

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Olivier Feller et consorts relative aux stratégies du Conseil d'Etat en matière de développement des infrastructures de transport à l'horizon 2030 dans le canton en général, dans les agglomérations en particulier

Rappel de l'interpellation

Le 11 novembre 2009, le Conseil fédéral a adopté un "Message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et à l'allocation des moyens financiers nécessaires". Ce message porte sur un programme d'élimination des goulets d'étranglement autoroutiers, pour un montant de 5.5 milliards.

Le module 1 du programme comprend des projets déjà bien avancés, qui seront réalisés vers 2015. Le seul projet retenu en Suisse romande est la première étape de l'élimination du goulet d'étranglement de Crissier.

Le module 2 englobe des projets qui seront réalisés à partir de 2018. Pour le canton de Vaud, il mentionne l'élargissement à six voies du tronçon Le Vengeron-Coppet ainsi que la deuxième étape de l'élimination du goulet d'étranglement de Crissier.

Le module 3 comprend des projets qui ne pourront pas être financés au moyen des 5.5 milliards disponibles. Ces projets seront réévalués ultérieurement par le Conseil fédéral. L'élargissement à six voies du tronçon autoroutier Coppet-Nyon est notamment visé.

Le 11 novembre 2009, le Conseil fédéral a également adopté un "Message relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011". Ce message prévoit le financement fédéral d'infrastructures de transports publics, au maximum à hauteur de 40% des coûts, dans le cadre de projets d'agglomérations. Le montant prévu est de 3.4 milliards.

La liste A de ce programme fédéral comprend les projets prêts à être réalisés et financés entre 2011 et 2014. Pour le canton de Vaud, cette liste mentionne en particulier le tram reliant Renens au centre de Lausanne.

La liste B comprend des projets dont la réalisation et le financement pourraient être prêts à partir de 2015. Pour le canton de Vaud, la liaison entre le centre et le nord de Lausanne y est en particulier citée.

Il ressort de ces deux messages que les investissements fédéraux en matière d'infrastructures de transport actuellement prévus dans le canton de Vaud pourraient bénéficier pour l'essentiel, en termes de volumes financiers, à l'agglomération Lausanne-Morges (PALM) et plus particulièrement à la Ville de Lausanne. Cela peut se comprendre dès lors que le PALM abrite environ 50% de la population et 60% des emplois du canton. Toutefois, le canton est également concerné par d'autres agglomérations, dont la croissance démographique et économique prévisible exige des investissements appropriés, notamment dans le domaine des transports (agglomération franco-valdo-genevoise, qui englobe le district de Nyon, agglomération Vevey-Montreux, agglomération Aigle-Monthey, agglomération d'Yverdon-les-Bains).

Dès lors, nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Quelles sont les stratégies et les priorités du Conseil d'Etat en matière de développement des infrastructures de transport à l'horizon 2030, dans le canton en général, dans les agglomérations en particulier ?
2. Sur la base de quels critères le Conseil d'Etat entend-il répartir les ressources cantonales disponibles pour le développement des infrastructures de transport entre les différentes agglomérations et au sein de celles-ci à l'horizon 2030 ?
3. Les critères retenus tiennent-ils compte de l'ensemble des facteurs générateurs de déplacements ?

Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat de sa réponse.

Nous renonçons à développer l'interpellation en plénum.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Financement fédéral par le fonds d'infrastructure

En octobre 2006, ont été adoptés la Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (LFINfr RS 725.13) ainsi que l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure. Ce fonds est doté de 20,8 milliards de francs (état des prix en 2005, compte non tenu du renchérissement ni de la TVA), répartis entre diverses tâches comme suit:

- a. achèvement du réseau des routes nationales, 8.5 milliards ;
- b. élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales, 5.5 milliards ;
- c. améliorations des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, 6 milliards ;
- d. contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, 0.8 milliard.

Achèvement du réseau des routes nationales et contribution aux routes principales

L'arrêté d'octobre 2006 allouait l'ensemble des moyens prévus pour l'achèvement des routes nationales et des contributions aux routes principales de montagne. Le Canton de Vaud n'est pas concerné par ces objets.

Elimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales

Le Parlement fédéral a également adopté le 21 septembre 2010 l'arrêté fédéral concernant le programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et l'allocation des moyens financiers nécessaires. Les projets d'élimination des goulets ont été subdivisés en quatre modules. Les crédits nécessaires au premier module, pour un montant total de 1'235 millions de francs, ont été alloués. Ce montant comprend, en ce qui concerne le Canton de Vaud, la première phase de la suppression du goulet de Crissier, pour un montant de 120 millions de francs.

Un crédit résiduel bloqué de 3'965 millions de francs demeure disponible pour les tranches de réalisation suivantes. Les projets des modules 2 et 3 seront intégrés dans une planification ultérieure à conduire d'ici fin 2013, date à laquelle une deuxième tranche de financement sera proposée. En revanche, les projets du module 4 sont écartés. En ce qui concerne le canton de Vaud, les modules 2 et 3 comprennent la deuxième phase du goulet d'étranglement de Crissier (100 millions) et le tronçon Nyon – Coppet (140 millions). Ce dernier secteur trouverait son prolongement sur territoire genevois sur le secteur Le Vengeron – Coppet (175 millions), également inclus dans le module 2.

Infrastructures dans les villes et les agglomérations

L'arrêté d'octobre 2006 allouait également 2,5 milliards aux projets urgents et prêts à être réalisés dans le domaine du trafic d'agglomération. De ces 2.5 milliards, 180 millions ont été destinés à l'agglomération Lausanne – Morges (M2, réseau tl 2008, gare de Prilly –Malley du RER vaudois) et 850 millions à l'agglomération franco-valdo-genevoise (extension du réseau des tramways, raccordement ferroviaire Cornavin – Eaux Vives – Annemasse, CEVA).

S'agissant du solde des crédits destinés au trafic d'agglomération et aux goulets d'étranglement des routes nationales, la LFINfr chargeait le Conseil fédéral de soumettre dans un délai de deux ans un programme de financement à l'Assemblée fédérale. La LFINfr prévoit également que le Conseil fédéral rende compte tous les quatre ans de l'état de réalisation de ce programme et lui propose d'allouer les moyens nécessaires pour la période suivante (de 4 ans).

La première condition à remplir pour bénéficier de contributions fédérales destinées à l'amélioration des infrastructures du trafic d'agglomération est l'élaboration d'un Projet d'Agglomération (PA), c'est-à-dire un plan de mesures incluant tous les modes et moyens de transports, coordonnées avec le développement urbain.

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a édicté, en 2004, un manuel d'utilisation, puis en décembre 2007 des directives pour l'examen et le cofinancement des PA (révisées en janvier, puis décembre 2010) qui régissent les délais, les exigences de la Confédération, les critères d'évaluation, ainsi que la répartition des moyens financiers du point de vue technique, étant entendu que les décisions politiques relèvent des compétences du Parlement fédéral.

Sans entrer dans le détail de ces directives, il est utile de mentionner ici certains éléments nécessaires à la compréhension globale du processus et à son application sur territoire vaudois:

- Les agglomérations candidates à la première tranche de financement fédéral devaient déposer leur PA au plus tard en décembre 2007. Celles qui n'ont pas pu répondre dans ce délai n'ont pas bénéficié de la première tranche de financement. Elles peuvent néanmoins faire acte de candidature pour la deuxième tranche de financement (à partir de 2015), pour autant qu'elles déposent un PA au plus tard en décembre 2011. Sur territoire vaudois, trois PA ont été déposés en décembre 2007, à savoir le Projet d'Agglomération Franco Valdo Genevois (PAFVG), le Projet d'Agglomération Lausanne – Morges (PALM) et le Projet d'Agglomération Yverdonnoise (agglOY).

Deux autres agglomérations élaborent actuellement un PA en vue d'un dépôt en décembre 2011, à savoir le Projet d'Agglomération du Chablais (Chablais Agglo) et le Projet d'Agglomération Riviera – Veveyse - Haut Lac (Rivelac). Pour pouvoir être cofinancés par la Confédération, les PA doivent satisfaire certaines exigences de base. La première est une démarche participative, associant les collectivités territoriales partenaires, canton et communes qui doivent participer régulièrement à l'élaboration, la mise en œuvre et la révision du projet d'agglomération. Elles sont parties prenantes aux décisions sur les étapes de réalisation et approuvent le PA avant sa remise à la Confédération (en principe par leur exécutif).

La Confédération a confirmé que les trois agglomérations sur territoire vaudois ayant déposé un projet en décembre 2007 ont satisfait cette exigence de base. Ainsi, les partenaires des agglomérations constituées ont élaboré ensemble un projet correspondant à leurs besoins de développement, selon un calendrier de réalisation convenu, comportant des priorités (ou étapes de réalisation).

- Les PA doivent être fondés sur un diagnostic de l'agglomération en matière d'urbanisation, des systèmes de transports et de l'environnement ainsi que sur les tendances de développement dans ces domaines. Sur cette base, les agglomérations établissent d'abord une vision et des objectifs de développement, puis les mesures qui permettent d'atteindre ces objectifs ainsi que la priorisation de ces mesures. Les agglomérations doivent également s'assurer que les mesures prises dans leur périmètre sont cohérentes, compatibles et complémentaires avec les mesures dites de niveau supérieur, c'est-à-dire à l'échelle régionale et nationale (réseau des routes nationales et chemins de fer).

Les partenaires des agglomérations doivent procéder à une évaluation de leur PA sur la base de critères d'efficacité (CE) définis par la Confédération dans quatre domaines :

1. CE1 : amélioration de la qualité du système de transports.
2. CE2 : développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti.
3. CE3 : accroissement de la sécurité du trafic.
4. CE4 : réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources.

L'efficacité du PA, ainsi que celle de chaque mesure qui le compose, est rapportée à son coût, de manière à juger de son utilité. C'est sur la base de l'utilité des mesures que les agglomérations établissent la priorisation des mesures.

Les trois agglomérations sur territoire vaudois ont effectué cette démarche préalablement au dépôt du PA à la Confédération en décembre 2007. A cette occasion elles ont donc de manière partenariale défini les mesures d'infrastructures de transport qui devaient être réalisées et arrêté les priorités de réalisation. Elles ont en particulier classé les mesures en trois catégories de priorité :

1. Mesures de priorité A, dont le début des travaux était planifié dans la période 2011 – 2014
2. Mesures de priorité B, dont le début des travaux était planifié dans la période 2015 – 2018
3. Mesures de priorité C, début des travaux ultérieur.

- La Confédération a procédé à sa propre évaluation des PA déposés en 2007, avec la méthode d'évaluation décrite ci-dessus. Sur la base du résultat de sa propre évaluation, elle a:
 1. fixé le taux de cofinancement global de chaque PA, résultant de leur rapport global coût / efficacité. Le taux retenu pour le PAFVG et le PALM est de 40%. Celui d'aggloY est de 35% ;
 2. sélectionné, parmi les mesures de chaque PA, celles pouvant bénéficier d'un financement par le biais du fonds d'infrastructure (en fonction de leur utilité) ;
 3. mentionné les mesures jugées utiles pouvant bénéficier d'autres sources de financement fédéral (notamment crédits cadres fédéraux pour l'infrastructure ferroviaire) et donc exclues d'un financement par le biais du fonds d'infrastructure ;
 4. identifié les mesures jugées utiles, dont le financement incomberait entièrement aux agglomérations (du fait de l'insuffisance des montants disponibles dans le fonds d'infrastructure par rapport au coût des PA déposés) ;
 5. établi sa propre priorisation, dans les catégories A, B et C ci-dessus, selon son appréciation de l'utilité de chaque mesure. De manière générale, les priorités des agglomérations ont été respectées. Néanmoins certaines mesures ont été déclassées de A en B, voire en C.
- Le "Message relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011" du Conseil Fédéral du 11 novembre 2009 est basé sur l'évaluation technique faite par la Confédération. Il propose la libération des crédits fédéraux pour les mesures cofinancées de priorité A, dont la réalisation peut débiter à partir de 2011, sans limite dans le temps, si ce n'est celle de la durée limitée à 20 ans du fonds d'infrastructure qui s'éteint le 31 décembre 2027.

Ce message présente également les mesures que la Confédération prévoit de financer en étape B, à partir de 2015. Les fonds de la deuxième étape ne seront cependant alloués qu'en 2014. Le Conseil fédéral présentera en effet un nouveau message portant sur les mesures qui seront adoptées pour les PA retenus. Ces projets retenus seront soit des projets existants qui auront été entre-temps été révisés et déposés dans leur

deuxième version en juin 2012, soit de nouveaux projets (tels que Chablais aggro ou RIVELAC), à déposer fin 2011. Les taux de cofinancement définitifs et les mesures retenues pour un cofinancement seront fixés au terme d'une nouvelle évaluation des projets par la Confédération.

- Le Parlement fédéral a adopté en date du 21 septembre 2010 l'Arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011. Au total, 1510,62 millions de francs (valeur octobre 2005) ont été libérés pour les mesures de priorité A. Une réserve (bloquée) de 1'930,38 millions de francs reste disponible pour les tranches de financement à venir.

Le financement accordé au PAFVG est de 186,05 millions, dont 12,5 pour la partie vaudoise de l'agglomération. Le PALM bénéficie de 164,96 millions et aggroY de 17,25 millions.

A ce propos, il est intéressant de signaler que les montants prévus alloués par la Confédération pour les mesures de priorité A et B sont en moyenne d'environ 400 francs par habitant et par emploi (en comptant 1 emploi pour 2 habitants). Ce ratio s'élève à environ 230 francs pour le PAFVG (qui a cependant bénéficié préalablement de montants très importants au titre des mesures urgentes), 600 francs pour le PALM et 650 francs pour aggroY.

- L'adoption de l'arrêté ouvre la voie aux réalisations et à leur financement fédéral. Cependant, conformément aux directives fédérales, ce financement est régi par un accord sur les prestations signé entre les agglomérations et la Confédération. Cet accord fixe les obligations des partenaires et notamment le programme de mise en œuvre des mesures (qu'elles soient cofinancées ou non par la Confédération).

Financement fédéral de l'infrastructure ferroviaire, programmes ZEB et Rail 2030

Les Chambres fédérales ont adopté le 20 mars 2009 la loi sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF) (RS 742.140.2) qui assure le financement d'une nouvelle étape de développement du réseau ferroviaire suisse après la mise en service de la 1^{ère} étape de Rail 2000 en décembre 2004.

Compte tenu des disponibilités limitées du fonds des transports publics (FTP), le projet "Développement de l'infrastructure ferroviaire" (abréviation : ZEB pour Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) a été limité à une enveloppe de 5.4 milliards de francs.

Les mesures retenues dans le projet ZEB figurent à l'article 4, alinéa 1, de la LDIF. Pour le bassin lémanique ces mesures sont les suivantes (lettre b) :

1. région de Genève : augmentation du rendement (budget : 20 MCHF)
2. région de Lausanne : accroissement des capacités (4^e voie) sur le tronçon Lausanne–Renens, augmentation du rendement dans le noeud ferroviaire de Lausanne (budget : 210 MCHF).

Selon les disponibilités du fonds FTP, la Confédération ne disposera des ressources nécessaires aux projets ZEB qu'à partir de 2015-2017.

Afin de permettre la réalisation avancée de projets prioritaires, l'article 12, alinéa 3, de la LDIF donne la base légale pour un préfinancement par les cantons ou des tiers de mesures décidées par les Chambres fédérales.

Lors de l'adoption de la LDIF, l'Assemblée a simultanément donné mandat au Conseil fédéral de lui soumettre un projet sur le développement ultérieur de l'offre et l'extension de l'infrastructure dans toutes les régions du pays (article 10 LDIF). Ce projet est désigné sous le terme de Rail 2030 correspondant à cet horizon de planification. En effet, le projet ZEB ne suffit pas pour répondre à la croissance des besoins de mobilité à satisfaire par les transports publics dans les vingt prochaines années. Selon cette disposition, le Conseil fédéral étudiera en particulier un étoffement de l'offre sur l'arc lémanique.

Réponse aux questions

1. Quelles sont les stratégies et les priorités du Conseil d'Etat en matière de développement des infrastructures de transport à l'horizon 2030, dans le canton en général, dans les agglomérations en particulier ?

Les stratégies et les priorités du Conseil d'Etat en matière de développement des infrastructures de transport ont été établies, puis adoptées par le Conseil d'Etat dans trois documents stratégiques complémentaires:

- "Vers une mobilité durable : les transports publics à l'horizon 2020", septembre 2006.
- "Routes cantonales à l'horizon 2020, lignes directrices pour la planification et la gestion du réseau (RoC 2020)", octobre 2010.
- "Stratégie cantonale de promotion du vélo à l'horizon 2020", octobre 2010.

Ces stratégies sont en parfaite adéquation avec les projets d'agglomération puisqu'elles visent à favoriser les urbanisations compactes, en tenant compte des potentiels des transports publics et des mobilités douces que le Conseil d'Etat entend développer rapidement pour répondre à l'augmentation de la demande. Il s'agit aussi de freiner la croissance du trafic automobile afin de préserver les conditions de circulation et réduire les impacts sur l'environnement. S'agissant du trafic automobile, elles s'articulent d'une part sur la protection des secteurs habités, par des mesures de requalification et de modération et d'autre part, sur un usage accru du réseau des routes nationales devant être développé.

L'action de l'Etat devra s'orienter principalement sur les objets de sa compétence et de portée cantonale. C'est pourquoi le développement du RER Vaudois et des lignes ferroviaires régionales du Canton figurent parmi les objectifs prioritaires.

A plus large échelle, ces stratégies accompagnent ou précèdent les développements d'infrastructures de transports nationales. Ainsi, le développement de l'offre des trains CFF "Grandes lignes" étant vital pour le Canton, le Conseil d'Etat entend que celui-ci s'engage, sans se substituer à la Confédération, dans le cadre d'un préfinancement des investissements fédéraux à venir.

Ces deux actions prioritaires sont amplement développées dans l'EMPD 343 concernant le développement de l'infrastructure ferroviaire entre Lausanne et Genève, adopté par le Conseil d'Etat le 13 octobre 2010. Elles font suite aux diverses mesures déjà adoptées ces dernières années comportant des financements cantonaux et, le cas échéant des préfinancements d'investissements fédéraux confirmés (développement du RER vaudois, nouvelle halte de Prilly-Malley, crédit cadre relatif à l'infrastructure des lignes régionales vaudoises, garanties d'emprunt pour l'acquisition de matériel ferroviaire,...).

Le Conseil d'Etat et plus particulièrement le Département des infrastructures s'engagent également auprès de la Confédération et de l'Office fédéral des routes (OFROU) de manière à préserver les intérêts du Canton dans le cadre des projets en cours pour le développement des Routes nationales, qu'il s'agisse d'études de planification devant aboutir à des demandes de crédit ultérieures (grand contournement de Morges, modules 2 et 3 des goulets d'étranglement, jonctions du district de Nyon dans le cadre du PAFVG) de projets généraux, dont l'OFROU a déjà admis l'opportunité (nouvelles jonctions autoroutières de la région lausannoise) ou de projets détaillés bénéficiant de crédits de réalisation (goulet d'étranglement de Crissier).

Quant aux priorités dans les agglomérations, comme on l'a vu ci-dessus, celles-ci ont été fixées. Elles résultent d'un travail partenarial entre les communes concernées et l'Etat, puis d'une évaluation effectuée par la Confédération. Conjointement aux communes concernées, l'Etat s'engage auprès de la Confédération à mettre en œuvre les mesures de priorité A. Le Conseil d'Etat présentera en temps voulu, au terme de l'élaboration des projets d'ouvrage et des procédures d'enquête, les demandes de crédit pour la réalisation des mesures de priorité A qui sont de la compétence de l'Etat, en fonction des bases légales cantonales en vigueur. Les communes concernées feront de même pour les mesures de leur compétence, selon le programme de mise en œuvre d'ores et déjà établi.

De manière à soutenir la mise en œuvre des projets d'agglomération par les communes et en application de la stratégie cantonale de promotion du vélo à l'horizon 2020, le Conseil d'Etat soumettra en 2011 au Grand Conseil des modifications légales et un premier crédit cadre permettant un soutien financier aux mesures vélo prévues par les projets d'agglomération vaudois en priorité A.

Finalement, le Conseil d'Etat considère nécessaire que les deux agglomérations vaudoises n'ayant pas encore déposé de projet le fassent dans les délais impartis. Il appuie donc les collectivités locales et s'engage à leur côté dans ce but. De même, le Conseil d'Etat s'engage auprès des communes des projets d'agglomération déjà déposés dans le but que ceux-ci soient actualisés et permettent ainsi à terme l'obtention de crédits fédéraux futurs pour les mesures de priorité B.

2. Sur la base de quels critères le Conseil d'Etat entend-il répartir les ressources cantonales disponibles pour le développement des infrastructures de transport entre les différentes agglomérations et au sein de celles-ci à l'horizon 2030 ?

Comme on l'a vu ci-dessus, les programmes de mise en œuvre résultent d'une priorisation effectuée au sein des agglomérations, sur la base de critères d'efficacité fixés par la Confédération. L'utilité des mesures retenues en priorité A est reconnue par l'ensemble des partenaires concernés (Communes, Canton, Confédération). L'ensemble des mesures de priorité A doit être réalisé. Le Conseil d'Etat n'entend donc pas procéder à une priorisation ou répartition entre ces mesures de priorité A.

La mise en œuvre des mesures de priorité A s'échelonne à partir de 2011, en fonction de leur état d'avancement, de la complexité des projets, des procédures légales en vigueur (enquêtes,...) puis de l'obtention des crédits d'ouvrage auprès des législatifs concernés.

En ce qui concerne les tranches de financement suivantes, à partir de 2015, pour les mesures de priorité B et C, le Conseil d'Etat se réfère à la procédure d'établissement (le cas échéant d'actualisation) puis d'évaluation des projets d'agglomération.

Les critères d'évaluation – et donc de priorisation – sont ceux fixés par la Confédération présentés ci-dessus. Dans le cadre de l'actualisation des trois projets d'agglomération vaudois existants, ou de l'élaboration des deux nouveaux projets, le Conseil d'Etat devra donc veiller, en collaboration avec les autorités communales concernées, à ce que le rapport coût / utilité des projets vaudois demeure favorable et que la priorisation des mesures ultérieures corresponde aux besoins des agglomérations.

3. Les critères retenus tiennent-ils compte de l'ensemble des facteurs générateurs de déplacements ?

Les critères d'évaluation et de priorisation des projets d'agglomération sont déterminés par la Confédération. Ils se réfèrent

à la qualité globale du système de transports, pour l'ensemble des modes (piétonnier, cycliste, publics, individuels motorisés). Ils sont en lien avec les implantations d'activités et d'habitation existantes ou à développer. Ils tiennent compte des aspects de sécurité du trafic, tout comme des questions environnementales. Finalement, chaque projet d'agglomération et chaque mesure sont soumis à une évaluation coût / efficacité.

En conséquence, le Conseil d'Etat considère que les critères retenus tiennent compte de l'ensemble des facteurs de déplacements. Dans la mesure où ces critères se basent sur une bonne adéquation entre le coût et l'utilité des mesures et qu'ils sont cohérents avec les objectifs du Plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat fait siens ces critères.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 février 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean