

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Etienne Räss et consorts - Pour une politique de la mobilité douce transversale en adéquation avec les enjeux climatiques et de santé publique

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 6 mai 2019, à la salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Muriel Thalman, Céline Baux, Martine Meldem, de MM. Maurice Neyroud, Patrick Simonin, Daniel Trolliet, Philippe Jobin, Etienne Räss, et de M. Aurélien Clerc, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur.

Accompagnaient Nuria Gorrite, Présidente du Conseil d'Etat et Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) :

Mmes Rebecca Lyon Stanton, Cheffe de service adjointe, responsable de la division Planification cantonale et régionale, Service du développement territorial (SDT), Isabelle Rossi, Médecin cantonale adjointe, et MM. Clive Muller, Chef de division air climat et risque technologique, Direction générale de l'environnement (DGE), Frederico Molina, Chef de la division planification, Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), Pasquale Novellino, Responsable de domaine, Planification régionale et agglomération, DGMR

Mme Marie Poncet Schmid et M. Cédric Aeschlimann, secrétaires de la commission, ont établi les notes de séances.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant salue la présence de différents services de l'Etat à la séance, son postulat étant transversal. Il remercie l'administration pour son travail et salue l'adoption, par le Grand Conseil, des EMPD 97 et 123 concernant le guichet vélo et les interfaces de transport.

Son postulat vise la mobilité douce, non uniquement le vélo. Il demande davantage de transversalités et l'amélioration de la coordination entre services, un catalogue de solutions pour les communes et un délégué à la mobilité douce en plus du délégué vélo. Il invite à réfléchir en termes de climat et de santé lors de la planification des infrastructures. En effet, les objectifs du plan directeur cantonal (PDCn) à l'horizon 2020 consistent à tripler les distances quotidiennes parcourues à vélo et à doubler les distances quotidiennes parcourues à pied. Or, d'après Statistique Vaud, les déplacements quotidiens à pied représentaient 0,4 km en 2015, alors que 10'000 pas par jour — environ 6 km — sont nécessaires pour éviter la sédentarité.

La réflexion actuelle sur la mobilité se concentre dans les agglomérations, alors que l'environnement et la santé concernent tout le monde. On pourrait aborder la mobilité douce par exemple en réfléchissant aux freins à l'utilisation des moyens de transport qui relèvent de la sécurité ou au fait que, dans les pesées d'intérêts, les moyens motorisés l'emportent souvent sur la mobilité douce. Ces décisions portent préjudice à la mobilité sur le long terme, dans trente ou quarante ans. Au vu du changement climatique, il faut se poser les bonnes questions.

La Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR) prévoit que les cantons veillent à la mise en place des chemins pour piétons et pour randonnées pédestres. Dans le canton, le réseau de chemins pour randonnée de loisir est de qualité, mais le réseau pour les piétons l'est beaucoup moins. Il faudrait planifier les routes en tenant compte des piétons.

Le postulant indique vouloir expliciter les solutions existantes grâce au catalogue. Il ne s'agit pas de renverser l'ordre institutionnel, car il est conscient de la marge de manœuvre cantonale.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat indique, en préambule, que les politiques cantonales, bien que sectorielles, sont coordonnées, avec de nombreuses synergies. Promouvoir le vélo et la marche remplit des objectifs de santé publique et nécessite des mesures d'aménagement du territoire ; cela pourrait figurer parmi les objectifs du plan climat en préparation.

Le Conseil d'Etat se concentre sur les projets, préférant les coopérations et coordinations dans les services et entre les partenaires aux réflexions institutionnelles. Vaud ne s'est pas doté d'une loi sur les agglomérations ni d'une structure institutionnellement propre, ce qu'ont fait d'autres cantons, mais la stratégie s'est avérée payante : le Canton connaît un succès constant auprès de la Confédération en matière de cofinancement des infrastructures de mobilité douce dans les projets d'agglomération.

Le Canton a acté les éléments suivants : d'abord, le PDCn, ligne directrice de l'ensemble des acteurs cantonaux. Le prochain PDCn tiendra compte des préoccupations exprimées dans le postulat et intégrera la stratégie piétonne. Ensuite, le Programme de législature 2017-2022, qui définit des objectifs relevant de la santé publique, du climat, de la protection de l'environnement et du report modal, avec le développement massif des transports publics et des infrastructures de mobilité douce. Dans cette optique, il déploie des stratégies sectorielles dans chaque service et domaine de compétence. La transversalité avec les communes et associations de communes concernées par les mesures d'infrastructure est prévue. Le Canton essaie de planifier les infrastructures et de développer les réseaux à l'intérieur des structures existantes à des échelles qui ont du sens. Ainsi, il développe des stratégies d'accessibilité dans les agglomérations et en dehors, pour les routes hors localités, en coordination avec les associations de développement économique, comme la Communauté régionale de la Broye (COREB), dont se dotent les régions qui ne font pas partie d'une agglomération. L'Etat collabore avec les associations régionales pour les projets d'interfaces. Il intervient dans les gares hors agglomérations pour développer les possibilités de rabattement et éviter que les pendulaires se rendent dans les agglomérations en voiture. Il est faux de prétendre que peu de choses se passent hors des projets d'agglomérations.

La politique des transports et de la mobilité douce est fédérale : la planification des agglomérations et de la mobilité relève de la Confédération ; ce qui se trouve en dehors des localités relève du canton ; les communes sont responsables de ce qui se passe dans les localités. Chaque entité détient une partie de la solution. Pour les infrastructures — réseaux ferroviaires, gares, arrêts de bus, stations de bus, etc. — il existe une coordination avec le Service du développement territorial et les communes. Toutefois, concernant les réseaux pour piétons et la déclinaison cantonale de la LCPR, le dispositif cantonal comporte une lacune. Pour cette raison, le Canton élabore une stratégie piétonne qui sera déclinée sur le plan local, la question étant de compétence communale.

Le guichet vélo dynamisera les projets en dehors des agglomérations, sur les routes hors traversée de localités, et constituera un appui aux communes. Les questions de réseaux de mobilité douce dans des projets techniques complexes, par exemple les aspects sur l'emprise foncière, nécessitent des coordinations intercommunales. Les réalisations des communes pourront aussi être subventionnées.

La stratégie de promotion et de développement des réseaux commence à porter ses fruits : l'utilisation du vélo a progressé de 3,3 à 3,7 % ces quatre dernières années, alors que les observateurs de la mobilité prédisaient un report vers les bus et les trains.

Les ressources supplémentaires que le Grand Conseil a apportées au Conseil d'Etat seront insuffisantes. En effet, il faudra renforcer les services des départements du territoire et de l'environnement, et de la santé publique, au vu du dérèglement climatique. On agira selon une double approche : des mesures pour freiner et réduire les émissions à effet de serre, et des politiques d'adaptation. Cette stratégie générale figurera dans le

plan climat selon une approche transversale. Dans le plan climat, les politiques volontaristes et les adaptations seront indiquées.

4. DISCUSSION GENERALE

Une majorité de Députés déplorent les ruptures et discontinuités des pistes cyclables sur les routes où circulent des poids lourds, en raison de difficultés financières ou techniques, cela constitue des obstacles à l'utilisation du vélo ou de la marche. L'idéal : le tronçon Oron-Palézieux avec une voie conciliant piétons, vélos, trottinettes ou la piste sécurisée autour du lac d'Annecy. La séparation des flux est nécessaire pour des questions de sécurité et il reste beaucoup à faire. Les projets d'assainissement routiers avec de tels aménagements prendront beaucoup de temps pour se réaliser. Un commissaire soulève également le problème de la compensation des surfaces d'assolement (SDA), exigée par la Confédération.

Pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et pour la santé, le canton devrait mettre en place une stratégie. Le guichet mobilité douce pourrait établir le plan et les communes pourraient s'en inspirer. La médecine devrait appuyer les demandes de développement des réseaux de mobilité douce.

Le Conseil d'Etat rappelle que le Canton ne peut rien imposer aux communes et ne peut pas les obliger à réaliser des aménagements. Les voyers, qui couvrent quatre régions, sont chargés de coordonner les projets du canton avec la commune et d'en assurer la continuité sur le terrain. Le dialogue est aussi établi avec les associations régionales, toutefois cela ne fonctionne pas toujours.

Le verdissement et la biodiversité, ainsi que l'entretien des espaces arborisés sont à la charge des communes, raison pour laquelle certaines d'entre elles refusent de financer ces aménagements.

Le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil, vraisemblablement en 2020, une version du plan climat. La méthode d'élaboration du plan intègre les consultations auprès des services. Le Conseil d'Etat, par une délégation, entretient aussi des relations avec les grévistes pour le climat. Ils sont associés à tous les groupes de travail du DTE pour l'ensemble des thématiques.

Une minorité de Députés, même s'ils trouvent le postulat intéressant de par sa transversalité, estiment que plusieurs aspects sont déjà traités dans les deux EMPD mentionnés. De plus, la mesure A23 du PDCn améliorera l'interface entre mobilité douce et transports publics. Les termes piétons et vélos sont souvent associés et deux postes seront créés et dédiés aux parties en présence, communes comprises. L'incitation à marcher ou à utiliser le vélo ressort des projets de décrets même s'ils ne mentionnent pas les résultats attendus sur les plans de l'environnement et de la santé.

Le postulant salue la stratégie piétonne en préparation qui semble se diriger vers ce qu'il souhaite. Les stratégies vélo et piétons diffèrent quant aux aménagements et, bien que souvent complémentaires, elles peuvent être en opposition. Il souhaite que la réflexion porte également sur les vélos électriques et les vélos non assistés et leurs possibles confrontations. Il salue les projets d'agglomérations, mais note que la mise en œuvre effective des mesures prend quelque retard. Certaines communes ont parfois de la difficulté à accéder à une vision transversale, ce qui freine la coordination canton-communes. Il déclare qu'accepter le postulat constituerait un encouragement à mettre en œuvre la stratégie piétonne et à y intégrer les aspects de santé et de protection du climat. Paradoxalement, se déplacer à pied est extrêmement simple, mais difficile à mettre en place.

La Cheffe de département énonce que le postulat ne règlera pas le problème des retards de réalisation des infrastructures dans les agglomérations, ces retards étant dus aux recours de privés au Tribunal fédéral qui font valoir leurs propres intérêts, et non à un défaut de coordination. Dans les villages, les opposants sont souvent des habitants. Les mesures de mobilité douce cofinancées par la Confédération ne font pas l'objet de procédures devant les tribunaux et sont réalisées.

Les communes peuvent s'appuyer sur les mandataires et les compétences cantonales pour renseigner et concevoir leurs projets. Pour les études cofinancées par le SDT et la DGMR, ces derniers prennent en charge généralement 50 % des coûts. Il existe également la commission consultative des espaces publics cantonale, à laquelle appartient désormais un représentant du service de la santé pour prendre en compte le lien aménagement-santé.

La Conseillère d'Etat doute fortement de la réaction positive unanime du Grand Conseil lorsque dans le prochain PDCn on introduira des contraintes au nom de la mobilité douce et des enjeux climatiques. Chaque fois qu'on a tenté de le faire, on s'est heurté à une levée de boucliers. Les ordres de priorité au sein des communes et du Canton ne sont pas les mêmes. Ce sont les villes qui ont apporté des changements et réalisé des aménagements pour la mobilité douce, puisque cela relève des politiques communales. L'alignement des projets Confédération-canton-communes et des financements est nécessaire pour assurer la continuité de ces projets.

Le guichet vélo permettra d'appuyer les communes sur le plan technique et financier. Il fera aussi la promotion du vélo et de la mobilité douce pour donner une impulsion à leur réalisation des itinéraires cyclables. Tout cela relève de l'article 163 et il s'agit de charges volontaires de l'État. Aucune loi n'oblige l'État à subventionner les communes pour leurs interfaces de transport. Constatant qu'elles peinent à réaliser les itinéraires cyclables et les interfaces de transport, l'État a décidé de donner cette aide d'environ 40 millions de francs.

La Conseillère d'État voit favorablement l'idée d'appuyer les objectifs généraux et de donner des impulsions à la mobilité douce ; toutefois, ce sont les décideurs, dans les communes, qui doivent prioriser la réalisation des itinéraires cyclables, lors des pesées d'intérêts. De plus, une des problématiques pour la réalisation des pistes cyclables relève des expropriations liées aux surfaces d'assolement.

Un commissaire, ancien Syndic, note que le travail des communes, régi par le bon sens et l'action directe des citoyens, ne doit pas être sous-estimé. Les régions périphériques n'ont pas besoin d'être guidées. La COREB incite notamment à créer des places de partage de voitures et à développer les transports publics. Ce type de communautés est en discussion avec le Canton et les communes. En ce sens, le voyer de l'État est un interlocuteur clé pour les communes. Le commissaire est réceptif à l'idée de développer le conseil et le rôle de ce référent, mais n'est pas favorable à des réglementations supplémentaires.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 5 voix pour, 2 contre et 2 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Villeneuve, le 27 janvier 2020

*Le rapporteur :
(Signé) Aurélien Clerc*