

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Doris Leuthard
Cheffe du DETEC
p.a. ARE, Section Politique des transports
3003 Berne

Réf. : MFP/15014664

Lausanne, le 9 octobre 2013

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du projet d'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015. Suite à une large consultation au niveau cantonal, il vous transmet sa prise de position.

Le Canton de Vaud partage le constat sur la nécessité de doter les villes et les agglomérations d'infrastructures de mobilité pour améliorer leurs systèmes de transports, en coordination avec le développement de l'urbanisation et la protection de l'environnement. Globalement, les modalités choisies pour l'attribution des fonds du programme en faveur du trafic d'agglomération sur la base de projets d'agglomération sont pertinentes. La méthodologie d'évaluation des projets (exigences de base, critères d'efficacité, hiérarchisation des mesures sur la base du rapport coût utilité, efficacité du projet) est claire et précise.

Toutefois, concernant l'évaluation des projets d'agglomération de 2^{ème} génération, le Conseil d'Etat relève que le volume très limité de l'enveloppe financière pour la libération des crédits à partir de 2015 a notablement influencé les propositions fédérales de cofinancement des projets vaudois, avec pour résultat probable :

- la non-entrée en matière pour soutenir les projets d'agglomération Chablais Agglo et Rivelac ;
- pour les projets cofinancés, une cohérence d'ensemble réduite par rapport aux choix effectués pour la période 2011-2014. Ceci est notamment le cas des prestations qui devront être «assumées entièrement par les agglomérations», au caractère quelque peu aléatoire, qui risquent d'engendrer des difficultés de réalisation (voir également le chapitre 3.2 Résultat de l'évaluation de l'ordre des priorités).

Compte tenu de l'enveloppe financière allouée aux projets d'agglomération de 2^{ème} génération, et bien que le Conseil d'Etat vaudois partage la nécessité de prioriser les projets et leurs mesures, il tient à faire part des remarques suivantes.

1. Résultat de l'examen des projets d'agglomération (cf. chapitre 1.3.4 du rapport)

Remarques par projet d'agglomération

De manière générale, le Conseil d'Etat relève que les effets des propositions qui résultent de l'examen des services fédéraux seront, dans certains cas, supportables pour les partenaires des projets d'agglomération. Dans d'autres par contre, ils peuvent avoir des impacts négatifs importants pour le développement des agglomérations qui touchent le territoire vaudois.

1.1 Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM)

La priorisation de certaines mesures effectuée par les services fédéraux est problématique du point de vue de la cohérence et de la temporalité de la mise en oeuvre du PALM. Cette affirmation s'appuie sur le constat que :

- des mesures ont été évaluées différemment dans un même paquet de mesures, alors que l'efficacité du paquet est obtenue par un effet d'ensemble prenant en compte la totalité des mesures ;
- des mesures dont la réalisation a été répartie sur deux horizons temporels ont été évaluées différemment, la première phase de réalisation étant cofinancée et la seconde pas.

Cela concerne en particulier les paquets de mesures de requalification d'axes routiers principaux, de création et d'adaptation d'axes routiers en tant que supports à l'urbanisation planifiée, de compléments routiers locaux à des infrastructures du réseau national, de développement du réseau de bus et trolleybus, du réseau des bus à haut niveau de service, du métro m3 et de l'augmentation de la capacité du métro m2.

S'agissant du métro m3, son inscription dans la liste A est nécessaire, au minimum les travaux entre la gare CFF et le Flon, compte tenu de leurs interactions directes avec le réaménagement de la gare CFF de Lausanne prévu dans le cadre du projet Léman 2030. Ceci d'autant plus que l'examen des services fédéraux a confirmé l'utilité et la pertinence de la mesure, en lui octroyant la note maximale de 12 points et en considérant qu'elle présentait un «intérêt absolu très élevé». Quant au tram 2 (prolongement du tram 1 jusqu'à Villars-Ste-Croix), son maintien en liste A est nécessaire.

Pour le détail des demandes, le Conseil d'Etat renvoie aux documents techniques transmis à l'ARE le 13 juin 2013 (documents principaux en annexe). La liste détaillée figure dans la note de l'entretien technique du 30 mai 2013.

1.2 Projet d'agglomération franco-valdo-genevois (Grand Genève)

Parmi les dix mesures présentées en liste A par le projet d'agglomération, trois ont été repriorisées par les services fédéraux en liste B. Cette repriorisation un pose problème du point de vue de la coordination temporelle de la mise en oeuvre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

S'agissant du réaménagement de la plateforme intermodale de la gare de Rolle, celui-ci a été conçu en deux étapes, en coordination avec le développement des infrastructures ferroviaires, prévu lui aussi en deux étapes. A ce titre, **il est indispensable de réprioriser la première étape du réaménagement de la gare de Rolle en liste A afin de prévoir une réalisation concomitante des travaux.**

Pour ce qui est de la mesure d'amélioration de l'accessibilité en mobilité douce à la gare de Gland (passage sous voies à l'est au bout des quais), contrairement à l'évaluation faite par la Confédération, la mesure est prête à être réalisée et l'augmentation des coûts est justifiée par le degré de maturation de la mesure. Ce passage souterrain est clairement désigné comme prioritaire pour la Commune de Gland, les CFF, ainsi que les partenaires engagés financièrement à sa réalisation.

De plus, le Conseil d'Etat relève que le peu de mesures d'infrastructures retenues sur le territoire français entraîne des difficultés à faire valoir le développement transfrontalier dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération. **Il est nécessaire que la Confédération réévalue les mesures ferroviaires pouvant bénéficier d'un cofinancement fédéral afin de garantir la cohésion du projet.**

Pour le détail des demandes, le Conseil d'Etat renvoie au Préavis technique de juillet 2013 élaboré par le Grand Genève, transmis à l'ARE le 9 août 2013 (en annexe).

1.3 Projet d'agglomération yverdonnoise (AggloY)

Le Conseil d'Etat prend bonne note du taux de contribution de 35% accordé par la Confédération pour un montant maximum de 10.94 millions de francs sur un total de mesures retenues en liste A estimées à 31.2 millions de francs (prix d'octobre 2005, sans renchérissement, ni TVA).

Pour les quelques demandes sur la priorisation des mesures, le Conseil d'Etat renvoie aux documents techniques transmis à l'ARE le 12 août 2013 (en annexe). La liste détaillée figure dans la note de l'entretien technique du 30 mai 2013.

1.4 Projet d'agglomération du Chablais (Chablais Agglo)

L'évaluation du projet par la Confédération, qui conclut à une efficacité insuffisante du projet d'agglomération et ne le retient donc pas pour un cofinancement des mesures en liste A, est problématique. **L'appréciation globale du projet semble notée avec une sévérité particulière, notamment quant à la réduction des atteintes à l'environnement et de la consommation des ressources (critère d'efficacité 4). La réévaluation des points attribués aux critères d'efficacité, ainsi que du taux de cofinancement qui en découle, sont nécessaires.**

Le Conseil d'Etat soutient que le projet d'agglomération du Chablais propose des mesures dans le domaine des transports publics, de la mobilité douce, de la réaffectation de la voirie et de l'urbanisation, par une densification des secteurs proches

des centres et bien desservis par les transports publics qui permettront une modification perceptible des parts modales.

En matière de consommation de nouvelles surfaces, le projet prévoit une nette inflexion par rapport à la tendance actuelle, puisqu'il prévoit 21'000 habitants et emplois supplémentaires dans les zones légalisées contre 8'700 avec les réglementations aujourd'hui en vigueur. Cette inflexion est démontrée par les mesures proposées en matière de densification, ainsi que par le fait que le projet ne propose pas de légalisation de nouvelles zones à bâtir.

Concernant la dimension paysagère, le projet prévoit de traiter les zones de conflit urbanisation-paysage. Les études sont d'ailleurs en cours et sont coordonnées avec les réflexions cantonales concernant la sécurisation du Rhône (projet de 3^{ème} correction du Rhône conduit en partenariat avec le Canton du Valais et l'Office fédéral de l'environnement - OFEV).

Subsidiairement à la réévaluation de l'efficacité du projet, quelques mesures infrastructurelles doivent être priorisées en liste A. Il s'agit du maintien du paquet de mesures de mise en service du réseau de bus d'agglomération et des aménagements et infrastructures en faveur de la mobilité douce.

Pour le détail des demandes, le Conseil d'Etat renvoie au document remis à l'ARE par l'agglomération lors de la séance du 17 juin 2013 et au complément du 21 août (en annexe). La liste détaillée figure dans la note de séance.

1.5 Projet d'agglomération Riviera/Veveyse/Haut-lac (Rivelac)

L'évaluation du projet par la Confédération, qui conclut à une efficacité insuffisante du projet d'agglomération et ne le retient donc pas pour un cofinancement des mesures en liste A, est problématique. **Tout en reconnaissant le sérieux du travail d'analyse du projet d'agglomération par les services fédéraux, le Conseil d'Etat estime que les réponses aux questions de transport et d'urbanisation de la région apportées par le projet Rivelac sont pertinentes et n'ont pas été évaluées à leur juste valeur. La réévaluation des points attribués aux critères d'efficacité ainsi que du taux de cofinancement qui en découle sont nécessaires.**

Le Conseil d'Etat souligne que le projet Rivelac a exprimé une stratégie globale adaptée à la taille et aux conditions particulières d'une agglomération à composante de villégiature importante, dans une topographie forte et contrainte. Le projet d'agglomération propose ainsi des mesures proportionnées à l'échelle des conflits identifiés. La vision de l'organisation et de la gestion des mobilités retenue à l'échelle de l'agglomération entend optimiser et compléter les réseaux de transport actuels déjà bien développés, même si certains concepts et chantiers liés aux systèmes de transports doivent encore être précisés et certaines mesures portées à une maturité plus élevée. De plus, les investissements à consentir sont soigneusement dimensionnés en rapport avec les perspectives de développement régionales et les enjeux de l'agglomération (critères d'efficacité 1 et 3).

Pour ce qui est du volet urbanisation, les chantiers et mesures du projet démontrent l'encouragement au développement urbain vers l'intérieur, contenu dans le périmètre compact, qui intègre les directives cantonales vaudoises en matière d'installations commerciales à forte fréquentation. Le développement en dehors du périmètre d'agglomération est régi par les plans directeurs vaudois et fribourgeois (critère d'efficacité 2). Le Conseil d'Etat conteste l'évaluation environnementale effectuée qui ne prend pas en compte l'engagement des communes et du Canton d'intégrer la problématique de la biodiversité et du paysage dans les planifications d'aménagement du territoire et dans les projets d'infrastructures à venir. Par ailleurs, l'évaluation de la situation du corridor à faune d'importance nationale à Noville et Villeneuve est erronée et ne prend pas en compte les travaux planifiés dans ce secteur par le Syndicat d'améliorations foncières des Fourches (intégrés dans le plan partiel d'affectation qui régit ce secteur) et qui ont été validés par l'OFEV.

Subsidiairement à la réévaluation de l'efficacité du projet, quelques mesures infrastructurelles doivent être priorisées en liste A pour assurer la mise en œuvre du concept de mobilité. Il s'agit notamment des mesures liées à l'accessibilité du futur hôpital Riviera-Chablais, des mesures situées sur le secteur Riviera et de celles liées à la nouvelle gare de Châtel St-Denis.

Pour le détail des demandes, le Conseil d'Etat renvoie au préavis technique élaboré par l'agglomération Rivelac envoyé à l'ARE le 23 août 2013, suite à l'entretien technique du 17 juin 2013 (en annexe).

2. Remarques sur le Programme en faveur du trafic d'agglomération : genèse et contenu (cf. chapitre 1.2 du rapport)

2.1 Trafic d'agglomération, 1^{ère} génération : état de la mise en œuvre (cf. 1.2.2)

Le Conseil d'Etat partage le constat que «...le nouvel instrument de financement du programme en faveur du trafic d'agglomération doit être encore mieux coordonné entre les partenaires...». En particulier, le rôle des services cantonaux fonctionnant comme autorité de surveillance devrait être valorisé afin d'alléger la charge de travail des services fédéraux et de réduire la durée des procédures (voir également 4.1 Convention de financement ci-après).

3. Remarques sur le Programme en faveur du trafic d'agglomération, 2^{ème} génération (cf. chapitre 1.3 du rapport)

3.1 Méthode (cf. 1.3.3.2)

3.1.1 Prise en compte des capacités financières en présence par taille d'agglomération

La question des différentes sources de cofinancement devrait être prise en compte dans l'analyse et la hiérarchisation des mesures et de leur cofinancement. Cette analyse devrait se faire en complément aux critères de coût et d'utilité. En effet, les mesures infrastructurelles d'importance dans les grandes agglomérations disposent potentiellement de cofinancements au travers d'autres biais que le fonds d'infrastructure. Les communes des petites agglomérations, dont les mesures infrastructurelles de par leur nature sont moins à même de disposer de tels cofinancements, peuvent être amenées ainsi à assumer une part proportionnellement

plus importante du volume d'investissement global requis pour la réalisation de leurs mesures infrastructurelles.

3.1.2 Prise en compte des spécificités des projets

Le mode d'examen des projets étant nécessairement standardisé, il est peu adapté aux particularités de certaines agglomérations, notamment celles aux conditions topographiques très marquées. Cette particularité rend les infrastructures de transport plus coûteuses, et elles ne peuvent ainsi pas être comparées à des mesures en surface pour des territoires sans ou à faible dénivellation. Le but du fonds d'infrastructure étant notamment de soutenir des projets difficiles à financer, certaines mesures devraient pouvoir se voir octroyer une priorité plus élevée malgré un rapport coût-utilité suffisant (voire insuffisant) si leur utilité absolue est élevée à très élevée.

3.1.3 Prise en compte du caractère intercantonal ou international des agglomérations

Le Conseil d'Etat estime que la complexité liée à la conduite des agglomérations intercantionales et internationales n'est pas suffisamment prise en compte. La dimension transfrontalière notamment devrait être mieux abordée dans l'arrêté fédéral ainsi que dans les évaluations faites par la Confédération.

De plus, sur le plan de la gouvernance, les efforts menés par certaines agglomérations en vue de la création de structures juridiques à personnalité propre, notamment le Grand Genève et sa création du Groupement local de coopération transfrontalière, devraient être évoqués. Ainsi, les dossiers des agglomérations intercantionales et internationales devraient être examinés en tenant compte des difficultés liées à la nécessité de composer avec des bases cantonales différentes, ce qui nécessite une implication très intense, tant technique que politique.

3.2 Résultat de l'évaluation de l'ordre des priorités (c.f. 1.3.4.2)

Le Conseil d'Etat constate que certaines mesures «...qui selon la loi et les directives pourraient être cofinancées par le fonds d'infrastructures, ont été définies comme "prestations assumées entièrement par l'agglomération"» dans l'évaluation de l'ordre des priorités. La justification avancée est qu'«il s'agit de petites mesures ponctuelles ayant un effet purement local et qui ne font pas partie d'un paquet de mesures général qui couvrirait tout un territoire».

Au-delà des divergences entre la loi et l'application qui en est faite, le Conseil d'Etat relève que la justification susmentionnée a été également invoquée dans le cas de mesures d'une certaine envergure, du point de vue aussi bien financier que fonctionnel, et dans le cas de paquets de mesures bénéficiant à une partie importante d'une agglomération. **Plusieurs mesures qualifiées de locales par la Confédération ont un effet d'ensemble important.**

Le maintien de ce type d'évaluation risque de prêter de façon importante la réalisation de certains paquets de mesures dont seule une partie serait cofinancée. Ceci créerait de plus un manque d'équité lorsque certaines mesures ont obtenu un cofinancement fédéral pour un tronçon, alors que d'autres devraient être financés uniquement par les collectivités locales (cf. 1.1 ci-dessus).

3.3 Cofinancement du trafic d'agglomération – besoins de financement futurs (cf. 1.3.6)

Les demandes de contribution des agglomérations sont déjà, à ce jour, bien supérieures aux moyens financiers disponibles pour les projets d'agglomération de 3^{ème} et 4^{ème} génération. En effet, s'agissant des projets d'agglomération de 2^{ème} génération, les mesures des listes B (estimées à 1397,30 millions de francs) et C (non encore devisées), ne pourront pas être financées par les réserves disponibles dans le fonds d'infrastructure après financement des mesures de la liste A des projets de 1^{ère} et de 2^{ème} génération, dont le solde s'élève à 373.30 millions de francs.

Cependant, le Conseil d'Etat ne peut souscrire à l'affirmation selon laquelle «il faut procéder à une hiérarchisation sensiblement plus restrictive dès la 3^{ème} génération de projets, indépendamment du financement futur». En effet, les besoins grandissants des agglomérations ne sauraient trouver une réponse adéquate dans une évaluation encore plus restrictive des projets.

Dans le but de garantir le financement adéquat des projets d'agglomération en cours et à venir, le Conseil d'Etat soutient fortement :

- **la nécessité que la Confédération se dote de moyens financiers supplémentaires suffisants par la création d'un fonds unique à durée illimitée pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FRA) ;**
- **une meilleure séparation du financement des chemins de fer par le fonds d'infrastructure ferroviaire dès qu'il sera en place (FIF) et celui du trafic d'agglomération dès la 3^{ème} génération des projets d'agglomération.**

De plus, le Conseil d'Etat demande à ce que les 373.30 millions de francs réservés aux projets de 3^{ème} génération soient d'ores et déjà affectés à ceux de 2^{ème} génération dont l'évaluation est en cours.

4. Remarques sur la mise en œuvre du Programme en faveur du trafic d'agglomération (c.f. chapitre 1.4 du rapport)

4.1 Convention de financement (c.f. 1.4.2)

Dans le souci de faciliter la phase de mise en œuvre, **la procédure de validation des dossiers de mesures «prêtes à être financées et dont le financement est garanti» en vue de la signature d'une convention de financement pourrait être raccourcie et allégée.**

4.2 Suite des travaux (c.f. 1.4.3)

Le Conseil d'Etat soulève que le rythme quadriennal de révision des projets d'agglomération est très soutenu et risque de compromettre la mise en œuvre des générations de projets précédentes. **L'éventualité de faire passer à 5, voir 6 ans les périodes de cofinancement devrait être analysée et évaluée.**

4.3 Périmètres d'agglomération

Les périmètres des agglomérations découlent d'une définition qui figure en annexe de l'Ordonnance sur les huiles minérales, fondée sur les données du recensement fédéral de 2000 de l'Office fédéral de la statistique. Comme le montre notamment le projet Chablais Agglo, cette définition n'est plus d'actualité. **Le Conseil d'Etat demande que celle-ci soit révisée lors de la 3^{ème} génération de projets.**

Pour conclure, le Conseil d'Etat souhaite que la Confédération réponde aux remarques formulées dans la présente prise de position avant que le message et le projet d'arrêté ne soient transmis aux Chambres fédérales. Les autorités cantonales se tiennent à disposition pour poursuivre l'évaluation sur la base des demandes formulées ci-dessus, notamment en relation avec les résultats de l'examen des projets d'agglomération vaudois.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agrèer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexes

- Copies de l'ensemble des demandes transmises à l'ARE pour chaque projet d'agglomération

Copies

Projets d'agglomération

- Agglo Y
- Chablais Agglo
- Grand Genève
- PALM
- Rivelac