

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-François Cachin et consorts - Axe fort Nord : situation et perspectives

Rappel de l'interpellation

Le fonds d'agglomération a été mis en place par la Confédération afin de soutenir la réalisation d'investissements de transports dans les agglomérations concernées au premier chef par la croissance de la population et des activités. A la suite d'études menées selon le délai imposé par la Confédération, le plaisir fut de constater que ces dossiers avaient été bien reçus par l'autorité fédérale pour les mesures A et B tant pour les agglomérations Valdo-Genevoise, Yverdon et Lausanne-Morges.

Pour mémoire les projets retenus sont répartis en trois catégories:

*projets prêts à être réalisés entre - **Mesures A** : projets prêts à être réalisés entre 2011 et 2014, au bénéfice d'un montant garanti par le fonds d'agglomération, selon décision du 21 septembre 2010 de la Confédération sur le financement fédéral.*

*projets dont la réalisation est prévue pour la période - **Mesures B** : projets dont la réalisation est prévue pour la période 2015 et 2018, au bénéfice d'un financement réservé, sous réserve de la validation finale par les Chambres fédérales d'ici 2014.*

*projets dont la réalisation est pour l'instant suspendue, sans financement fédéral garanti ou réservé. - **Mesures C** : projets dont la réalisation est pour l'instant suspendue, sans financement fédéral garanti ou réservé.*

Suite à la récente décision du mois de septembre du Conseil national pour les projets retenus dans les mesures A, il est agréable de constater que les moyens financiers fédéraux sont à notre disposition dès le 1er janvier 2011. Après l'aventure du financement du m2, où nous étions en attente d'une décision de la Berne fédérale, on constate aujourd'hui que l'argent de Berne est là, mais qu'en est-il de la libération des crédits cantonaux et quand seront-ils mis à disposition des projets ?

Nous interpellons le Conseil d'Etat car, suite à la conférence de presse de mardi dernier, dirigée par M. le conseiller d'Etat, chef du Département des infrastructures, du communiqué de presse qui nous a été transmis et des articles de presse, nous constatons que le calendrier pour la mise en œuvre du projet est 2014 pour le tram et 2015 pour les bus à haut niveau de service. Ce planning est contraire aux premières promesses et l'on peut s'étonner d'un tel délai quand on connaît l'avancement des études qui, d'après les informations reçues, se terminent en 2011.

Conformément à l'article 115 de la loi sur le Grand Conseil, nous désirons poser au Conseil d'Etat les questions suivantes:

- 1. Quels sont les motifs de retarder le début des travaux accordés dans les **Mesures A** en 2014 ?*
- 2. Par cette décision de ne débiter les travaux qu'en 2014, voire en 2015, le montant garanti*

par le fonds d'agglomération, selon décision du 21 septembre 2010 de la Confédération sur le financement fédéral, sera-t-il toujours assuré ?

3. *Quels sont les motifs de retarder la présentation de l'EMPD au Grand Conseil en octobre 2013 concernant les crédits d'ouvrages cantonaux et communaux ?*
4. *Le fait de ne débiter ces travaux qu'en 2014, voire 2015, auraient-ils un effet sur le risque de perdre le financement des mesures B ?*

Je remercie par avance le Conseil d'Etat de ses réponses.

Souhaite développer.

Réponse du Conseil d'Etat

Financement fédéral par le fonds d'infrastructure

En octobre 2006, ont été adoptés la Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (LFIInfr RS 725.13) ainsi que l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure. Ce fonds, doté de 20,8 milliards de francs, comporte 6 milliards de francs pour l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations (état des prix en 2005, compte non tenu du renchérissement ni de la TVA).

L'arrêté d'octobre 2006 allouait 2,5 milliards aux projets urgents et prêts à être réalisés dans le domaine du trafic d'agglomération. De ces 2,5 milliards, 180 millions ont été destinés à l'agglomération Lausanne – Morges (m2, réseau tl 2008, gare de Prilly-Malley du RER vaudois). Une des conditions pour être éligible à ce financement était un début des travaux de réalisation au plus tard fin décembre 2008. Cette condition a été remplie pour les trois mesures qui ont ainsi bénéficié du financement fédéral.

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

La tranche de financement fédéral libérée par arrêté fédéral le 21 septembre 2010 est destinée aux mesures dites de priorité A. Initialement, une des conditions pour accéder à ce financement était que **le début des travaux** ait lieu dans la période 2011 - 2014. Cependant, cette exigence, alliée à la problématique du manque de liquidités du fonds d'infrastructure, aurait imposé une échéance de réalisation aux agglomérations alors que le financement fédéral n'aurait pu être effectivement versé qu'au delà de 2015. La Confédération a donc renoncé à cette exigence, comme le précise le message du Conseil fédéral du 11 novembre 2009 relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011 :

" Plusieurs organismes consultés demandent à la Confédération d'être plus flexible en ce qui concerne la date du début des travaux si un préfinancement par les cantons et les agglomérations devait être requis. Si un canton et une agglomération doivent assurer un préfinancement, soulignent-ils, la Confédération ne saurait pas exiger que la réalisation des projets correspondants commence déjà entre 2011 et 2014. De plus, les délais fixés pour la planification et la réalisation ne doivent pas, en pareil cas, être irréalistes. Ils sont nombreux également à demander que le lancement de la mise en oeuvre des mesures de la liste A soit possible après 2014.

Il s'agit là d'une revendication justifiée : la Confédération ne saurait, en effet, exiger des cantons et des agglomérations qu'ils préfinancent des projets en prescrivant une date fixe pour commencer les travaux, tout en reportant le versement de sa contribution à une date postérieure à 2015 faute de liquidité du fonds d'infrastructure (sans tenir compte des éventuelles mesures d'assainissement ; cf.

ch. 1.2.8.1). On renoncera donc à mentionner une date fixe pour commencer les travaux prévus au cours de cette étape du programme en faveur du trafic d'agglomération (voir arrêté fédéral). Il s'agira malgré tout d'assurer, au moyen de l'accord sur les prestations, que le calendrier de la mise en oeuvre des mesures respecte l'esprit du projet d'agglomération."

La LFI_{infr} a été modifiée le 1er octobre 2010. A cette occasion, sans que le crédit global de 20,8 milliards soit changé, l'alimentation du fonds a été complétée par un versement unique en 2011 de 850 millions de francs prélevés sur le solde disponible du financement spécial du trafic routier. Ce versement est exclusivement réservé aux tâches d'achèvement du réseau des routes nationales, de l'élimination de leurs goulets d'étranglement et aux contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne, également bénéficiaires du fonds d'infrastructure. Il permet cependant de pallier en partie aux problèmes de liquidité du fonds (pour moitié des besoins) et, en cascade, d'atténuer les besoins de préfinancement des agglomérations pour leurs mesures.

Par conséquent, en l'état actuel des exigences fédérales relatives à la mise en oeuvre des mesures de priorité A des projets d'agglomération:

- le financement fédéral est octroyé sans limite dans le temps si ce n'est celle de la durée limitée du fonds d'infrastructure (20 ans, plus 5 ans maximum de prolongation par le Conseil fédéral). Il n'y a plus d'obligation de débiter les travaux dans la période 2011 – 2014, l'arrêté fédéral précisant que le moment et l'étendue des obligations à prendre en compte dépendent des moyens disponibles dans le fonds d'infrastructure ;
- les agglomérations ont la possibilité légale de procéder à des financements préalables, dont les conditions seront fixées par le Conseil fédéral ;
- dans ce contexte, il est manifeste que les versements fédéraux et donc les durées de préfinancement dépendront du rythme de mise en oeuvre et des montants globaux des investissements de l'ensemble des projets d'agglomération cofinancés. Les premières agglomérations à réaliser leurs mesures seront vraisemblablement les premières à bénéficier du financement fédéral. Malgré son manque de liquidités, le fonds d'infrastructure permet un effet de levier important sur les agglomérations qui, hors limites éventuelles liées à l'impossibilité d'assurer un préfinancement, n'auront globalement pas intérêt à retarder la mise en oeuvre de leurs mesures ;
- un retard de mise en oeuvre d'une mesure du projet d'agglomération ne pourra pas donner lieu à une pénalité lors de l'attribution de la prochaine tranche de financement fédéral. Par contre, si la mise en oeuvre globale ne respectait pas l'esprit du projet d'agglomération, c'est-à-dire une réalisation progressive et équilibrée des mesures jugées efficaces par la Confédération, qu'elles soient cofinancées ou non, l'agglomération pourrait être pénalisée.

Finalement, il est utile de rappeler que l'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération du 21 septembre 2010 ne porte que sur les mesures de priorité A. Le message y relatif présente les mesures de priorité B qui seront vraisemblablement cofinancées par la Confédération. Ce message précise néanmoins que "*Les mesures de la liste B seront réexaminées, en même temps et sur la base des mêmes critères que les mesures nouvelles ; elles sont donc susceptibles de subir des modifications*". C'est donc après l'élaboration du projet d'agglomération de deuxième génération (délai juin 2012) puis après l'évaluation fédérale du rapport coût utilité de l'ensemble du projet que le Conseil fédéral proposera en 2014 une nouvelle libération de crédits pour des mesures à réaliser à partir de 2015.

Planning du projet des axes forts de l'agglomération Lausanne - Morges

L'EMPD 141 de novembre 2008 accordant un crédit d'étude et un prêt conditionnellement remboursable pour l'étude de la première étape du réseau des axes forts du PALM présentait en son

chapitre 3.3.4 le calendrier intentionnel de réalisation. L'EMPD précisait notamment que " *L'ensemble du planning pour cette première étape est extrêmement serré, les durées des études sont concentrées en dessous des durées usuelles et les délais de procédure d'enquête, notamment fédérales (Loi sur les Chemins de fer), estimées au plus juste.*"

Une première échéance était fixée à fin 2009, date à laquelle l'avant-projet et l'étude préliminaire d'impact devaient être achevés et transmis à la Confédération. Cette échéance a été respectée.

Les études de projet, les mises à l'enquête et les soumissions étaient prévues entre fin 2009 et mi 2012. L'obtention du crédit d'ouvrage était attendue à la fin du premier trimestre 2013.

Un retard est à mentionner à ce stade. Alors qu'initialement il était envisagé de procéder à un appel d'offres sur les marchés publics pour les prestations d'ingénieur et architecte unique pour l'ensemble des études couvertes par le décret, il a été jugé préférable pour une bonne maîtrise des coûts de procéder en deux temps. Ainsi, deux appels d'offres ont été effectués, l'un pour la phase d'avant-projet, l'autre pour la phase de projet d'ouvrage, mises à l'enquête et soumissions. Cet appel d'offres supplémentaire a représenté un décalage de l'ordre de 4 à 6 mois. En revanche, il a également couvert les prestations d'ingénierie pour la phase de réalisation (sous réserve de l'obtention des crédits d'ouvrage à venir). Ce retard pourra donc être partiellement compensé à terme.

Le projet d'ouvrage du tramway entre Renens et la place de l'Europe à Lausanne est maintenant en cours. L'obtention des crédits d'ouvrage est prévisible en début 2014.

Cette échéance est néanmoins fortement dépendante des durées de la procédure fédérale d'approbation des plans (enquête et traitement des oppositions éventuelles). La Direction de projet et le Département des infrastructures prennent toutes mesures utiles pour que cette procédure soit conduite dans les meilleurs délais, notamment par la constitution de divers groupes de concertation (à l'échelle globale du projet et pour les questions locales d'aménagement) ainsi que l'anticipation des négociations d'acquisition à l'amiable des terrains et immeubles nécessaires à la réalisation du projet. Un avancement ou un retard additionnel demeurent donc possibles. L'objectif demeure néanmoins d'achever les études et de solliciter les crédits d'ouvrage dans les meilleurs délais.

Même si l'exigence initiale de la Confédération en termes de délai (début des travaux avant fin 2014) est maintenant caduque, on notera que pour le moment elle serait respectée pour la ligne de tramway.

S'agissant du projet d'axes forts trolleybus – ou Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) – deux éléments conduisent à un nouveau planning du projet:

- au terme de la phase d'avant-projet, les coûts d'ouvrage ont été jugés trop élevés. Une phase d'optimisation a été conduite pour en diminuer les coûts. Cette étape additionnelle s'est achevée en décembre 2010 ;
- comme le mentionnait l'EMPD, outre le projet de BHNS, les communes concernées conduisent simultanément des projets d'aménagement de compétence communale. Les coûts d'étude sont dans ce cas pris en charge par chaque commune concernée. Ces crédits communaux devraient tous être disponibles, selon les communes, dans le courant du premier semestre 2011 ;

La complexité du projet BHNS étant moindre et dans certains cas les procédures d'enquête étant autres (Loi sur les routes cantonales), les demandes de crédits et les débuts des travaux selon les secteurs du projet sont aujourd'hui prévus soit en simultanéité avec ceux du tramway, soit légèrement retardés, soit même anticipés dans le cas de deux quartiers lausannois.

Réponse aux questions

1. Quels sont les motifs de retarder le début des travaux accordés dans les Mesures A en 2014 ?

La raison principale du léger décalage par rapport au planning intentionnel du projet présenté lors de la demande du crédit d'étude a été la décision de procéder à des appels d'offres séparés, pour la phase

d'avant-projet d'une part, pour l'ensemble des phases suivantes d'autre part (4 – 6 mois supplémentaires). L'intention de conduire le projet dans les meilleurs délais demeure. L'échéance de début des travaux pourra être adaptée en fonction notamment des délais associés à la phase d'enquête et au traitement d'éventuelles oppositions.

2. Par cette décision de ne débiter les travaux qu'en 2014, voire en 2015, le montant garanti par le fonds d'agglomération, selon décision du 21 septembre 2010 de la Confédération sur le financement fédéral, sera-t-il toujours assuré ?

Le montant de financement fédéral accordé au projet par décision du 21 septembre 2010 ne peut en aucun cas être mis en danger par le léger retard observé à ce jour. Même en cas d'éventuels retards additionnels importants, qu'ils soient motivés par un allongement de la durée des études, des procédures en cas d'oppositions ou par des difficultés liées au financement cantonal ou communal, les montants alloués sont réservés jusqu'à la dissolution du fonds d'infrastructure.

3. Quels sont les motifs de retarder la présentation de l'EMPD au Grand Conseil en octobre 2013 concernant les crédits d'ouvrages cantonaux et communaux ?

Le décalage exposé en réponse à la question no 1 explique le léger décalage prévisionnel de la demande de crédit d'ouvrage. Celle-ci n'est en effet prévue qu'au terme de l'élaboration du projet d'ouvrage, des procédures d'enquête et sur la base de soumissions rentrées.

4. Le fait de ne débiter ces travaux qu'en 2014, voire 2015, auraient-ils un effet sur le risque de perdre le financement des mesures B ?

On rappellera qu'il n'y a à ce jour aucune garantie quant au financement fédéral annoncé pour les mesures B. Leur financement dépendra du rapport coût / efficacité global du projet d'agglomération à actualiser en juin 2012, en fonction des mesures qui seront retenues par l'agglomération pour cette étape B.

Un début des travaux de la mesure axes forts en 2014, voire en 2015, n'aurait aucun effet sur le financement des mesures B. L'agglomération est tenue par l'accord sur les prestations signé avec la Confédération qui cadre la mise en œuvre de l'ensemble des mesures du projet d'agglomération, financées ou non par la Confédération et régit les obligations respectives des parties. Cet accord stipule notamment:

- *"Le canton s'engage dans le cadre de ses compétences à mettre en oeuvre les mesures (...) du présent accord. L'approbation des plans et les décisions des organes compétents en matière financière sont réservés."*
- *"Aucun délai n'a été fixé pour la mise en chantier des mesures et paquets de mesures de la liste A (...). Toutefois, l'échelonnement de chacune des mesures ou paquets de mesures doit respecter l'esprit originel du projet d'agglomération."*

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 mars 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean