BPUK DTAP DCPA

Office fédéral du développement territorial ARE
Worblentalstrasse 66
3063 Ittigen bei Bern

Berne, le 18 juin 2019

Prise de position de la DTAP sur l'édiction de l'ordonnance du DETEC concernant le Programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) et sur les Dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA)

Mesdames, Messieurs

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a lancé, le 25 mars 2019, une procédure de consultation sur l'édiction de l'ordonnance concernant le Programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA). Ultérieurement, le 8 mai 2019, une consultation concernant les Dispositions pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA) a été ouverte : elle précisait les conditions de l'OPTA et fournissait d'importantes informations sur la procédure d'examen fédérale des projets d'agglomération. La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) remercie de la possibilité qui lui est offerte d'exposer son point de vue.

Nous saisissons, par ce courrier, l'occasion de livrer notre appréciation des projets OPTA et DPTA. La DTAP se limite, dans son jugement, à quelques aspects choisis du projet mis en consultation. Une réflexion détaillée sur l'OPTA et les DPTA suivra dans les prises de position des différents cantons. Par ailleurs, nous renvoyons en annexe aux deux réactions du groupe de travail intercantonal, qui a accompagné l'élaboration de l'OPTA et des DPTA dans le cadre de la « plateforme d'échange Confédération–cantons » et qui a déjà déposé une prise de position informelle en janvier 2019.

Généralités

La DTAP approuve le DETEC dans son dessein de régler par une ordonnance le Programme en faveur du trafic d'agglomération et d'en garantir ainsi le caractère contraignant et la stabilité. Nous nous félicitons par ailleurs que l'ordonnance se limite aux domaines clés du trafic et de l'urbanisation.

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale, 3001 Berne

Tél 031 320 16 90
info@dtap.ch
www.dtap.ch

Structure et lisibilité – cohérence entre OPTA et les DPTA
Du point de vue logique, le présent projet OPTA constitue une régression. Dans l'ancienne version du 20 décembre 2018, les exigences formulées à l'égard des projets de trafic d'agglomération étaient clairement distinctes de la procédure d'examen. Cette hiérarchisation a été affaiblie et en partie abandonnée au profit de références dont la lecture est malaisée. En outre, pour des raisons inexpliquées, la systématique auparavant claire et logique de l'ancienne section 2 « Exigences posées aux projets d'agglomération » a été considérablement modifiée, ce qui restreint sensiblement l'intelligibilité de l'OPTA. Une difficulté encore renforcée par le fait que les DPTA n'ont pas été adaptées à la nouvelle structure : elles suivent au contraire l'ancienne hiérarchie, ce qui complique inutilement le repérage des explications et des commentaires concernant les articles de l'OPTA. Dans l'ensemble, il apparaît que la rédaction des DPTA a été bien plus soigneuse que celle de l'OPTA.

Motion : Améliorer la structure et la lisibilité de l'OPTA et harmoniser OPTA et DPTA.

La question du paysage : précisions à apporter dans le rapport explicatif afin d'assurer une certaine cohérence entre OPTA et DPTA
Il convient de préciser et unifier la notion de paysage pour assurer une certaine cohérence entre l'ordonnance et les dispositions. De plus, dans le rapport explicatif, il faudrait spécifier l'importance de cette question et la mettre en relation avec les questions d'urbanisation et de trafic. Quant au passage suivant – « les domaines du trafic et de l'urbanisation, le paysage inclus » –, il nécessite de poser des limites pour clarifier dans quel contexte il faut s'occuper du paysage. L'objectif initial des projets d'agglomérations était d'harmoniser trafic et urbanisation. Comme le mentionne à juste titre la version des dispositions envoyée en consultation lorsqu'elle précise le critère d'efficacité 4.4, ont priorité « l'intégration et la coordination des aspects importants pour l'urbanisation et liés à la nature, au paysage et aux espaces ouverts ». Dans le cadre des projets d'agglomération, la question du paysage n'a qu'un caractère de complémentarité par rapport aux questions d'urbanisation et de trafic. Certains cantons demandent ainsi que le terme de paysage soit éliminé de l'OPAC, au moins partiellement. À ce propos, nous nous référons à la prise de position ci-jointe du groupe de travail cantonal, respectivement aux réponses que certains cantons ont apportées à la consultation.

Motion : Préciser et unifier la notion de paysage, et spécifier son importance dans le rapport explicatif.

Cohérence (art. 3, alinéa 2) : garantir une coordination avec les planifications nationales, cantonales et avec les autres planifications pertinentes : dans l'article 3, alinéa 2, la Confédération exige, entre autres, que les projets d'agglomération soient coordonnés avec les planifications nationales. Si, sur le fond, cette exigence est compréhensible, elle pose cependant la question des compétences. Du point de vue cantonal, en principe c'est le responsable des mesures – c'est-à-dire celui qui déclenche les mesures – qui a obligation de concilier urbanisation et trafic. Dans le cas des planifications nationales, c'est la Confédération. On comprend donc difficilement pourquoi la planification des interfaces avec le réseau de trafic supérieur ou l'inventaire des mesures destinées à développer les zones d'urbanisation et

leur contribution aux agglomérations ou aux projets d'agglomérations devraient être délégués et pourquoi cette tâche ne ferait pas partie du cahier de charges des projets de la Confédération dans les processus de planification PRODES. Bien plus, afin d'harmoniser les agglomérations et les planifications nationales conformément aux exigences de l'OPTA, il faudrait que des représentants des agglomérations ou des cantons soient obligatoirement associés aux planifications fédérales. Enfin, les fiches de mesures des planifications et des projets nationaux devraient être élaborées conjointement.

Motion : Il convient de formuler nettement, dans les dispositions et dans l'ordonnance, qu'une harmonisation cohérente des agglomérations et du trafic à tous les niveaux administratifs ne peut être réalisée que s'il y a concertation réciproque entre les planifications. À cet effet, il faut explicitement rappeler que les projets d'agglomération, en particulier les futurs projets de développement urbanistique et du trafic, constituent nécessairement le point de départ de toute élaboration de planifications nationales (entre autres, PRODES rail et route).

Examen préliminaire (art. 11) et examen des exigences de base (art 12)

Selon l'article 11, l'ARE examine les projets d'agglomérations qui lui sont soumis pour déterminer si l'ensemble des exigences définies dans l'OPTA (art. 2 et art. 6 à 8) sont respectées. Dans le cas contraire ou si le délai fixé pour la remise ultérieure des documents manquants n'est pas tenu, le projet d'agglomération concerné ne sera pas examiné – ce qui implique la non subvention des mesures correspondantes. Une telle décision est susceptible de recours, en vertu de l'art. 35 de la Loi sur les subventions du 5 octobre 1990 (RS 616.1), qui prévaut de manière subsidiaire dans le domaine des indemnités et des aides financières de la Confédération et doit donc être ainsi appliquée. Au demeurant, cela vaut également pour l'examen des exigences de base (article 12 de l'OPTA).

Motion : art. 11 al. 3 et art. 12 al. 2 doivent être complétés de la phrase suivante : « L'ARE notifie sa décision à ce sujet. »

Évaluation des mesures (art. 13, alinéa 2) : examen des grands projets

Les grands projets nécessitant des investissements conséquents présenteront toujours un rapport coûts-utilité défavorable si on les évalue en fonction des méthodes prévues dans l'OPTA ; il se pourrait donc qu'ils soient déclassés (même s'ils sont prêts à être réalisés et financés), ce qui pourra avoir pour conséquence qu'ils n'auront plus droit aux subventions. Ce fait est en contradiction avec une idée centrale des projets d'agglomération qui prévoit en particulier que les mesures importantes et difficilement finançables devraient être soutenues par la Confédération.

Motion : Il convient donc d'apporter un complément à l'article 13 selon lequel, en ce qui concerne les mesures entraînant des coûts élevés (grands projets), la méthode d'évaluation sera adaptée ou individuelle.

Début d'exécution d'un projet de construction (art. 18, alinéa 1)

L'expérience a montré que les délais indiqués dans l'alinéa 1 sont extrêmement serrés et ne permettent pas de réaliser les mesures dans les temps. Il devrait suffire de présenter un accord de financement

dûment signé pour justifier auprès de la Confédération de la réalisation de la mesure. D'après les informations les plus récentes, la Confédération elle-même prescrit aux agglomérations de conclure avant fin 2027 un accord de financement (et non de débuter l'exécution du projet de construction), pour la réalisation des mesures des projets d'agglomération des 1ère et 2e générations.

Motion : Prendre pour base la présentation d'un accord de financement en lieu et place du début d'exécution du projet de construction.

Nous tenons, par ailleurs, à souligner que les processus de décision communaux, mais aussi cantonaux, durent souvent plus longtemps – surtout en raison des processus de participation – que ne l'envisagent les responsables de projets (cantons, communes). Le règlement prévu ne permet guère aux organes responsables de soumettre les mesures censées débuter et être réalisées dans la 2e moitié du délai de 4 ans – car le risque est alors trop grand de ne pas pouvoir respecter les délais ou rattraper les retards du projet. Il est dans l'intérêt de la Confédération d'étendre la durée des délais de sorte que les mesures puissent être réalisées en étant réparties sur l'ensemble de ce délai.

Motion : Les délais de réalisation doivent être portés à 6 ans pour la 3e génération et à 5 ans pour la 4e génération.

Nous vous remercions de tenir compte des motions soumises dans la présente prise de position ainsi que des souhaits exprimés dans ce courrier.

Avec nos salutations les meilleures

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

La présidente

Jacqueline de Quattro

La secrétaire générale

Christa Hostettler

Annexes :

- Prise de position du groupe de travail intercantonal « Plateforme d'échanges Confédération–cantons » pour l'OPTA (seulement en allemand)
- Prise de position du groupe de travail intercantonal « Plateforme d'échanges Confédération–cantons » sur les DTPA (seulement en allemand)