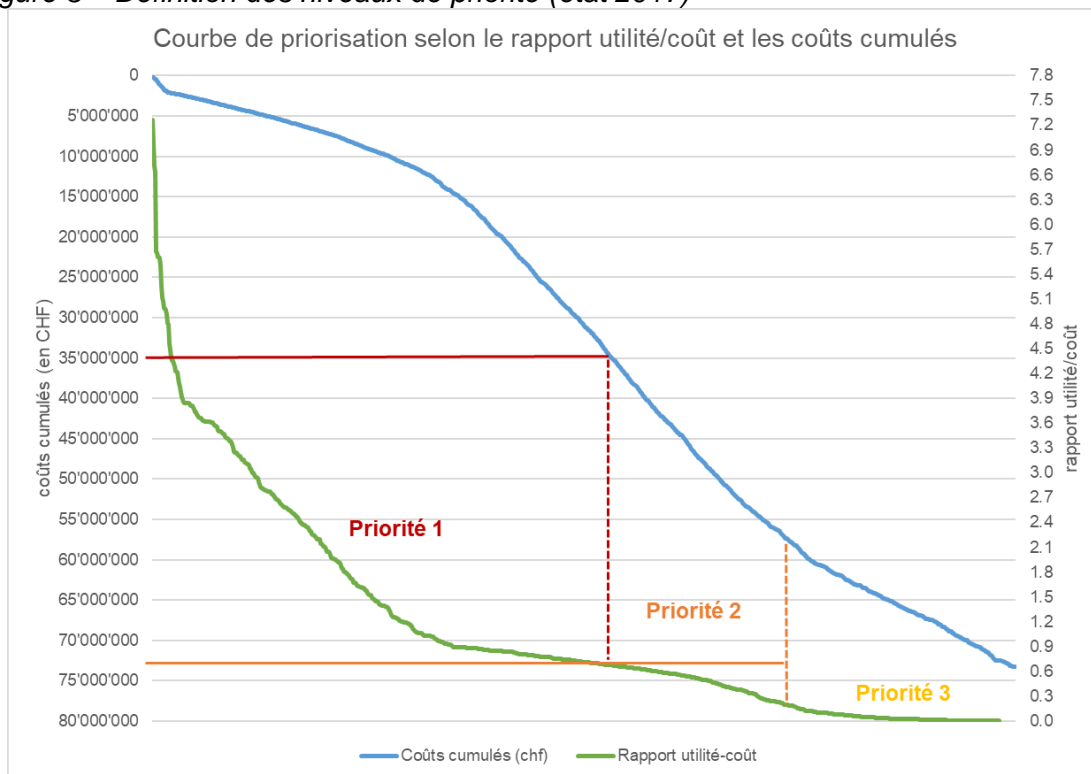
Dans le cadre de son [Programme d'impulsion et de transformations](#), le canton a ainsi proposé de prendre en considération :

- Une valeur correspondant à la moitié du besoin global, soit un montant total de 35 millions de francs.
- Un principe d'une contribution maximale de 20% de l'investissement nécessaire à la réalisation de la mise en conformité LHand du point d'arrêt, c'est-à-dire 20% des coûts nécessaires à l'adaptation des trottoirs selon les standards cantonaux. Un crédit de 7 millions de francs a donc été sollicité pour un soutien financier aux communes.
- Le montant de la subvention s'élève à 20% de l'investissement nécessaire à la stricte réalisation de la mise en conformité. Ce montant ne peut dépasser 20'000 francs par point d'arrêt.

Ces propositions ont été adoptées par le Grand Conseil en date du 25 juin 2019.

La figure 3 présente les points d'arrêt évalués en fonction du rapport utilité-coût et des coûts cumulés de mise en conformité à la LHand (état 2017).

Figure 3 – Définition des niveaux de priorité (état 2017)



## 4.2 Conditions d'octroi

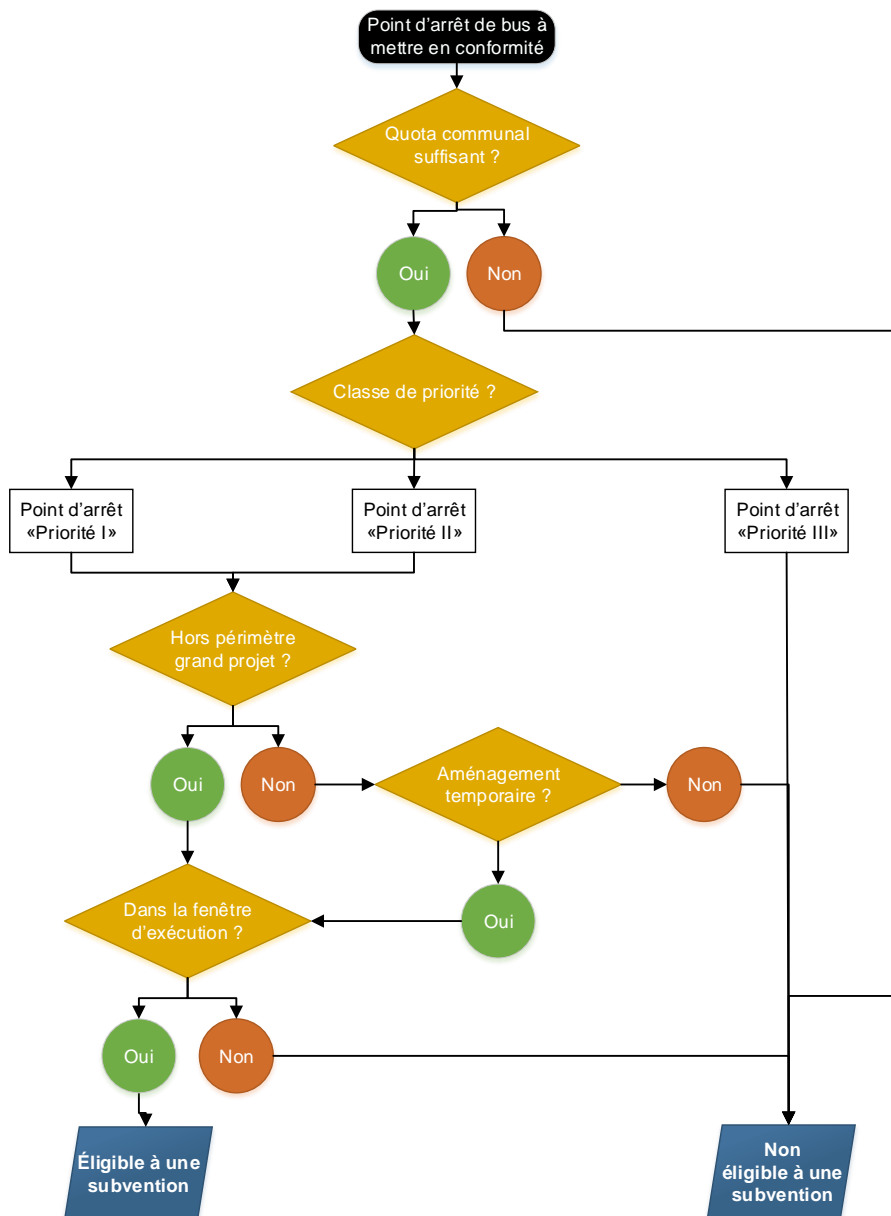
La subvention cantonale est prévue pour la mise aux normes LHand des points d'arrêt de bus classés en priorité I et en priorité II (figure 4), dont les travaux :

- ont commencé après la décision du Grand Conseil, soit au plus tôt le 25 juin 2019, et
- se sont terminés dans le délai de validité du crédit d'engagement, soit au plus tard le 31 décembre 2023.
- respectent les standards cantonaux d'aménagement des arrêts de bus.

Sur la base de la liste des points d'arrêt jugés non conformes à la LHand en date du 25 juin 2019, un « **quota communal** » est attribué à chaque commune afin de fixer le nombre maximal de subventions auxquelles elle peut prétendre. Ce quota correspond au nombre de points d'arrêt de bus classés en priorité I sur le territoire de la commune. La commune décide ensuite des points d'arrêt pour lesquels elle demande une subvention. Pour les communes n'ayant que des points d'arrêt en priorités II, le quota communal sera de 1 point d'arrêt de bus. Pour les communes n'ayant que des points d'arrêt en priorité III, aucune demande de subvention ne sera acceptée. Le tableau ci-dessous donne quelques exemples de cas (points d'arrêt présentés par classe de priorité) :

Commune	Points d'arrêts non conformes			Quota communal	Exemples de points d'arrêt pouvant faire l'objet d'une demande de subvention
	I	II	III		
<b>A</b>	5	2	3	<b>5</b>	5 points en priorité I ou 5 points panachés : 3 points en priorité I et 2 en priorité II
<b>B</b>	10	0	4	<b>10</b>	10 points en priorité I
<b>C</b>	0	3	1	<b>1</b>	1 point en priorité II
<b>D</b>	0	1	0	<b>1</b>	1 point en priorité II
<b>E</b>	0	0	2	<b>0</b>	Aucun point d'arrêt éligible à une subvention

Figure 4 – Éligibilité à une subvention cantonale



#### 4.2.1 Grands projets urbanistiques

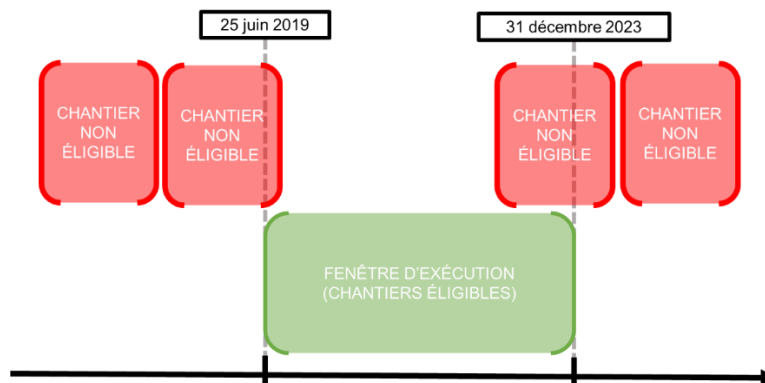
En cas d'aménagements définitifs, les points d'arrêt de bus situés dans le périmètre d'un grand projet urbanistique ne sont pas éligibles à une subvention. Il s'agit en effet de projets avec un financement *ad hoc* (par exemple, Projet d'agglomération).

#### 4.2.2 Fenêtre d'exécution

Selon l'art.13, al.1, let.a de la loi cantonale sur les subventions (LSub), « l'octroi d'une subvention suppose qu'il existe une base légale suffisante pour son versement ». En l'occurrence, la base légale se matérialise par l'Arrêté relatif au *Décret portant octroi, dans le cadre du programme d'impulsion et de transformations de huit crédits d'engagement relatifs au soutien et à la réalisation de divers projets, pour un montant cumulé de 70'800'000 francs et instituant un financement spécial sous forme de réserve, du 25 juin 2019*. En outre, la LSub précise qu'« aucune subvention n'est accordée pour les travaux déjà en cours » (art.13, al.2). Ainsi, seuls les travaux dont le chantier a démarré au plus tôt le 25 juin 2019 sont éligibles à la subvention.

L'article 2, alinéa 1 du Décret du 25 juin 2019 précise encore que le crédit d'engagement est accordé au Conseil d'État « durant les exercices 2019 à 2023 ». Ainsi, les travaux dont le chantier s'est achevé après le 31 décembre 2023 ne sont pas éligibles à une subvention. La figure 5 présente la fenêtre temporelle pendant laquelle les travaux de mise en conformité des points d'arrêt de bus doivent être exécutés afin d'être éligibles à une subvention.

Figure 5 – Fenêtre temporelle pour l'exécution des travaux de mise en conformité LHand



#### 4.2.4 Réduction de la subvention et disponibilité budgétaire

Le versement de la subvention est conditionné :

- au respect des standards cantonaux d'aménagement. En cas de non-respect, une réduction de la subvention est prévue dans le règlement de mise en œuvre du DDTE – Département du développement territorial et de l'environnement ([disponible sur le site internet du service des transports](#)).
- aux limites des disponibilités budgétaires de l'État. La subvention d'investissement se répartira sur 5 exercices financiers.

#### 4.3 Procédure d'octroi

La procédure d'octroi de la subvention est décrite en détail dans le règlement de mise en œuvre du DDTE ([disponible sur le site internet du service des transports](#)). Ce dernier doit être consulté préalablement au dépôt d'une demande.

Cette procédure peut être synthétisée comme suit :

1. La demande de subvention doit être transmise, par email, avant le début des travaux au moyen du formulaire *ad hoc* mis à disposition sur le site internet du service cantonal des transports. Elle devra être accompagnée au minimum d'un plan de situation à l'échelle (incluant profils en long et en travers), d'un calendrier des travaux, d'un devis comportant les aménagements strictement imputables à la mise aux normes LHand, d'une mention aux synergies possibles avec d'autres projets.
2. À réception du dossier complet, le service cantonal des transports traitera la demande de subvention. Il se coordonnera avec le service des ponts et chaussées pour évaluer le respect des normes de sécurité routière. La décision d'octroi ou de refus est adressée par email à la commune avec le calcul de la promesse de subvention. Cette décision peut faire l'objet d'un recours.
3. La commune a 24 mois à compter de la date de la décision d'octroi pour annoncer la fin des travaux de mise en conformité au moyen du formulaire *ad hoc* mis à disposition sur le site internet du service des transports. Passé ce délai et si aucune prolongation n'a été accordée par le service cantonal des transports, le droit à la subvention s'éteint. La subvention est versée en une fois, après le contrôle final du

service cantonal des transports et moyennant respect de la décision d'octroi et de ses conditions. Les coûts pris en compte pour le calcul de la subvention sont **ceux nécessaires à l'adaptation des trottoirs selon les standards cantonaux.**

#### **4.4 Dispositions transitoires**

Le règlement départemental de mise en œuvre de la subvention est rétroactif à la décision du Grand Conseil du 25 juin 2019. Des dispositions transitoires sont prévues pour les demandes de subvention concernant des chantiers ayant démarrés entre le 25 juin 2019 et la date de publication du règlement départemental.

Les communes se trouvant dans ce cas de figure peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée en annonçant directement la fin des travaux de mise en conformité au moyen du formulaire *ad hoc*. La subvention est versée en une fois, après le contrôle du service cantonal des transports, moyennant respect des conditions d'octroi (chapitre 4.2). Les coûts pris en compte pour le calcul de la subvention sont ceux nécessaires à l'adaptation des trottoirs selon les standards cantonaux.