

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Modoux sur la signalisation des régions touristiques - Signalisation du Lavaux ; sait-on exactement qui fait quoi et qui va payer quoi ?

Rappel de l'interpellation

Développement

Lorsqu'on visite en train ou en voiture la Suisse ou l'Europe, toutes les régions touristiques sont clairement signalées par de grands panneaux qui invitent les touristes à venir découvrir la région.

Dans notre canton, lassé d'attente la Berne fédérale et le canton de Vaud, le Lavaux a décidé de réaliser sa propre signalisation. Alors que cette région, plus précisément son vignoble, est classé depuis plus de deux ans sur la liste des sites protégés de l'Unesco, cette région ne voit toujours pas poindre la moindre signalisation touristique. Rien ne semble précipiter les choses, pas même son inscription au patrimoine mondial. A notre connaissance, un projet cantonal d'harmonisation des panneaux touristiques est pourtant en cours d'élaboration.

A l'approche de la saison touristique qui va s'ouvrir, les communes du Lavaux laissent paraître une nervosité pour le moins compréhensible, allant même jusqu'à entrevoir la possibilité de créer une signalisation propre à la région. Selon toute vraisemblance, la région du Lavaux devra se passer une année de plus d'une signalisation à la hauteur de son statut actuel.

Aujourd'hui devant les manquements constatés, il semble que le canton prend pour excuse l'ambition affichée d'imposer le modèle de signalisation vaudoise à l'échelle de la Suisse. A noter par ailleurs que l'Office du tourisme vaudois menait en parallèle un projet de signalisation unifiée qui devait permettre de valoriser notre canton avant l'Euro 2008.

Il paraît évident qu'il y a beaucoup d'acteurs dans ce dossier, plusieurs projets en parallèle, mais aucune réalisation effective dans le terrain qui signalerait aujourd'hui la région du Lavaux pourtant inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco.

Dans le développement de l'interpellation, nous citons l'exemple de la région du Lavaux, mais nous souhaitons étendre les questions suivantes à l'ensemble des régions touristiques du canton de Vaud

Questions au Conseil d'Etat:

- 1. Quelle est réellement la situation dans la gestion de ce dossier ?*
- 2. Qui porte la responsabilité de la démarche, tant au niveau de la réglementation, que de la conception graphique, de l'implantation et de l'entretien d'une telle signalisation ?*
- 3. Comme plusieurs partenaires semblent directement concernés par la démarche, qui coordonne la démarche et dans quel délai une nouvelle signalisation touristique verra-t-elle le jour ?*
- 4. Qui supporte le financement d'une nouvelle signalisation des régions touristiques du canton ?*

Ne souhaite pas développer.

Oron-la-Ville, le 16 juin 2009.

(Signé) Philippe Modoux

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Problématique

Avant le démarrage du projet vaudois en 2007, il n'existait aucune réflexion, que ce soit au niveau national ou cantonal, portant sur la signalisation touristique routière. Les panneaux touristiques actuels sont le fait d'initiatives individuelles et

régionales, d'où un manque général de cohérence et d'uniformité au niveau suisse et vaudois qui nuit à la visibilité et à la promotion des destinations touristiques[1].

Rappel historique

Sur la base de ce constat, la problématique de la signalisation touristique a fait l'objet, en 2004, d'une interpellation au Conseil national du Député Andrian Amstutz (BE), relayant les préoccupations de la Fédération Suisse du Tourisme. Cette interpellation ayant été rejetée, l'Office du Tourisme du canton de Vaud (OTV) a alors lancé une pré-étude de 2005 à 2006 afin de poursuivre la réflexion au niveau cantonal.

Dans le prolongement de cette pré-étude, l'OTV, le Service de l'Economie, du Logement et du Tourisme (SELT) et le Service des Routes (SR) ont entrepris, en date du 1er mai 2007, la réalisation d'un schéma directeur cantonal de signalisation touristique le long des axes routiers. Cette démarche - une première en Suisse - a pour vocation de constituer un projet-pilote au niveau national.

Enfin, nous rappellerons que la Confédération est devenue propriétaire des autoroutes au 1er janvier 2008, ce qui a d'importantes répercussions dans la conduite et la mise en œuvre du projet. En effet, la gestion des autoroutes ne relève plus de la compétence du SR cantonal mais de l'Office fédéral des routes (OFROU), qui est responsable de la signalisation touristique autoroutière. De fait, le projet vaudois doit faire l'objet d'une validation par les autorités fédérales avant de pouvoir être mis en œuvre. Or, précisément par le fait que le concept vaudois est le premier du genre à l'échelle suisse et qu'il pourrait dès lors "faire jurisprudence", la Confédération l'examine avec la plus grande des attentions.

Objectifs du projet

Le projet vise à structurer et uniformiser la signalisation touristique routière au niveau cantonal. Il s'agit d'un concept global qui prend en compte l'ensemble du territoire touristique et valorise les pôles touristiques d'importance cantonale au niveau des principaux axes routiers structurants du canton (autoroutes et routes cantonales de transit). Il se réfère, comme son nom l'indique, au niveau cantonal (niveau 1), tel que défini par le concept. Les pôles touristiques qui ne sont pas pris en compte à ce niveau de signalisation seront signalés au niveau régional (niveau 2) et/ou local (niveau 3). Toute réflexion de niveaux 2 ou 3 doit faire l'objet d'un projet porté par les acteurs régionaux ou locaux, dans une perspective de continuité et de complémentarité avec le projet cantonal.

Le choix des pôles touristiques signalés au niveau cantonal s'appuie sur la logique des destinations touristiques actuelles (Lausanne, Morges Nyon Région, Montreux Riviera, Alpes vaudoises, Yverdon-les-Bains Région, Avenches-Payernes), en cohérence avec la logique de promotion touristique (marketing). L'image véhiculée sur les marchés, lors des différentes actions de promotion se retrouve ainsi sur le terrain, au niveau des panneaux de signalisation destinés à un public-cible qui ne connaît pas la région qu'il est en train de traverser.

La sélection des pôles et des thèmes a été réalisée dans le cadre de séances de concertation réunissant les représentants de l'offre (associations régionales) et de la demande (offices de tourisme locaux) touristiques, encadrés par le groupe de suivi technique du projet et un comité de pilotage (COFIL).

Pour chaque pôle, un ou deux thèmes au maximum ont été sélectionnés par les partenaires touristiques pour répondre à l'objectif de communication spécifique à la signalisation (deux secondes pour découvrir l'information véhiculée par les panneaux). Ces derniers représentent le ou les "Unique Selling Proposition" (USP) de la région que l'on peut découvrir tout au long de l'année. Il s'agit des éléments de l'offre touristique qui permettent de positionner une région sur le plan national et international.

Suite à ce préambule, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par l'interpellant :

1. Quelle est réellement la situation dans la gestion de ce dossier ?

Etat du projet au 23 septembre 2009

Dès son lancement, le projet a fait l'objet d'une étroite concertation avec l'ensemble des partenaires et autorités compétentes.

- Au niveau fédéral, plusieurs séances ont eu lieu avec l'OFROU. Le projet a également été présenté au Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO), au Groupe parlementaire Tourisme et Transports (GPTT) ainsi qu'à la Fédération Suisse du Tourisme (FST). Les régions touristiques suisses ont été sensibilisées à la démarche vaudoise dans le cadre de la Conférence des directeurs des 13 régions touristiques suisses (RDK).

- Au niveau cantonal, les séances de concertation se succèdent depuis 2 ans. Une démarche participative a été mise en place avec les représentants de l'offre et de la demande touristiques (Offices de tourisme locaux, Associations régionales).

Afin de bien mesurer l'intensité des contacts liés à l'avancement de ce projet, les principales étapes du projet peuvent être retranscrites comme suit:

· 2007:

- Délégation du Conseil d'Etat à l'économie, à l'emploi et au tourisme, 3 octobre

- Confrérie des préfets, 4 octobre

- Office fédéral des routes (OFROU), Berne, 26 octobre
- Groupement industrie, commerce et transport du Grand conseil (GICT), 13 novembre
- Syndics du district de Lavaux, 14 novembre
- Service des affaires culturelles, 3 décembre
- Service des immeubles, du patrimoine et logistique, 13 décembre
- 2008:
 - OFROU, Filiale d'Etavayer-le-Lac, 29 janvier
 - Syndics et représentants municipaux, 5 mars
 - Chablais VS, 25 mars
 - OFROU, Berne (2), 12 juin
- 2009 (situation au 1er juillet)
 - Canton du Jura, 28 janvier
 - Canton du Valais, 24 février
 - Conférence des directeurs des régions touristiques suisses (RDK), 25 mars
 - Groupe Parlementaire Tourisme et Transport, Berne, 3 juin
 - Zürich tourisme, 30 juin

Fort de cette large assise, le planning initial du projet prévoyait la pose des premiers panneaux de signalisation touristique au niveau des autoroutes avant l'Eurofoot 2008. Malheureusement, les commentaires émis par l'OFROU suite à l'envoi du projet en mai 2008 ont contraint le COPIL à redéfinir le projet sous plusieurs angles : réduction du nombre de pôles et donc du nombre de panneaux pour des motifs de sécurité routière pas de superposition de couches (un seul niveau de signalisation touristique présent sur l'ensemble du territoire), problématique de la définition des régions touristiques, graphisme des panneaux, etc. Ainsi, l'objectif de poser les nouveaux panneaux à la faveur de l'Eurofoot n'a pu être réalisé.

Pour répondre aux demandes de modification de l'OFROU, d'importantes démarches ont été entreprises. On évoquera notamment la réalisation d'un test relatif aux qualités graphiques des visuels prévus qui a été effectué, fin 2008, par l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS, France) afin de mesurer scientifiquement la charge graphique et le niveau de dangerosité potentiel des futurs panneaux autoroutiers.

A l'issue de ce test, un second tour de concertation a été organisé dès février 2009 avec tous les partenaires du projet au niveau cantonal, afin de communiquer et mettre en application les nouvelles conditions du cadre de travail du projet.

Depuis, la redéfinition des pôles et des thèmes touristiques inclus dans la nouvelle version du schéma directeur cantonal est pratiquement aboutie. De leur côté, les graphistes ont finalisé les visuels des futurs panneaux de signalisation touristique pour un nouvel envoi à l'OFROU, qui a été effectué le 15 septembre 2009.

2. Qui porte la responsabilité de la démarche, tant au niveau de la réglementation, que de la conception graphique, de l'implantation et de l'entretien d'une telle signalisation ?

Compétences en matière de réglementation

La réglementation fédérale actuelle liée à la signalisation touristique se limite à un document de quatre pages intitulé "Directives concernant la signalisation, sur les autoroutes et semi-autoroutes, des régions touristiques importantes"[2] datant de 1990. Reconnaissant l'obsolescence de ces normes, l'OFROU a confié, en 2007, à la commission "VSS 3.01" la révision de cette réglementation. En raison des priorités auxquelles l'office fédéral a dû faire face des suites du transfert, au 1^{er} janvier 2008, de la propriété des autoroutes à la Confédération (RPT), ce travail nécessaire d'adaptation des directives a été mis en attente.

Juridiquement, les directives de 1990 susmentionnées restent donc en vigueur, indépendamment du fait que celles-ci ne sont absolument pas adaptées à un marketing moderne en matière de promotion touristique. Reconnaissant cet état de fait, l'OFROU a confirmé l'intérêt qu'il porte au projet vaudois de signalisation touristique, dont l'approche marketing et le recours à des principes de signalisation techniques expérimentés au niveau européen sont appelés à aiguiller la révision future du cadre réglementaire fédéral. La volonté de l'OFROU est donc partagée par un souci de faire respecter le cadre réglementaire en vigueur, d'une part, tout en l'assouplissant et en l'adaptant ultérieurement sur la base des enseignements tirés du modèle vaudois, d'autre part. Il en résulte d'évidents reports dans la validation, puis la mise en œuvre du concept de signalisation touristique vaudois, ce que le Conseil d'Etat regrette bien évidemment.

Conception graphique

Le COPIL a confié à l'ECAL le mandat d'assurer la direction artistique de la conception graphique des futurs panneaux touristiques vaudois.

Dans un premier temps, trois groupes de graphistes issus de l'ECAL ont été invités à participer à un concours qui s'est déroulé en deux étapes pendant les mois de novembre et de décembre 2007. C'est l'agence de communication visuelle Madame Paris qui a été retenue.

Une première phase de développement graphique s'est ensuite déroulée de janvier à avril 2008. Quinze illustrations de panneaux ont été développées et soumises à l'appréciation de l'OFROU, qui a émis des observations spécifiques sur le concept graphique, telles qu'un graphisme trop chargé ou peu clair, qui risque de distraire les conducteurs et, ainsi, de nuire à la sécurité routière.

Ces considérations peu étayées ont convaincu le COPIL de la nécessité d'entreprendre une étude ergonomique afin d'établir des critères de développement graphique plus objectifs. Comme mentionné précédemment, cette étude a été réalisée par l'INRETS entre novembre 2008 et janvier 2009.

Sur ces nouvelles bases, la seconde phase de développement graphique, toujours en cours, a démarré en juin 2009. De nouveaux projets de panneaux, dont plusieurs reprennent en partie les illustrations d'ores et déjà développées précédemment, ont été une nouvelle fois soumis à l'OFROU à l'occasion de la remise, le 15 septembre 2009, d'un dossier complet d'argumentation en faveur de la réalisation du concept vaudois. Une réponse est attendue d'ici la fin de l'année.

Le développement graphique actuel, réalisé dans le cadre du schéma directeur et dans le respect des recommandations ergonomiques de l'INRETS, devrait être ultérieurement réutilisé et adapté à la signalisation touristique des pôles et thèmes de niveaux régional et/ou local.

Implantation

L'implantation des panneaux est définie comme suit :

a. Au niveau des routes nationales :

i. Localisation et travail de prépiquetage par le groupe de suivi technique, après concertation avec les partenaires du pôle concerné.

ii. Validation définitive des lieux d'implantation par l'OFROU via l'Unité territoriale d'Estavayer-le-Lac, avec en appui le groupe de suivi technique et les responsables des centres d'entretien régionaux.

b. Au niveau des routes cantonales :

iii. Localisation et travail de prépiquetage par le groupe de suivi technique, après concertation avec les partenaires du pôle concerné.

iv. Validation définitive des lieux d'implantation par le groupe de suivi technique et les voyers communaux / cantonaux.

Entretien

L'entretien des panneaux de signalisation est assuré :

· au niveau des routes nationales, par l'OFROU via l'Unité territoriale d'Estavayer-le-Lac et les centres d'entretien régionaux ;

· au niveau des routes cantonales, par le SR et les voyers communaux / cantonaux.

3. Comme plusieurs partenaires semblent directement concernés par la démarche, qui coordonne la démarche et dans quel délai une nouvelle signalisation touristique verra-t-elle le jour ?

Coordination

L'OTV coordonne la démarche dans le cadre du schéma directeur cantonal de signalisation touristique de niveau 1. Au niveau des réflexions de niveau 2 (régional) ou 3 (local), le porteur de projet est défini au sein de la région concernée par les acteurs locaux. Fort de son expérience, l'OTV se tient à disposition des collectivités qui souhaiteraient être conseillées pour démarrer leur réflexion en matière de signalisation touristique.

Délai

Le projet cantonal arrive à bout touchant. Une séance de présentation du dossier à l'OFROU s'est déroulée le 23 septembre 2009. Une réponse est attendue d'ici la fin de l'année. Ce n'est qu'après l'aval de l'OFROU sur le concept global que les travaux de construction et la pose des premiers panneaux aux abords des routes nationales pourront démarrer, sous réserve de la décision du Conseil d'Etat quant au financement de ces derniers. Si le financement est assuré, la construction des panneaux pourra débuter au début de l'année 2010.

4. Qui supporte le financement d'une nouvelle signalisation des régions touristiques du canton ?

Le Conseil d'Etat, par décision du 31 octobre 2007 et avec l'aval de la Commission des finances du Grand Conseil, avait accepté de financer la réalisation du concept de signalisation touristique. Le budget alloué a fait l'objet d'un report de crédit budgétaire de l'année 2007 sur l'année 2008. Le projet ayant été bloqué par l'OFROU, ce budget n'a pas pu être consommé. Le financement de la réalisation des panneaux devra ainsi faire l'objet d'une nouvelle décision du Conseil d'Etat. La procédure ad hoc sera engagée dès que l'OFROU aura validé le concept vaudois.

Pour information, le montant total nécessaire à la construction des panneaux de niveau 1 (cantonal), à l'issue de la procédure "marchés publics", s'élevait à CHF 2,5 millions.

Au niveau régional, ce sont les communes ou groupes de partenaires concernés qui sont sensés assumer le coût des panneaux touristiques.

[1] *Inventaire de l'Office Fédéral des Routes (OFROU) en juin 2007 : sur les 248 panneaux de signalisation touristique autoroutiers actuels, seuls 6 respectent les directives de 1990.*

[2] *DFJP, "Directives concernant la signalisation, sur les autoroutes et semi-autoroutes, des régions touristiques importantes", 1990, p.2.*

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 septembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean