

## **Mobilité et territoire 2050 – Plan sectoriel des transports, partie Programme - Consultation et participation de la population conformément à l'art. 19 OAT**

Madame la directrice,  
Mesdames, Messieurs

Nous accusons réception de votre courrier du 14 septembre 2020, signé par la présidente de la Confédération, Mme Simonetta Sommaruga, ouvrant la consultation sur la version remaniée du plan sectoriel des transports, partie Programme, et nous vous en remercions.

Cette nouvelle version vise à poser le cadre du développement à long terme du système global des transports en Suisse, en le coordonnant avec l'aménagement du territoire et l'environnement. Il contient également des déclarations concernant les différents territoires d'action, parmi lesquels l'Arc Jurassien. Notre canton a eu l'opportunité de participer aux ateliers organisés par l'ARE, en la présence des autres offices fédéraux (OFAC, OFEV, OFROU, OFT) et cantons concernés, consacrés à l'élaboration des fiches relatives aux territoires d'action et aux parties générales, et nous remercions l'office d'avoir mis en place ce processus de collaboration.

Notre prise de position contient des remarques générales et particulières, accompagnée d'une annexe comprenant des remarques techniques émises par nos services.

### **Remarques générales sur la Partie Programme**

En préambule, nous signalons que nous soutenons en tous points la prise de position de la DTAP, du 20 novembre 2020, laquelle résume bien l'appréciation cantonale. Nous ne reprenons donc pas tout l'argumentaire développé mais vous remercions d'en tenir compte.

De manière générale, le volet « programme » du plan sectoriel des transports répond mieux que le document précédent aux défis d'une meilleure coordination entre développement territorial, mobilité et environnement, ce que nous saluons.

Le volet environnement pourrait être mieux développé. Ce thème est plutôt implicite dans le dossier. Le rôle important de l'ARE en matière de coordination dans les plans sectoriels, et dans celui-ci en particulier, mérite d'être souligné et est favorablement accueilli de notre part, en collaboration étroite avec les autres offices concernés (OFET, OFEV) et les cantons.

Les stratégies de développement définies dans ce PST sont soutenues par notre autorité.

Les dispositions du plan sectoriel des transports concernent toutes sortes de champs d'activité, soit l'octroi de concessions et autorisations pour des constructions et installations dans le domaine des transports, des contributions pour des objets et projets particuliers, l'approbation de planifications et l'établissement de programmes fédéraux, ou la mise en œuvre d'autres tâches fédérales ayant une incidence sur le développement spatial. En outre, les plans directeurs cantonaux, les programmes d'agglomération et les plans communaux d'affectation doivent tenir compte du PST, respectivement ne doivent pas le contredire. Les parties du plan sectoriel qui sont contraignantes sont indiquées dans le texte sur fond gris. La question se pose dans les chapitres 3 et 4 dans quelle mesure le caractère obligatoire de ces

pavés s'applique également aux autres niveaux de gouvernement. La marge de manœuvre des cantons et des communes doit être préservée, de même que la portée du Projet de territoire comme document d'orientation pour ces derniers.

- Demande : La partie programme du plan sectoriel des transports doit reposer systématiquement sur la répartition des compétences des trois niveaux de l'État en matière de transport et d'aménagement du territoire.

## **Remarques particulières sur la Partie Programme**

### *Cf. chapitre 1.1 : Objectifs*

Le gouvernement neuchâtelois soutient les grandes lignes de la section du programme, laquelle poursuit une stratégie consistant à accroître l'efficacité des transports dans son ensemble et se concentre en particulier sur une combinaison optimale des différents modes de transport. L'objectif est de donner aux transports publics la fonction de colonne vertébrale centrale pour le transport de masse. Une expansion structurelle des capacités n'est prévue que si ces dernières ne sont pas suffisantes.

Sur ce point, le canton de Neuchâtel soutient l'approche consistant à ne pas systématiquement construire davantage d'infrastructures, à condition que le principe soit cohérent avec l'objectif de transférer le trafic routier vers les transports publics. L'augmentation de la part des transports publics dans le trafic global ne sera pas atteinte sans extensions structurelles dans le cadre des plans STEP. Comme l'indique l'OFT dans le plan sectoriel des transports, partie infrastructure ferroviaire, le réseau ferroviaire suisse devrait de nouveau atteindre ses limites de capacité vers 2030. Outre les mesures opérationnelles et techniques, le principe d'action V3 (p. 34) mentionne également dans ce contexte des mesures de pilotage qui contribuent à absorber la nouvelle augmentation de la demande de mobilité. Nous serions heureux que cela soit déjà mentionné dans l'introduction.

- Demande : Si l'expansion de l'infrastructure ferroviaire n'est plus axée sur la demande à l'avenir, le Plan sectoriel doit montrer sur quels objectifs et critères la planification devrait plutôt être basée.

### *Cf. chapitre 3 : Mobilité et espace*

Les défis du chapitre 2 sont correctement formulés. Nous pouvons dès lors globalement les soutenir.

Le troisième défi principal (au chapitre 2.4), soit une meilleure coopération entre les différents niveaux de l'État en matière de planification du territoire et des transports est également une question importante à nos yeux (potentiel d'optimisation). La question des nuisances liées au développement des transports mériterait d'être mieux thématisée, notamment le bruit. En effet, si le transport individuel motorisé venait à reculer par le fait de la densification et du report modal, parler d'un fort repli est certainement ambitieux, et d'autres trafics dont les marchandises et les TP par la route auront de la peine à diminuer de manière significative. Quant au trafic dû aux loisirs, il est difficile de prédire son évolution, mais la tendance est plutôt à la croissance. Nous regrettons que ce thème ne soit guère abordé dans le document.

Diverses questions se posent quant à la mise en œuvre de ces défis dans le plan sectoriel « Mobilité et territoire en 2050 » - en premier lieu la relation avec les stratégies cantonales de développement territorial. Le chapitre 3.1 tente de dresser un tableau uniforme à partir du Projet de territoire suisse et des concepts cantonaux. L'objectif d'offrir une présentation d'ensemble au niveau fédéral (carte de base p.20) est louable cependant le respect des concepts cantonaux mérite d'être vérifié. Dans le cas d'espèce, notre canton ne se retrouve

que très partiellement dans la typologie proposée, notamment dans la notion d'espaces intermédiaires, d'espaces ruraux tels que définis sur la carte ou encore de corridors de développement, etc. La manière d'illustrer les centres et les agglomérations doit s'appuyer sur les plans directeurs cantonaux et les projets d'agglomération soutenus par la Confédération, et non réinterpréter le Projet de territoire suisse. Nous rappelons que les stratégies cantonales de développement spatial définies dans les PDC sont contraignantes. Le contenu de ces documents est examiné et approuvé par le Conseil fédéral. Ce sont naturellement eux qui font foi et les cantons doivent conserver la possibilité de les faire évoluer. La carte figurant dans le plan sectoriel ne peut donc pas être pertinente pour l'examen des plans directeurs cantonaux.

- Demande : L'introduction de la section « Principes de la Confédération relatifs au développement de l'urbanisation en fonction du type d'espace » doit être complétée par une note précisant que ces principes servent de base de discussion et ne sont pas contraignants.

Les mêmes réserves s'appliquent aux principes relatifs à la qualité de desserte énoncés au chapitre 3.2, définis de manière cohérente et qui sont traités de manière comparable dans notre canton. Il y a lieu de préciser clairement que certains domaines relèvent de la seule compétence des cantons (mobilité douce, politique de stationnement, etc.) et donc que l'obligation des autorités dans les paragraphes grisés ne s'applique qu'aux services fédéraux.

- Demande : L'introduction de la section « Principes relatifs à la qualité des liaisons pour les transports en fonction du type d'espace » devrait être complétée par une référence aux principes comme base de discussion et donc être déclarée non contraignante.

Nous relevons que le nouveau plan sectoriel n'aborde pas le thème des nouvelles technologies et innovations, notamment dans le domaine du transport routier. Des développements tels que des véhicules entièrement automatisés, des plates-formes de partage et de mobilité intermodale et les nouveaux systèmes de contrôle et de gestion du trafic ne sont mentionnés que dans une note de bas de page (p. 21). On ne parle pas non plus des effets de l'électrification des transports individuels motorisés (voitures, e-scooters, etc.) ou autres technologies (camions à propulsion hydrogène, etc.). En outre, il n'est pas tenu compte d'aspects tels que l'éventuelle adaptation des règles de circulation (par exemple, droit de passage pour les véhicules ayant un taux d'occupation élevé). Nous souhaiterions également une coordination avec « Rail 2050 ».

En outre, toutes les possibilités de réduction de la demande de mobilité doivent être examinées et exploitées (et non pas seulement le pilotage ou l'augmentation des capacités) mais aussi les possibilités d'accroître l'utilisation des capacités, par exemple la contribution du télétravail à la réduction des déplacements pendulaires domicile-travail. Dans l'intérêt d'une implantation décentralisée dans les régions périphériques et de montagne, il faut toutefois garder à l'esprit que les offres de mobilité sont indispensables et doivent être soutenues.

- Demandes : L'objectif de la mobilité doit traiter plus en profondeur du potentiel et des effets des nouvelles technologies et des innovations.
- Sont également à examiner les possibilités de réduction de la demande de mobilité et l'augmentation de l'utilisation des capacités. Dans ce contexte, il est essentiel de soutenir les possibilités de mobilité dans les régions périphériques et de montagne.

Le canton de Neuchâtel émet des réserves sur le concept de connectivité avec les nœuds de transport (interfaces principales et secondaire, nœuds régionaux, interfaces de rabattement, petits P+R décentralisés, etc.). Nous sommes d'avis qu'il faut éviter que de telles plates-formes

de transport stimulent la construction de grands bâtiments et installations autour de presque toutes les liaisons autoroutières. La construction de bâtiments étant attendue en priorité dans les centres et dans les zones à bâtir, la généralisation de ces principes pourraient donc entrer en conflit avec l'objectif du développement de l'urbanisation vers l'intérieur, la lutte contre le mitage, et consommer beaucoup de terres agricoles.

Accessoirement, le terme des nœuds de transport n'est pas clair. Afin que l'on sache clairement ce que l'on entend par là, s'agit-il d'une notion comparable à celle de centres multimodaux des programmes d'agglomération ? Dans ce cas nous demandons d'utiliser partout le même terme. La typologie potentielle (non exhaustive) des plates-formes de transport (Fig. 4), ainsi que le tableau de la page 27, ne contribuent pas suffisamment à la clarification. Les plates-formes de transport ne sont probablement pas seulement - comme le montre la figure 3 - en rapport avec une possibilité de connexion par route nationale. En réalité, il s'agit aussi d'axes routiers principaux cantonaux.

Selon l'article 22 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (RS 700.1), un plan sectoriel est contraignant pour les autorités et donc par les services fédéraux, les cantons, les autorités régionales de planification et les communes dans le processus de développement, d'examen, d'application et de révision de leurs plans sectoriels, directeurs et d'affectation. Compte-tenu de ce qui précède, l'obligation pour les cantons et les communes d'élaborer des concepts d'interface de transport (sections surlignées en gris) va donc trop loin.

- Demande : le concept d'interface de transport doit être retravaillé et clarifié pour pouvoir être reconsidéré.

#### *Cf. chapitre 4 : Stratégies de développement et principes d'action*

Dans le cas des stratégies de développement et des principes d'action du chapitre 4, déclarés contraignants pour les autorités, il est souvent difficile de savoir dans quelle mesure ces exigences s'appliquent également aux cantons et aux communes, ou avec quels instruments fédéraux en aval (révision du plan d'aménagement, planification STEP), le caractère contraignant est spécifiquement établi.

En outre, le chapitre 4 contient également des stratégies de base et de développement qui doivent être mises en œuvre dans le domaine de compétence de la Confédération et doivent encore être consolidées politiquement (par exemple, l'obligation pour les cantons et les municipalités d'introduire une gestion des places de stationnement).

Sans la consolidation susmentionnée, à ce stade, il n'est pas (encore) politiquement approprié de déclarer les solutions comme contraignantes, notamment dans un contexte de conflits entre objectifs comme relevé sous 4.4.

- Demande : seules les stratégies de développement de niveau supérieur (en gras) sont incluses dans la section du programme A1 à Z2 et peuvent être déclarées comme obligatoires. Les principes d'action subordonnés devraient servir exclusivement de base de discussion et ne pas être contraignants. Il convient donc de renoncer à figurer ces éléments sur fond gris.

Malgré que le bruit soit mentionné sous U3 : « L'impact environnemental des transports est nettement réduit », cette notion devrait être rajoutée à U1 qui parle de réalisation d'infrastructures de transports en préservant le cadre de vie.

En matière de planification de projets liés aux infrastructures de transport, la problématique des nuisances sonores n'est pas clairement mentionnée. Cette omission est inacceptable dès

lors que l'on sait que les transports sont la principale source de bruit en Suisse. Une personne sur sept est exposée durant la journée à son domicile à un bruit nuisible ou incommodant issu du trafic routier et une personne sur huit durant la nuit.

- Demande : ajouter la thématique du bruit sous U.1.

Le principe d'action V3 précise que la Confédération, les cantons et les communes pourront à l'avenir considérer plus fortement les projets de la mobilité globale et examiner également les alternatives possibles. Cela nécessitera une concrétisation et une consolidation précoce avec les cantons.

- Demande : La Confédération précise les conditions et exigences mentionnées dans les plans sectoriels rail et route ou dans les documents de planification pertinents (par exemple, les principes de planification STEP, RPAV, etc.) et veille à ce que tout nouveau développement soit discuté et consolidé à un stade précoce avec les cantons.
- Les déclarations concernant le développement de l'urbanisation devraient être adaptées en intégrant la coordination avec les chemins de fer régionaux et de banlieue (trams) ainsi que les principes de développement souhaité selon la LAT et le plan directeur cantonal.

### **Remarques sur les fiches des Territoires d'action « Région de la ville fédérale » et « Arc Jurassien » et les annexes**

#### *Page 71 et suivantes*

La route nationale 20, tronçon Thielle-Gals, qui présente déjà aujourd'hui une saturation hors de tout développement particulier, n'est pas identifiée dans le chapitre relatif au territoire d'action de la Région de la ville fédérale. Il mériterait de l'être.

#### *Page 105 :*

Il manque la mention de l'UNESCO pour Le Locle – La Chaux-de-Fonds, tant dans cette fiche que celle de la Région ville fédérale, si elle est faite pour Berne.

Sous interfaces de transports, colonne de droite : Liaison directe Neuchâtel - La-Chaux-de-Fonds - Le Locle.

La nécessité d'une coopération transfrontalière pour la réduction des TIM pourrait encore être appuyée.

Il est mentionné au chapitre 6.7 consacré au territoire de l'Arc Jurassien, que la Confédération prévoit la réalisation des contournements du Locle et de La Chaux-de-Fonds dans les années à venir. Si le canton de Neuchâtel s'en réjouit, il profite de l'occasion qui lui est donnée pour rappeler que, outre les deux projets précités, les jonctions de Marin et de Thielle, voire Gals et surtout la liaison N20-N5 entre Vauseyon et Serrières pour le mouvement Chaux-de-Fonds – Lausanne qui passe aujourd'hui de manière totalement insatisfaisante par le petit tunnel de Prébarreau en ville de Neuchâtel, représentent également des secteurs sensibles dont la Confédération devra également tenir compte.

Au surplus, la liaison N20/N5 qui provoque un trafic parasite contournant cette situation en empruntant la H10 en traversée de Peseux pour rejoindre la N5 à Colombier, ou descend directement à Serrières en utilisant des voiries communales non adaptées à un tel trafic constitue assurément un goulet d'étranglement dont les effets sont en totale contradiction avec les stratégies de développement et principes d'action définis dans le programme. S'agissant

du réseau routier cantonal, la traversée de Peseux par la route principale H10 constitue également une problématique très importante qu'il sera également nécessaire de traiter.

*Page 106 - Carte 1*

L'expression « augmentation des exigences d'utilisation des infrastructures (dont la garantie des transitions entre les routes nationales et le reste du réseau routier) » n'est pas très claire. Sous cette même légende, la trame représentant l'augmentation des exigences d'utilisation des infrastructures doit être corrigée de manière à également englober les jonctions de Marin et de Thielle, voire Gals qui sont connues et reconnues comme étant problématiques

Il manque la liaison ferroviaire Neuchâtel – Fribourg, voire même Neuchâtel-Berne, lesquelles apparaissent sur le territoire d'action de la RCS. Il nous semblerait opportun de les faire figurer sur les deux fiches qui concernent notre canton.

Nous remarquons que la légende diffère d'un territoire d'action à l'autre. Ainsi le Territoire Arc jurassien ne comporte pas la catégorie « promotion de l'efficacité ». Est-ce un oubli ? La catégorie « espace offrant un potentiel pour l'augmentation de la part modale des TP » pourrait inclure le Val de Ruz.

*Page 171 (annexe 2)*

Notre carte du PDC ne ressort pas assez par rapport aux autres cartes. On a l'impression qu'il n'y a pas de villes dans le canton de Neuchâtel (par rapport au Jura par exemple ou aux Grisons), un canton pourtant très urbain.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Madame la directrice, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 9 décembre 2020

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
M. MAIRE-HEFTI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND