

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

Exposé des motifs et projets de décrets accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 50'000'000.- destiné à un financement extraordinaire pour le développement des prestations de transport public régionales routières (mesure du Plan climat vaudois)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 25 mars 2021, à la salle plénière, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Alice Genoud, Carole Schelker, Cloé Pointet, Anne-Laure Métraux-Botteron, Sylvie Pittet Blanchette (qui remplace Vincent Jaques), de MM. Jean-Luc Bezençon, Jean-Christophe Birchler, Pierre Volet, Jean-François Cachin, José Durussel, Cédric Echenard, Stéphane Rezso, Pierre-Alain Favrod, Alexandre Rydlo, et de M. Jean-François Thuillard, président. M. Vincent Jaques était excusé.

Mme Nuria Gorrite, présidente du Conseil d'Etat et cheffe du DIRH, était accompagnée de MM Pierre-Yves Gruaz, directeur général de la DGMR, Jean-Charles Lagniaz, chef de la division management des transports (DGMR), Mme Mathilde Beaud, responsable du développement de l'offre de transport public (DGMR), M. Julien Niquille, responsable du domaine offre et projets de transport public (DGMR).

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Cheffe de Département rappelle que le Plan climat présente les actions à mener pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, à savoir la neutralité carbone en 2050. Pour diminuer les gaz à effet de serre (GES) de 50 à 60 % à l'horizon 2030, le Conseil d'Etat a identifié des leviers d'action là où les possibilités d'action sont les plus nombreuses. Le DFIRE vient de présenter l'assainissement des bâtiments. Le présent EMPD porte sur un des leviers d'action les plus importants : la mobilité, qui nécessite une offre suffisante en transports publics. Pour l'instant, les axes structurants de transport ont été développés ☐ le RER vaudois notamment ; les trains régionaux ont été renforcés par le doublement des cadences ; autour des gares principales, les connexions par bus ont été intensifiées ; et on soutient les communes dans la réalisation des lieux d'échange entre modes de transport. Parallèlement, le Canton développe la Vision 2050 pour augmenter la capacité ferroviaire ☐ le Grand Conseil a accepté le crédit pour mener les études permettant de décrocher des financements fédéraux ☐ les stratégies vélo, marchandise et piétonne. Le Conseil d'Etat agit encore sur le développement des axes forts de transport public ☐ renforcement des M1 et M2, création du M3, par exemple.

Avec cet EMPD, on va agir dans les zones périurbaines, dont la population présente encore une forte dépendance à la voiture : 69 % des ménages y possèdent deux véhicules ; 93 % des ménages se déplacent quotidiennement pour des raisons professionnelles. Pourtant, seuls 6 % utilisent les transports publics, en raison d'une couverture en transports publics insuffisante. Or, les solutions de transports trouvent leur public comme à Grandson où la cadence à la demi-heure des trains a vite intéressé les habitants de la région. On va cibler les zones dont le taux de couverture en transports publics est inférieur aux objectifs. 50 millions de

francs sont demandés pour travailler pendant cinq ans sur des lignes de bus existantes, mais dont les cadences empêchent de les choisir pour les déplacements réguliers. La priorité est donnée à 55 lignes environ □ d'autres lignes pourront être concernées □ dès 2021, avec un déploiement sur quatre ans. Puisqu'on ne peut pas travailler sur toutes les lignes en même temps, trois catégories de lignes de bus à renforcer sont déterminées. La première regroupe vingt lignes connectées aux gares principales. Pour garantir une certaine rentabilité, le critère suivant est fixé : la ligne doit desservir un bassin de 10'000 emplois au minimum et de 4'000 habitants dans un rayon de 500 m autour des arrêts. Cette catégorie concerne les régions de Nyon, Morges, Orbe, Echallens, Cugy, Bottens, Froideville, Epalinges, Moudon, Vevey. Ensuite, on a identifié une trentaine de lignes régionales desservant moins d'emplois et d'habitants que la précédente catégorie, mais couvrant des territoires peuplés dont les habitants viennent en ville, participant aux engorgements des heures de pointe. Ces lignes desservent des emplois, pôles de formation, établissements médicaux ; ce sont aussi des lignes transfrontalières et de caractère régional fort. La troisième catégorie concerne une douzaine de lignes à vocation touristique. En effet, plusieurs sites sont peu accessibles en transports publics □ Romainmôtier, mines de Bex, Alpes vaudoises, Bains de Lavey, zoo de Servion, etc. A l'horizon 2025, il s'agit donc de couvrir l'ensemble du territoire et d'offrir une alternative aux personnes qui utilisent la voiture actuellement.

Cette mesure d'impulsion du Plan climat donnera un coup d'accélérateur au transfert modal. On effectuera un test sur les lignes et étudiera la réponse de la population. Il s'agira d'identifier le public que les lignes trouveront, ainsi que les lignes concernées par les prochains programmes.

3. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs commissaires saluent l'EMPD, qui contribuera à la réduction des émissions des gaz à effets de serre (GES), en cohérence avec le Plan climat, et qui bénéficiera à toutes les régions, en apportant une réponse à la nécessité d'offrir une alternative aux personnes qui ne peuvent pas se passer de leur voiture. L'augmentation de la cadence sur des lignes transfrontalières est jugée positivement. La qualité et la clarté du document, notamment sur les questions de la subvention de la Confédération, sont relevées.

Le caractère très ambitieux des objectifs est également relevé. L'analyse de la mesure sera intéressante. La génération des 20-30 ans passe tardivement, voire jamais, son permis de conduire et utilise largement les transports publics. Ainsi, les chiffres, certes ambitieux, sont réalistes vu le changement de paradigme en train de s'opérer.

Par contre, d'autres commissaires sont plus sceptiques face aux chiffres indiqués (graphique, page 6) et aux prévisions quant à l'inversion des parts modales □ environ 20 % pour les transports individuels motorisés en 2050 contre 74 % en 2015. Les objectifs seront impossibles à atteindre selon certains, principalement en raison de l'augmentation démographique. La mobilité individuelle est très pratique, voire indispensable pour nombre de personnes, par ailleurs. Une autre difficulté est soulevée : l'augmentation de la cadence des horaires encourage l'utilisation des transports publics, mais exige l'aménagement de parkings pris sur des SDA, ce qui peut générer oppositions et lenteurs.

Il est rappelé que la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de la population et des générations futures est d'offrir rapidement des alternatives, car une partie de la population souhaite utiliser les transports publics, mais ne le peut pas. Les mesures prévues sont indispensables ; il faut franchir le pas. Quelle est l'alternative pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris ? Le laisser-faire, au coût massif en termes de santé, d'environnement et d'investissement, n'est pas une option. Les objectifs sont ambitieux, mais indispensables, comme les mesures.

A la question de comment peut-on conclure que le report modal est plus efficace que la réduction de la mobilité, il est confirmé que le levier le plus efficace est le transfert modal avec des mesures sur les infrastructures lourdes. Il faut offrir rapidement une alternative aux personnes qui se déplacent déjà tous les jours actuellement. Le bus, par l'augmentation de la cadence sur les lignes existantes, permet d'agir vite. Cependant, c'est insuffisant, raison pour laquelle le Canton développe les actions et stratégies déjà citées. Le Plan directeur cantonal, dont la réforme est en préparation, constitue également un moyen d'action. La proximobilité relève d'un autre objectif qui, nécessitant d'importantes réformes, prendra plus de temps à être atteint. Par ailleurs, le télétravail ne règle pas tout. Seuls certains métiers s'y prêtent, et travailler à 100 % en télétravail ne convient pas à la masse de la population ni aux millions de passagers par année dans le canton.

Depuis que l'on investit dans les transports, on observe la diminution de la part modale □ mais non celle des véhicules, causée par l'augmentation démographique. On note des diminutions intéressantes en traversée de localités, par exemple à Lausanne où la mobilité individuelle motorisée a diminué de 10 à 15 %.

Concernant les appels d'offres pour l'augmentation de la capacité des transports, il est indiqué que les compagnies de transport vaudoises ne seront pas mises en concurrence avec les entreprises étrangères, car l'Etat sera commanditaire des offres supplémentaires auprès d'elles. Le développement des lignes des zones périurbaines générera des emplois et représente une opportunité pour les entreprises vaudoises.

Pour l'augmentation de l'offre en termes de matériel roulant et en termes financiers, avec les montants prévus pour les deux premières années, ceux-ci risquent d'être insuffisants pour l'acquisition du matériel roulant nécessaire.

Il est expliqué que les lignes dimensionnées pour les heures de pointe possèdent déjà les bus nécessaires, qui seront insérés dans les heures creuses et le week-end. Pour d'autres lignes, des véhicules seront achetés, du personnel supplémentaire sera engagé et formé, raison pour laquelle quatre ans de déploiement sont prévus.

A l'interrogation sur la possibilité d'aider les industries qui développent les moteurs à hydrogène, il est noté que le développement des modes de propulsion alternatifs ne relève pas de la compétence de l'Etat. Il existe des politiques de soutien économique et l'Etat de Vaud ne pourrait pas agir dans la recherche et le développement de l'industrie automobile avec 50 millions de francs. Actuellement, seule une minorité de personnes peuvent acquérir des véhicules au moteur alternatif. De plus, les véhicules, même propres, occupent l'espace public. Pour diminuer la pression sur le territoire, il faut donc encourager le recours aux transports collectifs, qui utilisent moins d'espace.

Plusieurs commissaires regrettent que le Canton n'ait pas informé les communes de l'augmentation des financements qu'elles devront supporter. Ils pensent que les réactions de leur part seront fortes.

La loi sur la mobilité et les transports publics s'applique en matière de financement. L'évolution d'offres se mène chaque année en août dans le cadre du budget des communes, et la DGMR calcule le coût, ensuite transmis aux communes. Les 50 millions forment la part de l'Etat. La part des communes est calculée par bassin de transport, par commune. Environ 21 millions seront ventilés dans les bassins de transport en fonction des lignes à renforcer, puis par commune. Il n'y a pas eu de discussion préalable point par point, mais l'EMPD tient compte des souhaits des communes de renforcer les lignes.

Il est demandé depuis longtemps que les régions soient traitées de la même manière que les villes, mais quand vient une proposition, on regrette que les communes n'y aient pas été associées. Cela ne se fait jamais pour les lignes régionales, dont le Canton est l'autorité de commande. On applique les processus légaux usuels. Et s'éloigner des règles de financement ordinaires constituerait une inégalité de traitement vis-à-vis des communes qui ont développé les transports publics depuis des années et fait leur part.

Nombre de communes demandent le développement des lignes de transport public et la proposition permettra d'offrir à la population une meilleure couverture.

Sans les communes, il sera impossible d'atteindre les objectifs du Plan climat. Le pire serait de renoncer aux mesures, arguant que les communes rechignent à les payer. On ne peut pas remettre en question les politiques publiques partagées et les législations. L'Etat ne peut pas tout payer, mais il peut apporter des aides : 50 millions pour les communes et les interfaces de transport, 15 millions avec l'EMPD urgent Covid-19 qui soulageront la facture 2020 des communes pour les transports publics. Ainsi, deux EMPD de la DGMR apportent 65 millions de francs pour soulager les communes.

Il est relevé que sur les 10 millions de francs investis chacune des cinq années, environ 3 millions seront à la charge de l'ensemble des communes. Ces chiffres ne nuiront pas aux finances des communes qui en seront informées dans le processus budgétaire habituel. Comme exemple, il est cité Noville : cela représentera 1 % de la facture, à savoir environ 1000 francs ; à Froideville, 0,5 %.

Sans remettre en question les mesures à prendre pour la neutralité carbone en 2050 et la participation des communes, ces dernières souhaitent l'assouplissement des conditions de développement des villages. Il est relevé la contradiction suivante : d'un côté, on améliore les transports publics et demande la participation des communes ; de l'autre côté, à la suite de l'entrée en vigueur de la LATC, plusieurs communes rurales se sont vu refuser tout développement en raison d'une desserte en transports publics insuffisante ou rencontrent des

difficultés importantes pour la réalisation de travaux dans des bâtiments en zone agricole, et pour développer des projets en zone village. Le commissaire, agriculteur, se désole de voir des surfaces cultivables construites en vue de concentrer les habitants, alors que des bâtiments et volumes non utilisés à l'intérieur des communes ne peuvent pas être réaménagés en logements en raison d'une insuffisance en transports publics. Il est demandé si le développement des transports publics permettra l'assouplissement des principes de la LATC. Les communes auraient besoin d'une contrepartie.

La frustration et le désarroi des communes dont le développement est freiné depuis l'adoption de la LAT sont reconnus. Toutefois, il est rappelé que la loi vise à assurer un développement du territoire respectueux du paysage et des terres agricoles et à limiter les déplacements, en rapprochant l'habitat des lieux de travail. Vaud a déjà négocié avec la Confédération pour obtenir une marge de manœuvre, et la LAT ne pourra pas être assouplie. La mesure de l'EMPD qui concerne les bus régionaux entre localités dans les zones qui comptent moins d'emplois et d'habitants sert les intérêts de ces communes pour se connecter aux centres régionaux.

Les communes se battent pour garder les offres mises en place. Face à l'insuffisance de clients, le Canton et les communes peuvent apporter une rallonge. Lorsque les communes ne veulent plus payer, il faut chercher des solutions pragmatiques avec celles-ci et la DGMR. Toutefois, les tensions restent importantes.

Il est demandé au Conseil d'Etat de collaborer avec les entreprises de transports publics pour éviter les trafics de drogue qui prennent place sur certaines lignes et qui nuisent à la clientèle.

Concernant les trajets pour les loisirs qui pourront se faire davantage en transports publics. Se rendre à la campagne, à la montagne et dans les lieux touristiques sera plus aisé. Les communes qui abritent des sites touristiques bénéficieront de la mesure, et l'amélioration de l'offre en transports publics conduira peut-être des personnes, notamment des jeunes, à s'établir ou à rester dans les communes peu desservies jusqu'à maintenant.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

(Seuls les chapitres ayant fait l'objet de remarques sont mentionnés)

1.3 Les transports publics routiers régionaux dans le Canton de Vaud

A la question que la Confédération pourrait également apporter une aide pour augmenter l'offre le week-end, en particulier aux lignes qui comptent un site touristique, il est répondu que le critère est double : adéquation entre offre et demande du lundi au vendredi ; sur l'ensemble de la ligne, le taux de couverture des recettes de 10 ou 20 % par rapport aux charges de la ligne. Ce dernier critère régule l'offre les samedi et dimanche.

A l'incitation aux gens à vivre plus près de leur lieu de travail qui pourrait contribuer à limiter les déplacements, il est noté que l'augmentation de la pendularité touche l'ensemble des communes et régions ; selon l'Observatoire de la mobilité, le taux de pendularité, actuellement de 75 %, passera à 90 % à l'horizon 2040. La problématique se situe bel et bien dans les régions périurbaines □ les déplacements en véhicule individuel sont largement majoritaires □ alors que dans les villes, les déplacements se font massivement en transports publics. Toutefois, sur le principe, se rapprocher du lieu de travail peut se réaliser par les mesures d'aménagement du territoire, en regroupant les constructions. Le laisser-faire urbanistique et en aménagement du territoire a conduit à la situation actuelle en termes de pendularité, puisque les grands bassins d'emplois se situent dans les agglomérations et que tout le monde n'a pas les moyens financiers d'y vivre. Par ailleurs, la relation de travail étant moins durable et plus fragile que par le passé, on ne déménage pas à chaque changement professionnel, si la famille est ancrée dans une localité. Les objectifs de proximobilité sont donc très difficiles à atteindre.

1.4.2 Dynamisation des lignes de bus d'intérêt régional

Il est confirmé que les transports scolaires intégrés dans les horaires de la ligne sont comptés. Les transports uniquement scolaires ne sont pas comptés.

Pour la région nord, du côté de Grandson, il est précisé que le canton de Neuchâtel, compétent pour la majorité de la ligne, détient le pouvoir de décision. Vraisemblablement, une paire de courses sera ajoutée cette année aux heures de pointe. L'avantage du bus est de desservir les villages en retrait de la ligne de train, comme Bonvillars. Les personnes qui doivent se rendre rapidement à Neuchâtel prennent le train à Grandson et passent par Yverdon.

L'optimisation de l'exploitation des lignes a fait partie de la réflexion sur le Plan climat et le renforcement des lignes. Dans ce cadre, on a constaté parfois l'exploitation, par deux entreprises, de lignes proches. En transférant les lignes d'une entreprise à l'autre ou en regroupant les lignes auprès d'une entreprise, on améliore l'exploitation des lignes. Des optimisations supplémentaires seront peut-être réalisées pour dégager davantage de moyens. Parallèlement, on a toujours le souci de répartir les prestations des entreprises, avec leurs compétences propres, sur l'ensemble du territoire. Le Gouvernement a chaque année près de 250 millions d'indemnités d'exploitation à des compagnies vaudoises et suisses. La responsabilité du Canton est de faire le maximum avec cette somme et les partenaires, sans aller chercher des compagnies étrangères. Il s'agit que les entreprises puissent offrir plus de prestations sans perdre de l'argent, sans augmenter les indemnités d'exploitation.

1.4.6 Mise en œuvre

Une information ou communication auprès de la population est prévue pour favoriser le changement de comportement dans les régions périurbaines et cela fait partie du dispositif. La réussite de la mesure dépendra aussi de la collaboration avec les communes et les entreprises quant à la communication sur l'amélioration de l'offre. On va mettre en place le travail de proximité avec les communes pour qu'elles informent leur population des améliorations qu'elles financent avec le Canton.

1.5 Effets escomptés

De nombreuses hypothèses sont derrière le calcul qui permet d'aboutir à la diminution de la part modale des transports individuels motorisés et aux chiffres indiqués. Selon le facteur d'augmentation de la cadence, l'élasticité de la demande, on peut obtenir un nombre de voyageurs supplémentaires.

Il est rappelé l'existence de l'Observatoire de la mobilité au sein de la DGMR, qui modélise et compare les données actuelles et passées. En fonction des comportements également, on peut prévoir les effets qui se déploieront. L'hypothèse la plus plausible est présentée ici, sachant qu'on a toujours été prudents concernant le recours aux transports publics. Chaque fois, on a été étonnés positivement par l'augmentation rapide de l'utilisation d'une nouvelle offre de transports publics, qui répondait à la problématique de la pendularité.

3.6 Conséquences sur les communes

A la question du pourquoi la part des communes dans les engagements annuels pour les prestations de transport augmente en 2024, alors que les améliorations techniques restent stables, il est expliqué qu'il s'agit de la mise en œuvre exacte du plan de déploiement des mesures. La mesure commence en 2021, où la part communale est faible, puis croît en fonction de la mise en œuvre des mesures, non linéaire. En revanche, les améliorations techniques ont été lissées dans le temps, d'où l'augmentation linéaire, puisqu'on n'a pas encore connaissance des projets. Il s'agit encore de tester les mesures pour voir comment apporter des améliorations.

Concernant l'ordre de grandeur de la mesure et l'impact financier, par exemple dès 2026, dans le budget de fonctionnement, il est indiqué que l'on espère l'amélioration du taux de couverture et l'atteinte de la part modale calculée, ce qui entrera dans le financement du trafic régional aussi couvert par la Confédération. Pour la dépense de l'Etat, le rapport coût-efficacité de la mesure est excellent comparé à l'impact financier en termes d'indemnités d'exploitation et en parts modales gagnées sur le trafic individuel.

Aucun objectif n'est fixé pour connaître l'objectif mesurable en termes de taux de couverture global, Il s'agit, au moins, de dépasser les 20% pour recevoir les subventions fédérales. Le taux de couverture des lignes actuelles est connu. La difficulté pour recevoir les subventions viendra peut-être de l'ajout de lignes et de l'introduction de véhicules, qui risque de faire baisser le taux de couverture. Le complément est de 33% sur le plan cantonal sur le trafic régional, et de 50 % pour le trafic urbain.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

5.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

L'art. 1 du projet de décret est adopté par 12 voix pour, 0 contre et 3 abstentions.

L'art. 2 du projet de décret est adopté par 13 voix pour, 0 contre et 2 abstentions.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DÉCRET

(Tel que discuté et amendé par la commission, à la fin des travaux)

Le projet de décret est adopté par 12 voix pour, 0 contre et 3 abstentions.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

Froideville, le 30 avril 2021.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Thuillard*