

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

Consultation concernant les Dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)

Mesdames, Messieurs,

Nous avons bien reçu vos sollicitations quant aux réglementations mentionnées sous rubrique et pris connaissance des documents y relatifs. Nous vous remercions de nous avoir consulté à ce sujet.

Il est incontestable que l'ensemble des problématiques liées aux agglomérations, soit pour l'essentiel l'urbanisation, la mobilité et le paysage, forme déjà aujourd'hui un sujet de réflexion central dont l'importance va aller croissant durant les prochaines années. Dans ce sens, la révision de l'Ordonnance concernant les délais et le calcul des contributions à des mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) et l'élaboration des Dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA) trouvent leur justification et nous les soutenons pleinement.

Les projets d'agglomération et les programmes trafic d'agglomération jouent un rôle très important dans le cadre du développement vers l'intérieur. L'établissement de tels projets s'est généralisé dans l'ensemble du pays et a fortement contribué à renforcer la coordination entre l'urbanisation et les transports, de manière opportune au-delà des frontières usuelles de la réflexion, et la collaboration entre les trois niveaux de l'État. À travers ces fonds, la Confédération soutient des mesures que les cantons et les communes pourraient difficilement financer seuls.

De manière générale, nous nous rallions au préavis de la DTAP, notamment en ce qui concerne l'augmentation des délais relatifs au début de la réalisation des mesures, qui semblent très ambitieux et sont vraisemblablement encore sous-dimensionnés, en particulier pour des projets d'une certaine importance.

Quant aux considérations complémentaires dont nous pouvons vous faire part, elles portent essentiellement sur trois sujets, exposés ci-après selon la structure du questionnaire.

Question 1 (objectifs généraux du projet mis en consultation)

Conformément à l'avis exprimé par la DTAP, la cohérence entre OPTA et les DTPA mérite d'être améliorée (structure, lisibilité).

Question 2 (principes de cohérence entre les générations)

Nous avons pris bonne note qu'en tant que planification continue (rollende Planung), il ne sera pas nécessaire que tous les modules du projet soient nouvellement élaborés à chaque génération, et saluons cette nouveauté. Le rythme des différentes mises à jour proposé est adéquat (par exemple tous les 8 à 12 ans pour la vision d'ensemble).

Question 3 (méthode d'évaluation)

Il y a une contradiction assez évidente au niveau de l'art. 4 a) de l'OPTA, qui pose le principe d'une information et d'une participation de la population au projet d'agglomération, et l'exigence EB1 dont le commentaire formulé dans les DPTA précise qu'il faut prouver que la population s'est exprimée, tout en ajoutant qu'il n'est pas nécessaire qu'une procédure officielle soit menée, mais qu'une information par un site internet peut suffire. Dans le cas où les mesures sont nombreuses, incombent à divers maîtres de l'ouvrage, et peuvent être réalisées sans mise à l'enquête publique compte tenu de leur ampleur et/ou de leur nature, il sera impossible d'apporter les preuves demandées. Selon nous, ces cas seront multiples et rendent cette exigence inopportune. En revanche, cette exigence peut être tout-à-fait justifiée dans le cadre de mesures d'une certaine importance.

Si la cohérence et la coordination doivent en effet être assurées entre les différentes planifications (cf. art.3, al.2 OPTA), il ne nous semble pas opportun ni réaliste que celles-ci soient garanties à travers les projets d'agglomération. Le plan directeur cantonal doit rester le siège de la coordination entre les planifications nationales et cantonales. Il y a lieu de relever en sus que l'organisme responsable ne correspond pas toujours à l'autorité cantonale. Dans ce cas, il n'est donc pas directement impliqué dans la coordination entre les différentes planifications cantonales et fédérales. Il y a lieu de mentionner dans l'ordonnance et dans les directives qu'une harmonisation doit être assurée à tous les niveaux administratifs, dans une approche de concertation et de consolidation mutuelle des planifications.

Quant à l'examen des grands projets (cf.art.13, al.2 OPTA), nous souscrivons à l'avis que lorsque les mesures entraînent des coûts élevés (grands projets), la méthode d'évaluation doit être adaptée ou individualisée.

Au sujet du début de l'exécution d'un projet (cf. art.18, al.1 OPTA), nous suggérons de prendre pour base la présentation d'un accord de financement en lieu et place du début d'exécution du projet de construction. L'expérience a montré que les processus de participation prennent généralement plus de temps que prévu. Dès lors, il est délicat de se baser formellement sur le début d'exécution d'un projet dans le cadre d'une planification roulante gérée par tranches de 4 ans. Les délais de réalisation pour la 3^e génération doivent être portés à 6 ans pour assurer un tuilage correct, éventuellement à 5 ans pour la 4^e génération, s'agissant a priori plutôt d'une mise à jour du projet.

Concernant la détermination des valeurs-cibles pour les indicateurs MOCA (cf. art.20, al. 2 OPTA), nous attirons l'attention sur les réflexions en cours concernant l'évolution de la méthode de l'ARE pour les classes de desserte TP. Les incidences d'une éventuelle adaptation de la méthode restent à évaluer pour les projets d'agglomération et les planifications cantonales qui s'appuient sur ces critères.

Quant aux exigences pour les projets d'agglomération (DTPA), de notre point de vue, le projet d'agglomération n'a pas pour but de coordonner les mesures des planifications nationales, cantonales et régionales, mais peut contribuer à les harmoniser et en renforcer la cohérence. La coordination des différentes planifications est à prévoir à travers le plan directeur cantonal.

Nous ne partageons pas l'avis qu'il soit judicieux de se baser de manière privilégiée sur les périmètres VACo pour définir le périmètre d'agglomération. Ces périmètres VACo se basent sur une définition de la notion d'agglomération qui a fortement évolué au cours du temps. Ils privilégient les flux de pendulaires et ne tiennent pas suffisamment compte de la structure urbaine. L'intégration de nouvelles communes dans le périmètre d'agglomération, en dehors des besoins liés à l'application de l'art. 19 OUMin, soit indépendamment de la vision de développement urbanistique défini par les cantons dans les projets de territoire, ne nous semble pas pertinente.

Dans le cas du canton de Neuchâtel, c'est finalement toutes les communes qui devraient être considérées comme faisant partie de l'agglomération, ce qui est contradictoire avec les objectifs de développement vers l'intérieur et de maîtrise de la périurbanisation

Question 4 (besoins d'adaptation)

Concernant le pt. 3.4.4 Évaluation de la mise en œuvre, la réduction du taux de subventionnement lorsque certaines mesures ne sont pas réalisées nous semble excessive. En effet, les projets d'agglomération sont des agrégations de mesures dont les maîtres de l'ouvrage peuvent être multiples et dont la coordination peut répondre à des contraintes fortement diversifiées.

Le fait que quelques mesures ne puissent pas être réalisées telles que planifiées ne signifie pas pour autant que la cohérence ou l'efficacité des différentes générations de projets d'agglomération soit diminuée. L'échelle de temps sur laquelle les projets se développent englobe nécessairement des mesures connexes et complémentaires réalisées hors des projets d'agglomération qui permettent de combler le supposé déficit de cohérence en question.

Quant aux autres points, nous vous remercions d'adapter les divers chapitres concernés sur la base des remarques formulées dans les réponses aux questions 1 à 3 ci-avant.

Nous vous sommes encore une fois gré de nous avoir consulté et surtout de tenir compte de nos apports, et nous vous adressons, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 3 juillet 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND