



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
p.a Office fédéral du développement
territorial (ARE)
3003 Berne

Lausanne, le 16 décembre 2020

Consultation relative à la révision du Plan sectoriel de transports – partie Programme

Madame la Conseillère fédérale,

Le Canton de Vaud a été invité le 15 septembre 2020 à prendre position sur la partie Programme du Plan sectoriel des transports (ci-après la partie Programme), dans le cadre de la consultation et participation de la population conformément à l'article 19 OAT.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du dossier transmis avec la plus grande attention. Vous trouverez ci-dessous un aperçu des points saillants de sa prise de position, l'ensemble des remarques et observations des directions et départements concernés faisant l'objet d'un document joint.

En introduction, le Conseil d'Etat salue la révision du plan sectoriel des transports et l'intention de la Confédération de définir des principes d'action visant une mobilité plus durable et permettant d'intégrer les différents niveaux de l'État aux modalités de développement des transports, il tient toutefois à rappeler l'importance de préserver les prérogatives des cantons sur ce sujet.

De plus, partant du constat que le transport représente une partie prépondérante des émissions de CO₂ en Suisse et que cette part est même en augmentation depuis 1990 (année de référence, le Conseil d'Etat estime que le plan sectoriel et en particulier sa « vision 2050 » devraient être résolument orientés sur les objectifs climatiques de la Confédération et le respect des Accords de Paris. En effet, les stratégies et principes d'action exposés dans la partie Programme du plan sectoriel des transports paraissent insuffisants pour relever les défis à la dans le domaine climatique et atteindre les objectifs de la neutralité carbone.

Cela étant dit, s'agissant des orientations proposées en matière de mobilité, le Conseil d'Etat note que :

- la vision 2050 tient peu compte des nouvelles technologies et que les modalités de la contribution de celles-ci à une mobilité plus durable, notamment en termes d'enjeux et principes d'action, mériteraient d'être approfondies ;
- compte tenu de l'impact somme toute limité de l'intermodalité dans le système global des transports, le contenu lié aux interfaces occupe une place trop importante dans le programme ; le traitement de ce thème contient des imprécisions qui sont à éclaircir ;
- la desserte en transports publics régionaux ferroviaires et routiers, pierre angulaire de la politique de mobilité du Canton de Vaud, est trop souvent absente des analyses et devrait être davantage valorisée en regard du rôle primordial qu'elle joue dans l'organisation du territoire ;
- la coordination entre la partie Programme et la Conception relative au transport ferroviaire de marchandises est insuffisamment mise en évidence.

En ce qui concerne le volet environnemental de la partie Programme, le Conseil d'Etat relève que si les grands enjeux en matière de biodiversité et paysage y sont bien identifiés, en revanche, leur prise en compte est insuffisamment intégrée dans la coordination urbanisation et transport. En effet, les enjeux environnementaux doivent aujourd'hui faire partie intégrante des réflexions et des choix opérés et la coordination doit se faire entre urbanisation, transports et environnement.

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de prendre position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- DGTL
- DGMR
- DGE

Remarques et observations détaillées des entités concernées du Canton de Vaud sur la partie Programme du plan sectoriel des transports

Les entités suivantes ont participé à la rédaction de la présente prise de position : le Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) avec la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), la Direction générale de l'environnement (DGE) et la Direction générale du territoire et du logement (DGTL). De manière générale, leurs remarques peuvent être résumées selon les cinq axes présentés ci-dessous :

Une vision 2050 déconnectée des objectifs de la politique climatique

Malgré une description détaillée des défis liés au développement démographique et territorial ainsi qu'aux enjeux environnementaux, la partie Programme du plan sectoriel des transports de la Confédération (ci-après, la partie Programme) ne fixe aucun objectif opérationnel visant notamment à gérer l'augmentation de la mobilité et atteindre les objectifs de neutralité carbone à l'horizon 2050, quand bien même les moyens de transport à carburant fossile émettent le tiers des émissions de gaz à effet de serre en Suisse¹. Ceci s'explique notamment par le fait que le contenu de la partie Programme « s'appuie sur la législation en vigueur » et « évolue dans le cadre des lois existantes », avec, pour conséquence, une vision territoriale figée dans le contexte actuel. Le Canton de Vaud estime que la partie Programme devrait au contraire constituer une base permettant d'anticiper les évolutions nécessaires pour répondre aux enjeux importants mis en évidence.

A ce stade, la partie Programme ne montre pas comment la Confédération souhaite faire évoluer sa politique des transports en cohérence avec les objectifs de l'Accord de Paris. Le contenu de la partie Programme laisse penser que la simple définition de conditions-cadre peut suffire, alors qu'il y a tout lieu de croire que les changements à opérer dans le système des transports relèveront davantage de la rupture que de la continuité. Une position claire de la Confédération à ce sujet est d'autant plus importante que les infrastructures nationales, en particulier ferroviaires, constituent une base déterminante dans les réflexions cantonales portant sur ce thème, à l'instar de celles intervenues pour le Plan climat vaudois. A noter que ce dernier prévoit notamment des actions spécifiques portant sur les trains de nuit et le trafic ferroviaire international.

Dans ce contexte, et pour illustrer la pertinence d'une planification multimodale, il convient également de mentionner le récent renoncement de l'Office fédéral des routes à l'élargissement de l'autoroute A9 entre l'agglomération lausannoise et Montreux et la nécessité qui en découle d'y développer l'offre ferroviaire, pour répondre aussi bien aux besoins de mobilité qu'aux enjeux climatiques.

Le Canton de Vaud considère donc que ces thématiques sont insuffisamment développées dans la partie Programme. Il attend que les leviers liés à la mobilité permettant d'atteindre les objectifs climatiques soient identifiés, décrits et qu'ils soient déclinés en objectifs concrets s'inscrivant dans la perspective d'une neutralité carbone des transports à l'horizon 2050. Sur cette base, un lien explicite doit être établi entre les

¹ Hors trafic aérien - tiré de la partie Programme.

objectifs et les principes d'action contraignants, voire une priorisation des principes d'action en fonction des potentiels mis en évidence par les objectifs.

En référence aux leviers identifiés dans le Plan climat vaudois, la partie Programme devrait fixer des objectifs en termes de :

- parts modales des déplacements (déplacements pendulaires et de loisirs) et des distances parcourues ;
- évolution des pratiques de mobilité individuelle en cohérence avec les objectifs de répartition modale ;
- amélioration du bilan énergétique de la construction et de l'exploitation des infrastructures de transport ;
- évolution de la part des véhicules à faibles émissions de gaz à effet de serre (transport privé et public).

Une vision 2050 qui tient peu compte des nouvelles technologies

Les enjeux liés à l'émergence des nouvelles technologies et à leur contribution potentielle à une mobilité plus durable et à un usage optimal des infrastructures existantes devraient être approfondis et des options proposées. Le cas échéant, des scénarios d'évolution devraient permettre de tenir compte des incertitudes liées à leur développement.

Une stratégie des interfaces qui hésite entre mono et multimodalité

Compte tenu de la faible part modale assumée actuellement par l'intermodalité, et considérant qu'une possibilité de stationner à une gare ne va pas influencer fondamentalement les pratiques des automobilistes, le Canton de Vaud estime que la partie Programme accorde une place trop importante à la question des interfaces de transport. De plus, en traitant conjointement les interfaces multimodales et les « interfaces entre le réseau autoroutier et le réseau routier principal » (en fait, il s'agit de la transition entre ces deux niveaux hiérarchiques d'un même réseau), le propos prêche à confusion et mériterait d'être clarifié.

Il s'agit en effet ici de définir précisément les conditions-cadre de la planification des interfaces multimodales, soit : le public-cible concerné, le rôle des interfaces dans les chaînes de déplacement, leur ancrage dans le système des transports régionaux et leur contribution au report modal.

Une desserte TP régionale peu considérée

Le rôle attendu des TP régionaux devrait être davantage valorisé. En effet, certaines parties du territoire, desservies par des lignes ferroviaires et/ou routières, sont au bénéfice de très bonnes liaisons TP qui vont au-delà de la desserte de base.

De plus, la question des bus régionaux est absente de la réflexion sur les territoires d'action. Le texte donne l'impression que seuls les TP ferroviaires ont un effet structurant sur le territoire. Or la politique vaudoise de mobilité s'appuie grandement sur le réseau des bus régionaux pour desservir le territoire. Le rôle de ce réseau est largement complémentaire à celui joué par le rail.

Dans la perspective d'une neutralité carbone à l'horizon 2050, la partie Programme devrait confirmer et renforcer le rôle structurant des lignes TP régionales dans le processus d'aménagement du territoire et de densification des centres régionaux et locaux. A défaut, ces territoires pourraient être abandonnés au seul usage de la voiture individuelle.

Le transport de marchandises encore peu intégré

Le lien entre la partie Programme et la Conception relative au transport ferroviaire de marchandises n'est pas suffisamment mis en évidence. Cette dernière est uniquement mentionnée comme document de base pertinent dans l'introduction, alors qu'elle définit la planification fédérale à long terme du fret ferroviaire, répondant ainsi au mandat de la Loi fédérale sur le transport de marchandises (LTM). Plus précisément, la Conception identifie des zones dans lesquelles la capacité de l'infrastructure est insuffisante et possède un potentiel d'amélioration. Trois de ces zones concernent directement le canton de Vaud : la Plaine de l'Orbe (Vufflens > Eclépens), la Haute-Broye (Moudon > Payerne) et la Basse-Broye (Yvonand-Estavayer). L'identification de ces besoins de développement devrait être accentuée dans les conclusions et les infographies présentées dans les chapitres relatifs aux territoires d'action.

Les remarques et observations détaillées ci-dessous sont structurées selon les chapitres de la partie Programme.

Chapitre 1.1 : Objectifs et objet du présent document

La partie Programme définit des objectifs généraux et peu opérationnels. Bien que des défis et enjeux très importants soient mentionnés au chapitre 2 du document, notamment en lien avec la problématique climatique ou la préservation de l'environnement, la partie Programme ne fixe pas d'objectifs de maîtrise du trafic motorisé, que ce soit en termes de parts modales, de diminution des déplacements ou d'évolution du parc de véhicules en lien avec un processus de décarbonation, trois domaines d'action dont l'importance a par ailleurs été mise en évidence dans le cadre du Plan climat vaudois - 1^{re} génération.

De même, la seule préconisation de « mesures techniques ou d'exploitation » ou de « travaux visant à augmenter les capacités », auxquels la Confédération donne la priorité, apparaît comme insuffisante eu égard à l'importance du défi. La réponse aux objectifs de neutralité climatique à l'horizon 2050 passe par une modification de l'usage du système des transports et il s'agit bien de faire évoluer, voire de repenser la mobilité des biens et des personnes dans son ensemble. Donner un cadre fédéral à cette évolution devrait être l'ambition de la partie Programme.

À défaut de répondre à ce besoin de réorientation de la politique des transports, la partie Programme devrait en outre préciser dans quel cadre devrait avoir lieu la « réflexion sociétale et macroéconomique », nécessaire pour répondre aux enjeux environnementaux (tel que mentionné en p.15, chapitre 2.4 Enjeux majeurs).

Chapitre 1.2 : Portée et champ d'application

La portée et le champ d'application de la partie Programme méritent d'être clarifiés, notamment dans le cas des stratégies de développement et des principes d'action déclarés comme contraignants pour les autorités au chapitre 4. En effet, il est souvent difficile de savoir dans quelle mesure ces exigences s'appliquent également à la Confédération, aux cantons et aux communes, notamment dans le cadre de domaines qui relèvent de la compétence des cantons ou des communes. Une clarification doit donc être faite sur l'entier des parties grisées du document dans le but de définir si tout ce qui est indiqué comme contraignant l'est à part égale pour toutes les autorités.

Par ailleurs, ce manque de clarté sur la portée de la partie Programme rend l'articulation entre les plans directeurs cantonaux et le plan sectoriel des transports délicate. En effet, le décalage entre les périodes d'élaboration de ces documents pourrait créer un manque de cohérence voire une non-conformité potentielle dans le cas où un canton aurait déjà adopté une stratégie qui propose des principes ne concordant pas avec les principes proposés dans la partie Programme actuellement en consultation (pour Vaud, exemple de la stratégie des interfaces de transport).

Chapitre 2 : Évolutions et défis

De manière générale, les évolutions et défis mentionnés peuvent être partagés. Toutefois, force est de constater qu'au final, les mesures proposées ne permettront que difficilement de répondre aux enjeux.

Chapitre 2.1 : Développement territorial

La partie Programme met en évidence l'effet négatif du développement territorial et des évolutions sociétales des dernières décennies sur les comportements de mobilité et notamment sur l'allongement des distances parcourues. Cet allongement des distances parcourues devrait par ailleurs, selon ce chapitre, se poursuivre à l'avenir « notamment grâce aux améliorations apportées à l'offre de transport ». Pour contrer cette tendance, des mesures infrastructurelles ne sont pas suffisantes. Ce chapitre devrait alors mettre en avant d'autres pistes potentielles en proposant des mesures destinées à inverser cette tendance en agissant sur la demande de transport (et par exemple aborder la question du télétravail, du taux d'occupation des véhicules, de l'élargissement des horaires de travail, etc.).

Chapitre 2.2: Développement des transports et des infrastructures

Évolution du volume de trafic

En ce qui concerne l'évolution du volume de trafic, il est à relever que « c'est le trafic de loisirs qui occasionne la majeure partie des distances parcourues chaque jour ». Or ce type de trafic ne bénéficie pas d'un traitement particulier, de même que le trafic aérien, bien que ce dernier « enregistre la croissance la plus forte ». La problématique du trafic de loisirs devrait être approfondie dans la partie Programme.

Tendances pour le transport de marchandises

En ce qui concerne le transport de marchandises, les estimations de croissance semblent trop hautes (« 45% jusqu'en 2040 »). Les perspectives d'évolution du transport 2040 font état d'une augmentation de 36% entre 2010 et 2040 et de 20% entre 2020 et 2040. Par ailleurs les sources sont inversées à la p.10 (la source 16 correspond au texte 17 et vice-versa).

Défis posés par le système global des transports

Face au constat que des « mesures s'imposent (...) en lien avec des approches destinées à éviter certains déplacements », la partie Programme ne propose que des principes déjà appliqués, tels que l'encouragement à l'urbanisation vers l'intérieur (principe d'action A1) ou la combinaison des différents moyens de transport (principe d'action V1). La partie Programme admet même une augmentation future de la demande, à laquelle il préconise de répondre par des capacités de transports pleinement exploitées et une réorientation de la demande de transport dans le temps et l'espace (principe d'action V3). Les orientations proposées ne semblent pas être à la hauteur des enjeux identifiés et ne fixent aucun objectif opérationnel qui permettrait d'anticiper les évolutions nécessaires pour répondre à ces enjeux. La partie Programme devrait donc être complétée en ce sens.

Par ailleurs, le transport des matériaux concerne une part importante de l'ensemble des transports et constitue également un défi à relever à l'avenir. Une stratégie visant à favoriser le report modal vers le rail de ce type de matériaux devrait être approfondie afin de répondre aux intentions de la Loi sur le transport de marchandises

Chapitre 2.3 : Évolutions concernant l'environnement, le climat et les ressources

En ce qui concerne la neutralité climatique dans le domaine des transports, la partie Programme indique qu'« il s'agira (...) de trouver des solutions pour faire évoluer les comportements par le biais du transfert modal et les mesures destinées à éviter certains déplacements ». Bien que partagée, cette simple affirmation sonne davantage comme un constat d'échec que comme un défi à relever. La faible impulsion donnée par la partie Programme à la recherche de telles solutions s'avérera dommageable à terme.

En outre, l'un des principaux objectifs de la partie Programme du plan sectoriel des transports devrait être l'atteinte de la neutralité climatique et les principes proposés sur l'évolution du système de transports devraient toujours viser à atteindre les engagements pris par la Confédération en termes de climat mais aussi de protection de l'environnement. Présenter ces enjeux dans un sous-chapitre en page 14 du document ne semble pas donner assez d'importance à cette thématique cruciale.

Chapitre 2.4 : Enjeux majeurs qui en découlent

Ce chapitre pose d'indispensables questions et entrevoit la possibilité d'une « non-satisfaction des attentes en matière de mobilité ». Toutefois, aucun principe d'action ne découle de ce constat. Le point d'équilibre visé entre « niveau optimal de mobilité et nécessaire extension des infrastructures » risque ainsi de ne pas être atteint.

Il faut également relever la possible contradiction entre la volonté de changer les comportements individuels et la volonté de limiter les conflits avec les « besoins de mobilité croissants de l'économie et de la société ». En effet, si l'arbitrage des conflits n'est pas orienté clairement par le présent document, les comportements actuels risquent fort de perdurer, voire d'être accentués au lieu d'être modifiés.

Chapitre 3 : Vision 2050 pour la mobilité et le territoire

Chapitre 3.1 : Préserver la qualité du cadre de vie tout en ménageant les ressources naturelles

Le caractère contraignant de ce chapitre pourrait poser problème à l'avenir, notamment dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal (PDCn). La nécessité d'utiliser les typologies de territoire identifiées dans le Projet de territoire suisse afin de garantir des principes généraux applicables à l'ensemble du territoire est compréhensible. Mais, bien que les principes proposés ici poursuivent globalement les mêmes objectifs que le PDCn, la manière de les traiter et le maillage proposé ne tiennent pas compte des exigences territoriales du Canton de Vaud. Ces principes diffèrent donc de ceux établis dans le PDCn vaudois. En ce sens, la Direction générale du territoire et du logement souhaite que ces principes ne soient pas contraignants.

Dans « l'espace intermédiaire » notamment, la priorité à donner au développement des centres ne tient pas compte de la nécessité de pouvoir développer certaines zones d'activités stratégiques qui se situent en dehors des centres. Ces zones accueillent des activités spécifiques liées à des infrastructures de transports existantes (activités logistiques, activités liées à l'aéroport de Payerne). Ces types d'activités devront pouvoir être localisés selon le principe de « la bonne activité au bon endroit » en dehors des centres urbains. Les zones d'activités stratégiques du canton de Vaud situées en dehors des centres figurent par ailleurs sur la carte des « sites logistiques d'importance supra-cantonale », publiée par la DTAP en 2018 et élaborée sur la base de critères urbanistiques et économiques qui justifient leur localisation. La notion de « centre » à développer en priorité dans l'espace intermédiaire devrait inclure ce type de sites d'activités stratégiques.

Chapitre 3.2 La mobilité est efficiente

Ce chapitre brosse un portrait idéal du futur système global de transport, qui serait tout à la fois « efficient du point de vue économique, écologique et social » et qui permettrait « de se déplacer facilement dans le périmètre des agglomérations tout en garantissant une desserte suffisante des espaces ruraux ». Tout en répondant « au mieux aux besoins de mobilité de la population et de l'économie », ce système serait toutefois confronté aux « limites de ce qui est supportable pour l'environnement ».

Si l'objectif d'efficience peut être largement partagé, les conditions-cadre qui permettraient de le concrétiser sont insuffisamment détaillées par la partie Programme, notamment en matière de protection des ressources et plus particulièrement de changement climatique. Un positionnement de la Confédération sur la prise en compte de la problématique climatique dans la planification à long terme du système global des transports s'avère à ce stade indispensable.

Par ailleurs, la terminologie utilisée qui vise à « encourager » un report modal ou un changement des pratiques de mobilité ne semble plus suffisant pour répondre aux enjeux actuels. La partie Programme du plan sectoriel des transports devrait aller au-delà de l'encouragement et mettre en avant le rôle de l'État dans le changement de ces pratiques.

Principes relatifs à la qualité des liaisons en fonction du type d'espace (contraignants)

Concernant les principes relatifs à la qualité des liaisons en fonction du type d'espace, le rôle attendu des TP et de la mobilité douce dans les espaces intermédiaires ou ruraux devrait être davantage valorisé et la « priorité accordée au TIM » relativisée. En effet, certains de ces espaces, desservis par des lignes ferroviaires et/ou routières, sont au bénéfice de très bonnes liaisons TP qui vont au-delà de la desserte de base. Une certaine priorité » pourrait donc y être accordée aux TP.

De même, le principe de « priorité au TIM » associé au seul « maintien de la qualité TP » n'est pas compatible avec l'objectif global de report modal. Dès lors, il ne saurait constituer un principe de développement territorial – au contraire de l'amélioration de la qualité de la desserte TP.

Pour la Direction générale de l'environnement (DGE), le soutien au développement de la mobilité alternative, notamment électrique, ne devrait pas être limité uniquement aux

déplacements à l'intérieur des agglomérations, les avancées technologiques permettant aujourd'hui une autonomie accrue des véhicules électriques. Ces derniers devraient également être promus pour les déplacements entre les agglomérations en substitution des véhicules à moteurs thermiques et dans une logique de multimodalité. Par ailleurs, concernant la politique de stationnement qui oriente l'utilisation du TIM, la DGE souligne l'importance du développement des bornes de recharges, conditions plus favorables pour les véhicules électriques et à faible émission de polluants et de CO₂, etc., afin d'encourager la substitution des véhicules à moteurs thermiques par des véhicules à propulsion électrique.

Interconnexions et interfaces de transport

De manière générale, l'importance donnée aux plateformes multimodales dans le système global de transport apparaît comme disproportionnée, eu égard à la très faible part modale assumée par l'intermodalité TIM-TP (si on ne considère pas la marche). Le public-cible de la mobilité combinée est constitué en effet prioritairement de personnes se déplaçant aujourd'hui en TIM, c'est-à-dire disposant d'une place de stationnement à destination. Pour changer cet état de fait, la réalisation d'interfaces doit être complétée non seulement par une politique de gestion communale du stationnement, mais également et surtout par des actions sur l'offre de stationnement privée, extrêmement difficiles, voire impossibles en l'état du cadre légal, à mettre en œuvre.

Etant donné l'importance de la gestion du stationnement dans la politique globale de mobilité, la partie Programme devrait définir un principe d'action spécifique concernant le stationnement, déconnecté de la question des interfaces multimodales. Ce principe devrait s'appuyer sur les objectifs de report modal et de diminution du trafic motorisé, et contenir explicitement la notion de diminution des places de stationnement pour orienter les actions des cantons et des communes dans leurs planifications. A noter également que la thématique des interfaces n'est abordée que sous l'angle de la mobilité des personnes et omet totalement les interfaces de transport de marchandises. Dans ce domaine, la vision aurait pu se nourrir des éléments figurant dans la Conception relative au transport ferroviaire de marchandises.

La représentation schématique des interfaces (figure 4, p.28) ne traduit pas la typologie décrite en page 27, notamment du fait du lien quasi systématique qu'elle établit entre le réseau autoroutier et le réseau structurant des TP. L'omniprésence de ce lien est difficile à comprendre, étant donné la distance physique et fonctionnelle entre les jonctions autoroutières et la plupart des gares.

Dans une telle représentation, on comprend mal où se situe l'interface et quelle est sa fonction, dans la mesure où la typologie proposée associe bien la notion d'interface à la présence d'une gare, à l'exception du type V. Ce dernier type est décrit comme une «interface de rabattement du TIM (...) entre les routes nationales et les arrêts de transports publics», or il est représenté sur la figure 4 en lien avec le réseau routier principal et non national.

S'agissant de ce type V (par exemple, Lausanne-Vennes), sa très grande attractivité découle d'une proximité entre le réseau autoroutier et une infrastructure TP extrêmement efficace pour rejoindre le centre de l'agglomération (par exemple, le métro m2). Afin de ne pas concurrencer le réseau des TP régionaux (ou minimiser cette concurrence), la réalisation de telles interfaces devrait rester exceptionnelle et son

usage limité à des déplacements occasionnels. Par ailleurs, le développement de ce type d'interfaces est contraire à la stratégie cantonale vaudoise qui vise à favoriser l'utilisation des TP le plus en amont des déplacements. Dans cette optique, le développement des interfaces de type IV est à privilégier et à étendre à toutes les gares ou haltes du réseau de TP régional, du fait de leur effet très bénéfique sur le système global des transports et sur l'utilisation du TP par les usagers mal desservis en TP à domicile.

Concernant l'interface de type IV, il faut noter qu'elle n'est pas considérée dans la figure 4 comme une interface multimodale (traitillé en forme d'ellipse) quand elle est hors d'une agglomération, alors que, située sur une ligne TP régionale hors agglomération, elle représente un lieu idéal de rabattement des TIM sur les TP, pour minimiser la part du déplacement réalisée avec le TIM et maximiser celle réalisée en TP.

Chapitre 4.1 : Coordination de l'urbanisation et des transports

Le chapitre 4.1 devrait indiquer la nécessité d'une coordination de l'urbanisation, des transports et de l'environnement afin de garantir la juste intégration de tous les intérêts en présence dans le processus de densification important des centres d'agglomération et leur couronne. En effet, bien que bénéfique pour le report modal, cette densification portée par la vision 2050 pour la mobilité et le territoire va entraîner des pesées d'intérêts et d'importants conflits avec la lutte contre le bruit et la prévention des accidents majeurs. Ainsi la stratégie de développement doit intégrer une coordination de l'urbanisation, des transports et de l'environnement effective et non une simple prise en compte tel qu'indiqué au chapitre 4.3.

Le principe d'action A2 « Niveau d'accessibilité adéquat » prévoit que la Confédération et les cantons définissent un niveau d'accessibilité multimodale adapté aux spécificités territoriales de chaque type d'espace. La partie Programme ne précise toutefois pas dans quel cadre devrait intervenir cette détermination commune de la « qualité de desserte adaptée », ce qui mériterait d'être précisé.

En outre, le principe même d'attribuer à chaque territoire (non institutionnel) un mode de transport privilégié peut être interrogé au regard de l'intérêt démontré de mettre en œuvre un système de transport multimodal et de bénéficier ainsi de la complémentarité d'usage des différents modes (selon principe d'action V1). On peut craindre que la priorité accordée au TIM dans certains types d'espaces n'entraîne à terme une réduction de l'offre TP.

Chapitre 4.2 : Garantie du fonctionnement du système global de transport

Principe d'action V1 – Moyens de transport combinés efficacement

Les modalités proposées d'élaboration et de validation du réseau des interfaces de transport devraient être précisées : il apparaît à la lecture du principe d'action V1 que la Confédération devrait elle-même planifier les interfaces de transport aux côtés des communes et des régions dans le cadre de la planification régionale et communale, ce qui pose un problème de compétences.

La formulation du principe d'action V1, renvoyant essentiellement au concept d'intermodalité (utilisation de plusieurs modes au cours d'un déplacement), devrait être élargie à la multimodalité (disponibilité de plusieurs modes pour effectuer intégralement un déplacement). La question du changement de mode de transport au cours d'un déplacement, considérée ici comme centrale, reste en effet marginale dans les pratiques de mobilité quotidiennes. Les diverses actions proposées ne devraient ainsi pas se limiter à faciliter le changement de mode de transport, mais devraient s'inscrire dans une stratégie de mobilité multimodale.

C'est notamment le cas du stationnement, dont la seule fonction semble être le changement de mode en cours de déplacement. Si la reconnaissance d'une politique de stationnement cohérente est à saluer, son rôle fondamental dans le report modal devrait être relevé. De même, un simple encouragement ne semble pas suffisant à marquer une réelle différence avec les pratiques actuelles.

Concernant le changement de mode en cours de déplacement, l'engagement demandé à la Confédération, aux cantons et aux communes « pour [qu'il] puisse intervenir le plus tôt possible » est cohérent avec la stratégie vaudoise sur les interfaces de transport de voyageurs. Par contre, ce principe ne se retrouve pas explicitement dans les critères de localisation des interfaces exposés au chapitre 3.2 de la partie Programme.

L'action selon laquelle « La Confédération réalise les investissements qui s'imposent pour couvrir les pics de charge dans les grandes agglomérations en accordant la priorité aux TP et à la garantie du système global de transport » mérite éclaircissement, notamment quant à la nature des mesures envisagées/envisageables.

À la page 32, les actions relatives aux « interfaces entre les hiérarchies de réseau » appellent les remarques suivantes :

- leur libellé prête à confusion dans la mesure où le terme « interface » est utilisé pour désigner aussi bien une transition entre le réseau autoroutier et le réseau principal qu'un lieu de transbordement entre modes/moyens de transport. Ces deux notions sont par ailleurs présentées séparément dans les territoires d'action ;
- si les routes nationales assurent une fonction importante et désormais reconnue pour le désengorgement des centres urbains, il est à relever qu'une augmentation des capacités sur les routes nationales est aussi de nature à augmenter globalement le trafic motorisé si elle n'est pas accompagnée de mesures complémentaires atténuant cet effet indésirable ;
- l'encouragement à utiliser des « modes de transport à faibles émissions et peu gourmands en surface » devrait s'appliquer également au transport de marchandises, en particulier en milieu densément urbanisé.

Principe d'action V2 – Système de transport sûr, fiable, disponible et facile d'accès

Concernant la redondance des réseaux évoquée dans le principe d'action V2, « la mise à profit des synergies entre les divers modes et réseaux de transport » se heurte au fait que, sur des liaisons très chargées, les réseaux routiers et ferroviaires évoluant en parallèle dans le territoire sont généralement tous deux en limite de capacité (par exemple la liaison Lausanne-Genève). Il faut noter à ce propos que les cantons de Vaud

et Genève, en collaboration avec l'OFT et les CFF, conduisent actuellement une étude prospective des infrastructures ferroviaires nécessaires à long terme sur l'axe Lausanne-Genève. La réalisation d'une nouvelle ligne (2 voies) entre les deux villes apparaît comme nécessaire pour assurer une capacité suffisante à long terme et doit être soutenue par la partie Programme.

Principe d'action V3 – Capacités existantes pleinement exploitées

L'affirmation du principe d'action V3 selon laquelle les aménagements d'infrastructures « ne doivent plus être systématiquement déterminés par la demande de transport » est à saluer, même si les modalités de son application restent à définir. Par ailleurs, pour la Direction générale du territoire et du logement, ce principe devrait être nuancé en fonction du mode de transport et ne devrait pas traiter différemment les infrastructures existantes pour le trafic routier et celles destinées à la mobilité douce, notamment selon la volonté de promouvoir cette dernière exprimée dans la partie Programme.

Les mesures visant à augmenter les taux d'occupation des véhicules doivent être couplées à celles portant sur le stationnement et les interfaces de transport de voyageurs ; en effet, des actions efficaces portant sur ces deux dernières thématiques pourraient réduire le besoin d'agir spécifiquement sur les taux d'occupation (sauf dans des typologies de territoires bien particulières, notamment dans le cadre de déplacements transfrontaliers). Par ailleurs, l'opérabilité d'une mesure comme la réalisation de voies réservées apparaît comme difficile dans le contexte suisse, d'autant plus que la mobilité combinée covoiturage/TP, si telle est bien l'idée, est très marginale.

Le potentiel des nouvelles technologies contribuant à la fois à une mobilité plus durable et au désengorgement des infrastructures existantes mériterait un approfondissement. L'implication de la Confédération dans ce domaine s'avère indispensable pour créer un cadre de développement de l'e-mobilité cohérent à l'échelle nationale.

Chapitre 4.3 : Environnement, climat et ressources

Principe d'action U1 – Infrastructures économisant les surfaces et préservant le sol

Le principe d'action U1 suscite plusieurs remarques. Tout d'abord, si les principaux enjeux en matière de biodiversité sont bien identifiés comme étant à préserver (notamment la forêt et les sites marécageux, les passages à faune et les couloirs écologiques) la fiche se termine par « La Confédération retient la variante la plus économique qui respecte les principes de la partie Programme du plan sectoriel des transports ». Il n'y a donc en réalité aucune pesée des intérêts. Les modifications suivantes doivent être faites afin que la biodiversité puisse être préservée :

- harmoniser le texte sur les grands types d'enjeux environnementaux entre les cadres gris et les enjeux identifiés dans les territoires d'action au chapitre 6.
- hiérarchiser les enjeux. Pour certains d'entre eux, la pesée des intérêts a déjà été faite (par exemple les biotopes d'importance nationale) et il n'y a aucune mise en balance possible.
- modifier la conclusion, afin de garantir la portée du document et assurer une réelle coordination entre urbanisation, transports et environnement. Par exemple

par « La Confédération retient la variante la plus économique qui respecte le mieux les principes de la partie Programme du plan sectoriel des transports ».

On peut également relever qu'il y a une grande variété d'intérêts et d'enjeux, non hiérarchisés, et qui ne reprennent pas la même nomenclature que celles des fiches des territoires d'action (chapitre 6).

Concernant la mention « un effet de césure aussi limité que possible et une intégration optimale dans le paysage et dans le milieu urbain existant ». Il n'est pas nécessaire de se limiter au milieu urbain, ce principe devrait être appliqué partout.

Enfin, pour le Conseil d'Etat, la volonté présentée dans la partie Programme de promouvoir la mobilité douce devrait dès lors orienter ce principe de façon à ce qu'il implique une pesée d'intérêt différenciée lorsque qu'il s'agit de réaliser une infrastructure de transport routières ou une infrastructure pour la mobilité douce.

Principe d'action U2 – Efficacité énergétique des transports et neutralité climatique des transports terrestres

En l'état des connaissances techniques, l'objectif de neutralité climatique des transports terrestres représente un défi majeur dont l'atteinte nécessiterait l'adoption de mesures extrêmement fortes, telles qu'un report modal massif (inverser les parts modales actuelles entre TIM et TP/MD) et une diminution importante des déplacements, en plus d'une décarbonation totale du parc des véhicules. L'intensité de l'effort à réaliser et les conditions-cadre à créer permettant aux transports terrestres de tendre vers la neutralité carbone mériteraient de ce fait d'être exposées plus précisément.

Quant aux « mesures incitatives basées sur le marché » envisagées pour diminuer les émissions de CO₂ de l'aviation civile, leur efficacité potentielle est sujette à caution, notamment au regard du faible montant des taxes adoptées par le parlement fédéral.

Finalement, s'agissant de l'occupation des véhicules individuels, et en complément aux remarques déjà formulées plus haut, il faut noter que l'effet potentiel d'une augmentation du taux d'occupation sur les émissions de CO₂ est à relativiser compte tenu de la difficulté pratique à la mettre en œuvre. En effet, des simulations effectuées sur la base de chiffres vaudois ont montré qu'une augmentation de 50% de ce taux (augmentation très importante) réduisait les émissions par personne de l'ordre 15 à 20%, valeur certes non négligeable, mais dont la concrétisation nécessiterait des mesures très contraignantes.

Principe d'action U3 – Impact environnemental réduit des transports

Les périmètres concernés par des plans de mesures OPair, notamment, pourraient être traités de manière différenciée ou, a minima, évoqués en tant que périmètres à prendre en considération particulièrement. Ceci est valable également pour le principe d'action U4.

La qualité des eaux produites par les axes de transport et leur impact sur les eaux superficielles et souterraines devraient être intégrés de manière plus explicite dans la partie Programme du plan sectoriel des transports.

Principe d'action U4 – Les usagers supportent les coûts internes et externes

L'internalisation des coûts externes représente un important changement de paradigme par rapport aux pratiques existantes. Par conséquent, ce principe mériterait à ce titre d'être approfondi. Pour la Direction générale de l'environnement, ces coûts externes devraient prendre compte les coûts assumés par la collectivité et qui sont en relation notamment avec l'épuisement des ressources naturelles, les conséquences économiques et sociales liées aux changements climatiques ou les répercussions de l'usage de carburants fossiles dans les transports sur la santé et les écosystèmes. L'internalisation des coûts externes devrait faire l'objet d'un juste arbitrage entre les différents objectifs climatiques, sociaux, environnementaux et de santé en présence, lesquels peuvent s'avérer contradictoires dans la pratique.

Principe d'action U5 – Un approvisionnement durable en roches dures suisses est garanti afin d'éviter des transports longs et polluants et de permettre la construction et l'entretien d'infrastructures de transport d'importance nationale

Le principe d'action U5 traite entre autres des sites qui touchent des objets protégés d'importance nationale (en particulier les sites IFP) et indique les conditions particulières pour la création ou l'extension d'une exploitation. Si l'extension d'une exploitation peut être envisagée et analysée avec toutes les précautions requises, l'ouverture d'une nouvelle exploitation devrait être exclue du processus.

Chapitre 4.4 : Gestion des conflits entre objectifs relatifs aux processus de planification et aux formes de collaboration

La piste évoquée de la meilleure répartition de la demande dans le temps et l'espace apporte une réponse partielle à la question des coûts d'investissement nécessaires pour répondre à la demande, mais ne contribue pas ou peu à réduire l'impact sur la santé et la qualité de l'air en particulier. En outre, cette piste reste théorique et peu opérationnelle compte tenu du fonctionnement actuel de la société

Concernant le développement vers l'intérieur du bâti, il n'a qu'un impact relativement faible sur les déplacements domicile-travail, dont l'ampleur est largement influencée par l'efficacité de l'offre de transport et par l'organisation des ménages, généralement plusieurs personnes d'un même ménage travaillant à des endroits différents.

Chapitre 5.2 : Base pour la planification des infrastructures de la Confédération

La partie Programme est annoncée comme l'une des bases des « perspectives d'évolution du transport de la Confédération ». Certaines remarques et incompréhensions formulées plus haut auraient probablement trouvé une réponse dans les « perspectives d'évolution 2050 », qui auraient pu avantageusement compléter le document mis en consultation.

Chapitre 6 : Territoires d'action

L'apport des parties « Territoires d'action » pour un utilisateur cantonal n'apparaît pas de façon évidente. De manière générale, les orientations données sont trop générales.

On peut comprendre que les besoins d'action doivent être mis en évidence au sein d'un territoire plus large que le canton, mais en l'occurrence, les besoins mentionnés ne s'appuient pas sur un constat de dynamiques intercantionales.

La question des TP par voie routière (bus régionaux) est absente de la réflexion. Le texte donne l'impression que seuls les TP ferroviaires sont susceptibles d'avoir un effet structurant sur le territoire. Or la politique vaudoise de mobilité s'appuie grandement sur le réseau des bus régionaux pour desservir le territoire et maîtriser l'augmentation du trafic individuel motorisé. Le rôle de ce réseau est largement complémentaire à celui joué par le rail.

Les exigences d'utilisation des infrastructures devraient aussi concerner le transport de marchandises. Cela devrait être développé dans la partie Territoires d'action.

S'agissant des « espaces offrant un potentiel pour l'augmentation de la part modale des TP », l'orientation précise que « la pression de l'urbanisation ne doit pas être dirigée vers des espaces où la croissance des TP pourrait avoir des effets indésirables du point de vue du développement territorial ». Cette affirmation n'est pas claire et mérite d'être explicitée.

Chapitre 6.3 : Territoire d'action de la Métropole lémanique

Concernant le transport de marchandises, le concept proposé est cohérent mais devrait également intégrer les acteurs privés concernés, l'objectif étant d'identifier les besoins et de les inscrire dans les planifications directrices. Par ailleurs, l'orientation concernant les accidents majeurs fait référence à des « solutions allant au-delà de la réglementation actuelle », sans autres précisions. Compte tenu des cas concrets mentionnés dans les besoins d'action, le libellé de cette orientation devrait être largement précisé, de même que l'instance chargée d'« examine[r] les solutions ».

S'agissant des besoins d'actions et orientations, la carte 1 (p.66) devrait être modifiée en étendant la zone orange « augmentation des exigences d'utilisation » et la zone « espaces offrant un potentiel pour l'augmentation de la part modale des TP » à l'entier de l'axe Lausanne-Yverdon. En effet, pour ce qui est du transport de marchandises en particulier, c'est une région à forte concentration d'entreprises actives dans ce marché, avec une importance nationale pour les plus grandes d'entre elles.

Finalement, tous les centres d'agglomérations du canton de Vaud sont traversés par des lignes de chemins de fers significatifs du point de vue du risque d'accidents majeurs (risque OPAM). La densification des agglomérations en cours dans l'Arc lémanique, conformément aux objectifs de la LAT, se trouve en conflit potentiel avec l'augmentation prévue du fret ferroviaire et du transport de marchandises dangereuses sur ces lignes. L'application des outils existants de coordination entre aménagement du territoire et prévention d'accident majeurs, prôné par la partie Programme, ne suffira pas pour faire face à la situation particulière des agglomérations du canton de Vaud. En plus de la coordination, il s'agira de stabiliser - voire de diminuer - de manière générale les quantités de marchandises dangereuses transportées, par une politique des prix du fret (rail et route) qui internalise les coûts externes liés au risque OPAM. Il faudra également développer des routes d'acheminement et/ou des moyens de transport alternatifs, permettant d'éviter le transit de marchandises dangereuses au travers les centres des agglomérations). Finalement, les efforts de prévention ne devront pas porter

unilatéralement sur l'aménagement du territoire et la protection des bâtiments, mais également sur la sécurisation des infrastructures de transport et l'amélioration du matériel roulant utilisé.

Chapitre 6.11 : Territoire d'action des Alpes occidentales

La partie « Environnement et territoire » ne mentionne pas le canton de Vaud bien que les Alpes vaudoises et le Chablais vaudois en fassent partie.

Sous transport de marchandises, l'orientation concernant les accidents majeurs fait référence à des « solutions allant au-delà de la réglementation actuelle », sans autres précisions. Compte tenu des cas concrets mentionnés dans les besoins d'action, le libellé de cette orientation devrait être précisé, de même que l'instance chargée d'« examine[r] les solutions ».

Remarques de forme

Remarque générale sur la forme

Des noms de villes (Thun, Luzern, etc.) n'ont pas été traduits de même que les abréviations des principes (U1, V1, etc.)

Chapitre 2.4, 1^{er} paragraphe

Le terme « escompté » pour le développement de l'urbanisation en périphérie et entre les espaces métropolitains ne semble pas être correct. En effet, aujourd'hui le plan directeur cantonal tente au contraire d'éviter un trop fort développement dans ces espaces-là.

À la page 20 les taches gris foncé qui représentent les centres d'agglomération doivent être corrigées sur la base des périmètres compacts des agglomérations (pour ce faire, s'appuyer sur les cartes du PDCn : découpage, ou encore s'inspirer de la carte page 109 du PDCn). Les corrections suivantes doivent être faites :

- Chablais Agglo : la délimitation du périmètre des centres de cette agglomération n'est pas claire. Il y a quatre polygones gris foncés (Aigle, Ollon, Bex et Monthey) à représenter.
- Rivelac : le centre de cette agglomération est représenté avec deux taches gris foncé. Un seul polygone doit représenter le centre de cette agglomération.
- PALM : le centre de cette agglomération (périmètre compact) est une seule tache continue et non pas deux.
- Agglo Y : la tache gris foncé de cette agglomération doit être collée au lac. De plus, le polygone gris clair représentant la couronne d'agglomération ne doit pas se situer entre le lac et le centre d'agglomération.
- Partie vaudoise du Grand Genève : quatre polygones gris foncés doivent être représentés (Coppet, Nyon, Gland, Rolle).

6.3 Territoire d'action de la Métropole lémanique

Au premier paragraphe de la page 67, il est écrit « mais cela reste à confirmer avec les chiffres des nouveaux scénarios qui seront publiés en 2020 ». Ces chiffres ont été publiés en juin, pourquoi ne pas les avoir intégrés ?

À la page 69, il manque un e à « heures de point ».

Corriger une coquille : « Il en va de même pour les installations et corridors permettant aux personnes à la faune de traverser les infrastructures de transport. »

Ajouter l'IFP de la Côte parmi les grands enjeux paysager.

Chapitre 6.7 Territoire d'action de l'Arc jurassien

Dans la partie « Réseaux, connectivité », il est fait mention de « Yverdon-les-Bains-Valeyres : densification de la cadence aux heures de pointe », le nom de la commune est « Valeyres-sous-Montagny ».

Corriger une coquille : « Il en va de même pour les installations et corridors permettant aux personnes à la faune de traverser les infrastructures de transport ».

Ajouter « tenir compte du territoire du PNR Jura vaudois ».

6.11 Territoire d'action des Alpes occidentales

Ajouter « tenir compte du projet Rhône 3 » dans sa globalité.

Corriger une coquille : « Il en va de même pour les installations et corridors permettant aux personnes à la faune de traverser les infrastructures de transport ».

Remarque sur la fiche d'information « mobilité et territoire 2050 »

Les critères d'évaluation des projets d'agglomération devraient être adaptés pour mieux assurer la prise en compte de l'environnement.

Concernant la réalisation du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA), il est indispensable qu'une évaluation environnementale soit réalisée pour chaque évolution du PSIA, que l'évolution des aéroports de moyennes importances soit évaluée en fonction des nuisances et que les communes concernées continuent à être sollicitées lors de l'élaboration des fiches par objet.