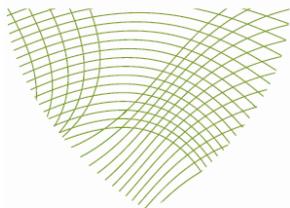


COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



Cour des comptes
du canton de Vaud

Performance du report modal dans le district de Nyon

Synthèse du rapport d'audit



Extension de l'audit en commun sur les
mesures d'accompagnement du
Léman Express (LEx)

Rapport n° 82
Janvier 2024

Rue Langallerie 11 - 1014 Lausanne
Téléphone : 021 316 58 00
info.cour-des-comptes@vd.ch



Pourquoi un audit sur les mesures de report modal et la mobilité transfrontalière ?

Report modal, qu'est-ce que cela signifie et à quoi ça sert ?

Dans le contexte des efforts de réduction de l'empreinte carbone de la mobilité, le report modal vise à diminuer la part des utilisateur·trice·s de véhicules (transport individuel motorisé, TIM) au profit de modes non polluants ou moins polluants (transports publics, mobilité douce ou mobilité partagée).

La mobilité transfrontalière et le LEx comme point de départ

Inauguré le 15 décembre 2019, le Léman Express (LEx) constitue la colonne vertébrale des transports publics au sein de l'agglomération du Grand Genève. Ce réseau express régional (RER) transfrontalier de 230 km connecte 42 gares, dont trois dans le canton de Vaud : Mies, Tannay et Coppet.

Avec quelques 60'000 usager·ère·s par jour, le LEx offre une solution pour réduire le trafic individuel motorisé, source importante de pollution atmosphérique. En 2019, l'assemblée du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) du Grand Genève a approuvé la Feuille de route transfrontalière 2019-2023 sur les mesures d'accompagnement du LEx, afin qu'il puisse effectivement contribuer au report modal. La majorité de ces mesures sont inscrites à l'une des générations du Projet d'agglomération (PA) du Grand Genève et bénéficient d'un cofinancement de la Confédération.

Un audit en commun dans le Grand Genève

Cet audit s'inscrit dans une démarche commune aux trois institutions supérieures de contrôle (ISC) compétentes sur le territoire du Grand Genève, à savoir la Cour des comptes de la République et canton de Genève, la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes et la Cour des comptes du canton de Vaud.

Ces trois institutions ont pour la première fois réalisé un audit en commun dans le domaine de la mobilité transfrontalière, en examinant 145 mesures d'accompagnement du Léman Express (dont deux seulement sur territoire vaudois), permettant d'accroître son attractivité et de favoriser le report modal. Les résultats des travaux réalisés en commun ont été présentés en conférence de presse le 16 octobre 2023 et résumés dans une synthèse commune.



Les mesures de report modal dans le district de Nyon

Le district de Nyon, partie vaudoise du Grand Genève

En 2019, 960'500 tonnes de CO₂ étaient émises dans le district de Nyon, dont 30% générées par la mobilité. Avec la consommation des biens et services importés ainsi que le chauffage des bâtiments, la mobilité est donc un levier d'action important pour la réduction des GES.

Avec 105'920 habitant·e·s à fin 2022 (12,7% de la population cantonale), le district de Nyon est le 2^e district vaudois le plus peuplé. Il a connu l'une des plus fortes croissances démographiques du canton ces 20 dernières années. Cette croissance pose des enjeux en matière de capacité des infrastructures de transport. De plus, le transport individuel motorisé (TIM) est de loin le mode de transport le plus utilisé (près de 80% des distances parcourues). Le taux de motorisation du district est parmi les plus élevés du canton (599 véhicules pour 1000 habitants en 2022).

En 2016, près de 15'000 résident·e·s du district travaillaient dans le canton de Genève. L'étude panel lémanique de l'EPFL menée en collaboration avec les trois institutions supérieures de contrôle actives dans le Grand Genève indique que 37% des répondant·e·s résidant dans le district et travaillant à Genève utilisent exclusivement le TIM pour se rendre au travail.

Objectifs de l'audit

Vu le faible nombre de gares LEx dans le canton de Vaud et les initiatives régionales pour développer et promouvoir l'offre et les infrastructures de transports publics, la Cour a décidé d'élargir son analyse à l'ensemble du district de Nyon et aux mesures de report modal autour de l'axe CFF. La question d'audit est ainsi formulée :

Les mesures de report modal – y compris les mesures d'accompagnement du Léman Express (LEx) – dans le district de Nyon sont-elles performantes ?

Les entités auditées sont les suivantes :

- la commune de Coppet, en tant que gare terminus du LEx ;
- la commune de Nyon, en tant que chef-lieu du district ;
- la Région de Nyon (ci-après la Région) en tant que bureau d'agglomération pour le district ;
- la DGMR (Direction générale de la mobilité et des routes), qui valide les projets de mobilité ;
- la DGTL (Direction générale du territoire et du logement) en charge de la planification territoriale et qui porte les projets d'agglomération.

Les deux services (DGMR et DGTL) assument pour le Canton la fonction d'organisme responsable des projets d'agglomération vis-à-vis de la Confédération.



Constats généraux

La Cour a analysé 25 mesures de report modal dans le district sur environ 40 mesures de mobilité vaudoises présentées au fil des différentes générations de PA du Grand Genève. L'objectif était de dresser un tableau de leur état d'avancement et des facteurs de retard. La valeur totale de ces mesures d'infrastructure avoisine CHF 102 millions, incluant près de CHF 34 millions de cofinancement de la Confédération.

Des mesures peu avancées et des retards substantiels dans la mise en œuvre

L'état d'avancement général de ces 25 mesures est faible : 80% d'entre elles se trouvent encore à des stades d'étude préliminaire ou d'avant-projet. Elles représentent pourtant plus de la moitié du cofinancement fédéral. La Cour constate également que 19 mesures ont du retard. Ce retard varie entre un et dix ans, avec une moyenne d'environ quatre ans. Les mesures en retard représentent deux tiers de la contribution fédérale afférente. Ces constats ont également été faits sur les parties genevoise et française du Grand Genève par les deux autres institutions supérieures de contrôle partenaires.

Plusieurs facteurs de retard identifiés

Les maîtres d'ouvrage concernés ont identifié trois principaux facteurs négatifs sur la mise en œuvre des mesures : le manque de maîtrise foncière à l'emplacement ou sur le tracé d'une mesure, la dépendance à un autre projet et le manque de compétences légales pour réaliser la mesure. Ces facteurs s'expliquent par un manque de maturité quasi généralisé dans la planification de ces mesures.

Des besoins similaires dans toutes les gares du district

Les trois institutions supérieures de contrôle se sont associées à l'enquête panel lémanique de l'EPFL (11'248 répondant-e-s correspondant à un taux de réponse de 24%) réalisée fin 2022 qui a permis de constater que les mesures d'accompagnement du LEx concordaient bien avec les attentes des personnes habitantes et/ou actives du Grand Genève. Les résultats indiquent en effet six types de mesures souhaitées de manière récurrente dans les gares du district : l'augmentation de la fréquence des bus, l'abaissement des tarifs des parking-relais (P+R), la création de nouvelles places P+R, la réduction du temps de trajet en bus, l'amélioration des pistes cyclables et la création de nouvelles lignes de bus.

Des mesures globalement en adéquation avec les besoins mais qui se font attendre

La Cour constate donc que les mesures de report modal prévues dans le district sont en adéquation avec les attentes des usager-ère-s, comme des non-usager-ère-s, de la ligne CFF. Comme l'analyse de l'état d'avancement des mesures le montre, leur concrétisation se fait toutefois attendre.



Constats sur les conditions-cadres

Un premier axe d'analyse a porté sur les conditions-cadres de la mise en œuvre des mesures de report modal dans le district de Nyon, en particulier sur la clarté des rôles et responsabilités des entités qui soutiennent les maîtres d'ouvrage dans cette mise en œuvre.

Région de Nyon : des casquettes et des fonctions distinctes

Dans le cadre d'une convention de subventionnement avec la DGTL, la Région de Nyon exerce la fonction de bureau d'agglomération pour la partie vaudoise du Grand Genève. Elle assure ainsi l'établissement et la conduite du projet d'agglomération pour toutes les communes du district. Selon le tableau de prestations annexé à cette convention, l'essentiel des tâches d'organisme responsable défini par le cadre fédéral lui sont déléguées. Toutefois, la responsabilité reste formellement en mains du Canton. La Région n'assumant jamais directement de maîtrise d'ouvrage, ces tâches devraient être mieux communiquées aux communes et distinguées de ses missions en tant qu'association. Cela est d'autant plus important que ses objectifs politiques (statuts, programmes de législature) n'ont pas été traduits en cahier des charges.

Une implication croissante du canton, mais pas coordonnée

Quant au Canton, par l'intermédiaire de la DGMR et de la DGTL, son rôle et ses responsabilités d'organisme responsable vis-à-vis de la Confédération et de garant de la mise en œuvre des mesures cofinancées ne sont pas formalisés. Son soutien financier et technique aux mesures était jusqu'à récemment restreint. Depuis 2019, ce soutien s'est progressivement étoffé au travers de plusieurs stratégies cantonales (promotion du vélo, Stratégie interfaces, plan climat). En revanche, le Canton n'effectue aucune supervision du pilotage opérationnel qu'il a délégué au bureau d'agglomération.



Constats sur la maîtrise d'ouvrage

Un second axe d'analyse a porté sur la maîtrise d'ouvrage des 25 mesures de report modal dans le district de Nyon.

Coppet : l'offre ferroviaire la plus attractive du district, mais peu valorisée

Le Canton a investi CHF 25 millions pour améliorer la capacité de la ligne Coppet-Genève et permettre une fréquence RER au quart d'heure. Malgré la convergence de plusieurs lignes de transports publics (plateforme multimodale), la gare de Coppet n'a pas bénéficié de mise à niveau significative depuis l'arrivée du LEx. L'offre de bus n'a que partiellement suivi l'accroissement de l'offre ferroviaire.

L'absence d'urbanisation dans les alentours de la gare, pourtant prévue depuis 2007, a eu une incidence négative sur le développement de la plateforme multimodale. Malgré cette absence, il est regrettable que plusieurs mesures d'amélioration ont été abandonnées ou partiellement réalisées.

Nyon : des risques d'abandon de mesures et de pertes de cofinancement

La commune de Nyon a obtenu un cofinancement fédéral pour six mesures inscrites aux différentes générations du projet d'agglomération du Grand Genève, qui représentent 13 projets d'infrastructure différents. Leur stade d'avancement est globalement faible et certains ont déjà perdu leur cofinancement fédéral, faute de réalisation dans les délais impartis. Cet ambitieux portefeuille de projets ne bénéficie pas d'une gestion consolidée, que ce soit en matière de planification de projet et des ressources.

Plusieurs mesures autour de la gare subissent les retards de la planification ferroviaire fédérale. La Municipalité reconnaît l'enjeu stratégique de cette plateforme et veille à une coordination serrée des différents projets avec les CFF, partenaire principal. Mais des divergences existent entre la commune de Nyon et la DGMR sur les contours du projet de réaménagement de la place de la gare. Ces facteurs font peser des risques sur le développement de bonnes liaisons train-bus.

Stratégie interfaces cantonale : un effet accélérateur peu visible

Malgré des mesures prévues depuis parfois plus de 10 ans, aucune des gares du district desservie par un RegioExpress n'a vu de réaménagement de sa plateforme multimodale ou de ses P+R à ce jour. La Cour constate que l'engagement des montants prévus par la Stratégie interfaces cantonale s'est également fait tardivement par rapport aux objectifs fixés. Ces engagements tardifs n'ont pas permis d'atteindre l'effet accélérateur escompté par les autorités cantonales.

Alors que l'assistance électrique permet d'élargir le bassin versant des gares, le stationnement vélo (B+R) à leurs abords n'a pas pu se développer comme prévu de longue date. La construction de nouveaux B+R n'a notamment pas pu profiter des opportunités offertes par la procédure simplifiée pour ces infrastructures plus légères.

Un suivi peu apte à détecter et à traiter les facteurs de retard

En examinant le rôle de la Région de Nyon en tant que bureau d'agglomération, la Cour a constaté qu'elle effectue différents types de suivi des mesures inscrites aux projets d'agglomération (PA). Cependant, aucun de ces suivis n'a été conçu pour permettre une détection et un traitement rapide des facteurs de retard dans la mise en œuvre de ces mesures. Les "rapports de mise en œuvre" sont trop espacés dans le temps, le reporting financier ne couvre que les mesures cofinancées par la Confédération et le suivi opérationnel manque de formalisation.



Les recommandations

Améliorer les conditions-cadres

Les responsabilités des différents acteurs impliqués, notamment au niveau cantonal et régional, doivent être clarifiées et renforcées. La Cour formule trois recommandations à cet égard.

➤ **Clarifier les missions et rôles de la Région**

La Région de Nyon doit mieux formaliser et communiquer ses missions et prestations dans le domaine de la mobilité, que ce soit au titre d'association de communes ou de bureau d'agglomération. Elle doit également définir des priorités et objectifs d'action par bassin versant et par mode de transport.

➤ **Assurer une maturité suffisante des mesures de report modal**

En amont de l'inscription des mesures au projet d'agglomération, la DGMR et la DGTL doivent vérifier strictement l'adéquation des mesures avec les ressources et intentions des maîtres d'ouvrage (MO). La DGMR et la DGTL doivent notamment définir de manière coordonnée et anticipée avec les maîtres d'ouvrage concernés la contribution cantonale dans les études et travaux nécessaires à l'inscription des mesures et rappeler à ces derniers les engagements qu'ils prennent en matière de maîtrise d'ouvrage.

➤ **Renforcer les mesures cantonales d'incitation et de suivi des mesures de report modal**

Après la validation de cofinancement par la Confédération des mesures de mobilité des projets d'agglomération, la DGMR et la DGTL doivent également renforcer la participation du Canton pour améliorer les chances de mise en œuvre. La coordination entre planification territoriale et mobilité doit être améliorée en formalisant au niveau cantonal un suivi conjoint des mesures. Les subventions cantonales doivent plus systématiquement être liées à des objectifs et délais de réalisation (par des conventions avec les maîtres d'ouvrage) et bénéficier d'un suivi renforcé.

Améliorer la maîtrise d'ouvrage

Cinq recommandations visent à améliorer la maîtrise d'ouvrage de certaines mesures, notamment pour renforcer l'attractivité des gares du district et de leur plateforme multimodale.

➤ **Améliorer l'attractivité de la gare de Coppet**

La commune de Coppet doit définir et formaliser ses objectifs pour un développement urbain et de mobilité coordonné autour de la gare. La Région de Nyon et la DGMR doivent y développer l'offre de bus en rabattement à la fois régionale et transfrontalière.

➤ **Garantir la mise en œuvre des mesures nyonnaises**

Au vu du nombre de mesures PA dont elle est maître d'ouvrage et de leur calendrier de réalisation, la ville de Nyon doit mettre en place une cellule de pilotage et de coordination. Elle doit également établir une planification coordonnée de l'ensemble de ces projets.

➤ **Assurer le développement de la gare de Nyon**

Spécifiquement en relation avec les mesures autour de la gare de Nyon, la Ville et la DGMR doivent notamment formaliser leurs objectifs communs afin de concilier les différentes fonctions de la plateforme multimodale.

➤ **Accélérer le développement des interfaces**

La DGMR doit examiner les causes de l'engagement tardif du premier crédit-cadre de la Stratégie interfaces afin d'améliorer l'efficacité du volet suivant.

La Région de Nyon doit, aux côtés des maîtres d'ouvrage concernés, examiner les opportunités de création de B+R indépendamment des projets de P+R.

➤ **Améliorer le suivi de la mise en œuvre des mesures**

La Région de Nyon doit enfin harmoniser et renforcer la fréquence du suivi opérationnel des mesures, ainsi qu'établir des exigences de base en matière d'informations à fournir par les maîtres d'ouvrage.

Au niveau cantonal, la DGMR accepte les cinq recommandations qui lui sont adressées, de même que la DGTL pour ses deux recommandations. La Région de Nyon accepte une recommandation et refuse les trois autres. La commune de Coppet accepte la recommandation qui lui est adressée. La commune de Nyon accepte la première recommandation et refuse la deuxième.

Le rapport d'audit complet, ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud, tout comme la synthèse commune réalisée avec la Cour des comptes du canton de Genève et la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes : www.vd.ch/cdc.