

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 1'400'000 pour financer l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises

1 INTRODUCTION

Le volume de marchandises transportées chaque année en Suisse augmente régulièrement. Les prévisions d'évolution du trafic montrent que l'enjeu va gagner encore en importance, avec une progression des prestations fret de l'ordre de 37% en tonnes transportées, pour atteindre 37 milliards de tonnes-kilomètres d'ici 2040 en Suisse. Dans ces grandes tendances, la part dévolue au transport ferroviaire de marchandises devrait prendre de l'importance, avec une augmentation de 45% contre 33% pour la route (ARE, Perspectives d'évolution du transport 2040, août 2016).

La révision de la loi fédérale sur le transport de marchandises (LTM, RS 742.41) est entrée en force le 1^{er} juillet 2016. Celle-ci met en avant l'importance pour les Cantons de se doter d'une stratégie en matière de transport de marchandises et offre des possibilités de cofinancement d'infrastructures et de prestations de transport par le rail. L'existence d'une stratégie cantonale est l'une des conditions d'octroi de cofinancement (art. 16 al.1, Ordonnance sur le transport de marchandises OTM). En lien avec la nouvelle loi, l'Office fédéral des transports (OFT) a engagé une démarche "conception fret ferroviaire" qui porte sur les besoins d'installations du fret ferroviaire et leur localisation.

En parallèle, les conditions-cadre de financement des infrastructures ferroviaires ont également évolué par l'acceptation le 9 février 2014 par le peuple du projet de Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. En lien avec la mise en place de ce fond, les programmes de développement de l'offre ferroviaire ont été adaptés. Les développements liés au fret sont étudiés dans ce cadre, sans que le Canton n'ait pu jusqu'ici défendre ses intérêts en la matière.

Dans le cadre de ces évolutions légales et organisationnelles, le Canton a une carte à jouer pour influencer les planifications liées au fret, pour autant qu'il puisse faire valoir une stratégie bien arrêtée auprès des Offices fédéraux. Cette stratégie cantonale vaudoise est d'autant plus opportune que le canton de Vaud héberge déjà plusieurs infrastructures privées majeures de la logistique romande et nationale. Compte tenu de la localisation du canton par rapport aux réseaux d'infrastructures de la Suisse, la thématique de la logistique ferroviaire, routière et combinée y est importante. Ce secteur d'activités offre de nombreux débouchés et postes de travail pour plusieurs métiers.

En 2008, une démarche a été initiée par le canton de Vaud en matière de transport de marchandises, en créant une plateforme publique-privée pour traiter de ces questions (la table ronde marchandises, réunie en 2008 et 2009) ainsi qu'en lançant les premières phases d'étude d'une stratégie du transport de marchandises (2010) et d'une planification des interfaces rail-route (état des lieux réalisé en 2010-2011). Depuis lors, faute de ressources suffisantes, cette dynamique s'est arrêtée et la démarche est restée en suspens, dans son état de 2011.

Les objectifs politiques du Conseil d'Etat concernant le transport de marchandises sont les suivants :

- limiter les externalités négatives (pollution atmosphérique – notamment CO₂ et NO_x, pollution sonore, etc.) liées au transport de marchandises pour garantir la qualité de vie de la population vaudoise en favorisant le report modal de la route au rail,
- offrir à l'économie vaudoise et régionale des conditions-cadre favorables au développement d'activités économiques dépendantes des infrastructures de transport et permettre de développer un secteur d'activités pour lequel le canton de Vaud dispose d'atouts géographiques certains.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil d'Etat doit se doter d'une stratégie concrète en matière de transport de marchandises, s'appuyant notamment sur un réseau d'interfaces logistiques cohérent. Cette stratégie permettra de faire valoir les intérêts du canton de Vaud au niveau fédéral, par exemple pour obtenir des subventions au droit de la Loi sur le transport de marchandises.

Le but de cet EMPD est de demander au Grand Conseil d'accorder au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 1'400'000.- pour financer un poste à plein temps pour une durée de cinq ans, estimé à CHF 800'000.-, et pour permettre un appui technique externe ponctuel, lorsque la complexité technique l'exige. Par la suite, de nouvelles demandes de crédits d'investissements seront effectuées pour la réalisation de projets identifiés dans la stratégie du transport de marchandises.

Le chapitre 2 dresse le contexte de la thématique marchandise, l'historique des démarches entreprises et les enjeux identifiés pour le Canton.

Le chapitre 3 présente le plan d'action prévu par la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) pour répondre à ces enjeux.

2 CONTEXTE, HISTORIQUE, ETAT DES LIEUX ET ENJEUX

2.1 Contexte

Le constat n'a pas réellement changé depuis celui esquissé lors de la 1^{ère} table ronde marchandises, réunissant les milieux économiques privés et les institutions publiques, organisée par le canton de Vaud en 2008 : le transport de marchandises reste aujourd'hui encore géré essentiellement par les entreprises privées.

La forte dépendance de ces activités aux infrastructures de transport et leurs conséquences importantes sur le territoire et l'environnement rendent nécessaire une implication des pouvoirs publics. Pourtant, la prise en compte dans les processus de planification des contraintes et intérêts du transport de marchandises reste insuffisante, au regard de celle accordée au transport de voyageurs notamment (gestion des sillons ferroviaires, aménagement des interfaces de transport, aménagements routiers).

En outre, la Confédération et les cantons ont affiché leur volonté d'augmenter le transport des marchandises par le rail afin de réduire son impact sur l'environnement. Le Canton de Vaud a traduit cet objectif dans le Plan directeur cantonal (PDCn), via la fiche B22 "Réseau cantonal des interfaces rail-route", ses Plans de gestion des déchets de 2004 et 2016, ainsi que dans son Plan directeur des carrières de 2014. Dans son programme de législature 2012-2017, le Conseil d'Etat ambitionne de "soutenir une politique de développement coordonné du transport de marchandises par la route et le rail au service des entreprises vaudoises" (axe 4.3).

Concrètement, aujourd'hui cette vision se traduit par un suivi de dossiers thématiques spécifiques par les différents services cantonaux (pôles de développement, planification de la gestion des déchets, planification des carrières, gravières et dépôts pour matériaux d'excavation, etc.) ainsi que des actions ponctuelles lors de sollicitations ciblées (RC 177, aide aux Transports de la région Morges Bière Cossonay pour le transport du gravier par le train entre Apples et Gland).

2.2 Une vision générale issue de la démarche 2008-2012

En 2008, les Conseillers d'Etat en charge de l'économie et des infrastructures ont entamé une démarche réunissant les milieux public et privé concernés par le transport de marchandises, les incitant à engager une réflexion multimodale cherchant à :

- optimiser l'utilisation des infrastructures existantes,
- répondre au défi posé par la localisation des centres logistiques dans le canton,
- renforcer la desserte des agglomérations et des régions,
- limiter les nuisances liées aux transports.

De cette première table ronde (voir 2.2.1) a découlé une proposition de démarche et d'actions en vue de l'élaboration de la stratégie du transport de marchandises du Canton (voir 2.2.2). Une deuxième édition a eu lieu en 2010 (voir 2.2.3). Une série d'actions à mener par les différents acteurs a ainsi pu être identifiée. La dernière étude réalisée (2011, voir 2.2.4) a dressé l'image de la situation des interfaces rail-route actuelles du canton, étape préalable à l'élaboration d'une vision stratégique de ces zones d'échanges. En 2012, la fiche B22 "Réseau cantonal des interfaces rail-route" a été mise à jour dans le cadre de la 3^{ème} adaptation du PDCn (voir 2.2.5).

Le tableau ci-dessous présente la synthèse des étapes du dossier transport de marchandises entre 2008 et 2012.

29.09.2008	1 ^{ère} table ronde marchandises
2009-2010	Etude "Eléments structurants pour une politique en matière de transport marchandises"
17.05.2010	2 ^{ème} table ronde marchandises
2011	Etude "Réseau des zones d'échanges rail-route existantes"
2012	PDCn mesure B22 "Réseau cantonal des interfaces rail-route", mise à jour dans le cadre de la 3 ^{ème} adaptation

2.2.1 Première table ronde marchandises, 29.09.2008

La première table ronde marchandises a réuni différents services de l'Etat, des associations régionales ou concernées par le domaine du transport, des entreprises de transport et actives dans la logistique ainsi que de grandes entreprises consommatrices de logistique.

Les objectifs de cette rencontre étaient de :

- faire un bilan de la situation actuelle et des attentes des organismes concernés;
- définir les bases concrètes pour développer la politique de transport de marchandises esquissée par l'Etat.

Les objectifs de cette politique, qui s'appuie sur les instruments de l'aménagement du territoire, ont été posés :

- favoriser la création ou le regroupement de centres importants, offrant une "masse critique" suffisante pour assurer la compétitivité du transport par rail ;
- assurer à ces centres un raccordement durable à long terme au réseau ferroviaire et des accès au réseau routier principal ou aux jonctions autoroutières, en limitant les nuisances pour les populations ;
- les localiser aussi près que possible des points de distribution, de façon à maximiser les trajets par rail et minimiser les trajets par la route.

Cette première rencontre a permis de valider l'intérêt des différents acteurs du secteur de la logistique et l'utilité d'élaborer un plan directeur cantonal du transport de marchandises, en identifiant notamment quatre thématiques :

- le transport de longs bois,
- le transport de graviers et de déchets,
- la localisation des interfaces rail-route selon différents critères d'aménagement du territoire,
- l'élaboration de statistiques adéquates et d'un monitoring.

2.2.2 Etude "Eléments structurants pour une politique en matière de transport marchandises", 2009-2010

A l'issue de la première table ronde, les besoins et enjeux des acteurs du transport de marchandises ainsi que des pouvoirs publics ont été sondés et consolidés. Cela a abouti à une proposition de démarche visant à l'obtention d'une stratégie cantonale. 19 actions structurantes déclinées en 54 actions à mettre en œuvre ont été classifiées en 6 axes : organiser, comprendre, formuler, planifier, financer et favoriser.

La table ronde et l'étude stratégique qui en a découlé ont permis de mettre en avant le manque de coordination cantonale ainsi que le manque de connaissances approfondies de la problématique du transport de marchandises de la part des responsables cantonaux. Parmi les actions structurantes identifiées figurent par exemple :

- la mise en place d'une structure de coordination cantonale pour l'amélioration du transport de marchandises,
- l'approfondissement de l'état des connaissances concernant les flux de marchandises,
- l'évaluation des besoins futurs, la planification d'un réseau des interfaces rail-route,
- l'assurance de la maîtrise foncière de terrains stratégiques à proximité des infrastructures ferroviaires, etc.

Le tableau synthétique de ces actions structurantes est présenté en annexe.

2.2.3 Deuxième table ronde marchandises, 17.05.2010

Lors de la deuxième édition de la table ronde, les discussions ont porté sur la priorisation de ces mesures.

Les principales décisions organisationnelles suivantes ont été prises :

- Créer un poste de responsable cantonal du transport de marchandises au sein de l'ancien Service de la mobilité (actuelle Direction générale de la mobilité et des routes DGMR).

Etat des lieux à ce jour : 0.2 équivalent temps-plein est effectivement affecté à ce poste.

- Pérenniser le groupe de travail restreint composé du Service de la mobilité et du Service des routes (actuelle DGMR), du Service de l'économie, du logement et du tourisme (actuel Service de la promotion économique et du commerce SPECO), du Service des eaux, sols et assainissement (actuelle Direction générale de l'environnement DGE), et du Service du développement territorial (SDT) pour soutenir le responsable cantonal.

Etat des lieux à ce jour : faute de pouvoir mener une démarche suivie, ce groupe restreint ne se réunit plus que sur demande, pour des besoins spécifiques.

- Institutionnaliser et réunir régulièrement la table ronde (à une fréquence de 12 à 18 mois) afin de valider les actions proposées par la structure cantonale et par les milieux privés, qui détiennent les principaux leviers en termes de transport de marchandises.

Etat des lieux à ce jour : aucune table ronde n'a été organisée depuis 2010.

2.2.4 Etude "Réseau des zones d'échanges rail-route existantes", 2011

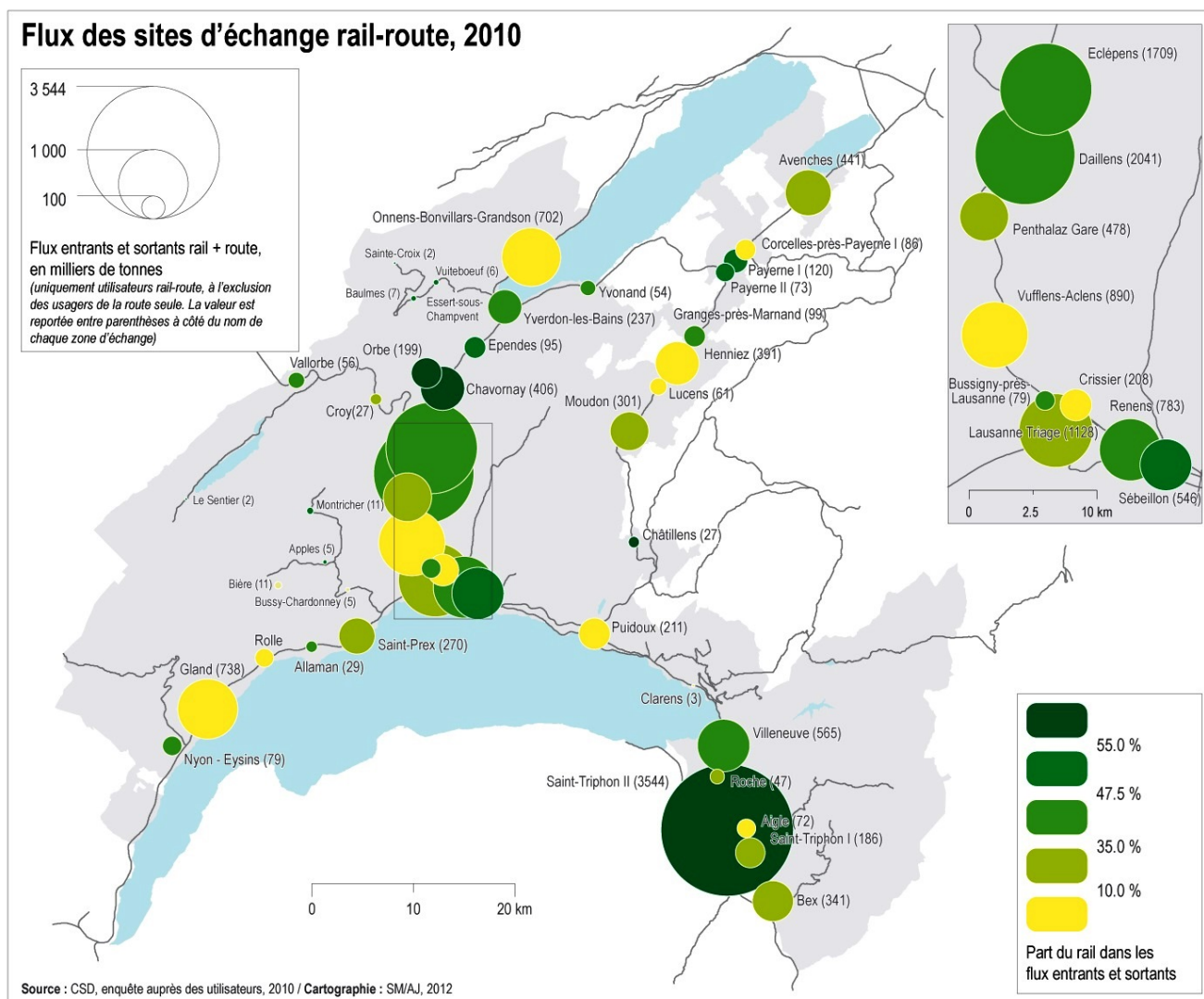
Une des actions prioritaires identifiées lors de la deuxième table ronde marchandises est la planification d'un réseau des interfaces rail-route. La première étape a été menée à bien au-travers d'un mandat d'étude sur le réseau des zones d'échanges rail-route existantes.

Sur la base d'informations collectées en 2010, 50 zones d'échanges et 185 utilisateurs ont été recensés dans le canton, en distinguant les voies de débord publiques des voies de raccordement privées. Environ 17.5 millions de tonnes de marchandises (flux entrants et sortants) et un million de poids lourds ont transité dans les zones d'échanges vaudoises, par le rail et par la route. Ceci représentait environ 5% de la totalité des marchandises transportées en Suisse.

Les résultats de cette étude auraient dû faire l'objet d'une présentation à la table ronde en 2012 et mener à des pronostics de flux pour le futur ainsi qu'à une proposition de réseau futur des zones d'échanges rail-route.

2.2.5 Adaptation de la mesure B22 dans le Plan directeur cantonal, 2011-2016

Les démarches et études précitées ont permis la mise à jour de la mesure B22 "Réseau cantonal des interfaces rail-route pour le transport des marchandises" du Plan directeur cantonal (PDCn) et la génération d'une carte des flux des sites d'échange rail-route (sites raccordés au rail uniquement). Cette dernière est entrée en vigueur le 01.01.2016 dans le cadre de la 3^e adaptation.



La mesure B22 prévoit que "le Canton définit, en partenariat avec les acteurs du secteur des transports et les communes concernées, un réseau efficient d'interfaces rail-route. Ce réseau s'appuie sur une typologie d'interfaces permettant de définir le bassin de chalandise principal, la typologie des entreprises raccordées ainsi que le volume de la génération de véhicules induite par ces interfaces."

En outre, cette fiche entérine la volonté de collaboration avec les milieux économiques concernés.

2.2.6 Bilan

Les deux tables rondes organisées ont permis de rassembler de nombreux acteurs du domaine de la logistique. Ces derniers ont pu s'exprimer sur leurs besoins et attentes envers l'Etat. En outre, dans le cadre de l'étude "Eléments structurants pour une politique en matière de transport marchandises", une quarantaine d'entités publiques et privées ont été interviewées afin de réaliser le bilan de l'état "actuel" (2010-2011) et d'alimenter la proposition de démarche. La première pierre visant à développer la politique des marchandises a ainsi été posée, selon l'objectif fixé (voir 2.2.1). Cependant, les mesures organisationnelles identifiées n'ont pas été pérennisées sur la durée, et les mesures de planification identifiées requièrent aujourd'hui un nouvel effort pour aboutir à une stratégie plus opérationnelle.

2.3 Le transport de marchandises, objet de compétence cantonale

Le Canton est régulièrement sollicité pour des demandes concernant le transport des marchandises. Ces demandes, diverses, se déclinent soit par filière (matériaux pierreux et matériaux d'excavation, déchets urbains et résidus de leur incinération, bois, betterave, ...) soit par site (avenir de l'interface rail-route d'Eysins, stratégie du transport de marchandises cantonale pour les agglomérations, ...). Ces sollicitations sont adressées soit à la DGMR soit aux autres services compétents (DGE, SDT, SAVI, SPECo). Aujourd'hui, les réponses à ces sollicitations se font parfois de manière réactive et empirique, faute de pouvoir se fonder sur une stratégie globale.

Parmi les principales filières dont les transports nécessitent une coordination à l'échelle cantonale figurent :

- le bois,
- la betterave,
- les matériaux pierreux et les matériaux d'excavation,
- les déchets ménagers et les résidus d'incinération,
- la grande distribution,
- les conteneurs,
- ...

A titre d'exemple, l'une des principales problématiques de la filière bois concerne le besoin de conserver dans l'arc jurassien des voies de raccordement ferroviaires à proximité des zones de production. Cet objectif va à l'encontre de celui de rationalisation économique porté par les transporteurs qui tendent plutôt à diminuer le nombre de voies de raccordement desservies, en particulier celles où les volumes concernés sont jugés faibles. Une étude intercantonale devrait être lancée prochainement à ce sujet.

La filière de la betterave est concernée par cette même problématique. Une étude menée conjointement par le SAVI et la DGMR s'intéresse à revoir la filière logistique du transport de la betterave de manière à tenir compte des tendances de diminution du nombre de sites de chargement, tout en améliorant la compétitivité économique de la partie logistique de cette production.

L'exploitation du gravier est principalement concentrée dans la région du Pied du Jura, générant de nombreux flux de poids-lourds : la production annuelle est de l'ordre de 850'000 tonnes de gravier par an, soit l'équivalent de 21'250 camions de 40 tonnes par an. Ce transport, nécessaire mais source de

nuisances, doit être maîtrisé afin d'en limiter les impacts sur la population (en termes de sécurité, nuisances sonores, ...), notamment dans les traversées de villages. A cette fin, la DGE s'est fixée pour objectif de transférer une partie de ce transport sur le rail. Une première étape est atteinte par l'ouverture de la gravière des Délices à Apples, reliée au chemin de fer des MBC. Le gravier propre est ainsi amené par train jusqu'à Gland. Des matériaux d'excavation sont amenés en sens inverse, de Gland à Apples, par train, pour servir au remblaiement de la gravière. Le Canton a facilité la concrétisation de ce projet par l'accord de prêts LADE aux entreprises et par un apport financier unique, à fonds perdu, au bénéfice de l'entreprise de transport, pour ses investissements spécifiques au projet. Ceci est une première étape. D'autres gravières devront être raccordées au rail par la suite et de nouveaux points de déchargement se développent encore (Vufflens-Aclens, Eclépens). La filière des matériaux pierreux continuera donc à nécessiter un suivi de la part du Canton.

Un système complet d'acheminement ferroviaire des déchets urbains à l'usine d'incinération et de valorisation thermique de TRIDEL à Lausanne permet de transporter annuellement près de 70'000 tonnes de déchets urbains en provenance de la majeure partie du territoire cantonal. 50'000 tonnes de résidus de leur traitement sont acheminées par le rail depuis les sites de TRIDEL et de la SATOM en direction de leurs sites de stockage définitif, dans le cadre d'un réseau développé conjointement par les sociétés de traitement par incinération, les CFF, les régions, la DGE et la DGMR.

Des demandes plus localisées et nécessitant l'intégration des besoins de plusieurs filières et acteurs se posent également. A titre d'exemple, l'avenir de la plateforme rail-route d'Eysins, propriété de l'Etat de Vaud, s'est posé lorsque des travaux de maintenance se sont avérés nécessaires. L'Etat défend les intérêts des raccordés. Ainsi, l'Etat et la Commune d'Eclépens ont mené une étude stratégique pour le raccordement ferroviaire de la zone industrielle d'Eclépens, pôle de développement économique vaudois. Cette étude vise à définir une stratégie de raccordement ferroviaire pour l'ensemble de la zone industrielle, en optimisant l'utilisation des voies industrielles existantes et envisageant la création de nouvelles voies dans le but de répondre le mieux possible aux besoins des utilisateurs existants et futurs.

A l'échelle des agglomérations aussi, le transport de marchandises a de forts impacts en termes de trafic (impacts sur l'exploitation des réseaux routiers et ferroviaires), en termes de nuisances (impacts en termes de bruit et pollution de l'air) et en termes d'économie (effets des systèmes de transport sur la productivité, influence de la conjoncture économique sur les choix de mode de transport). La maîtrise et rationalisation du trafic des poids lourds en zone urbaine ont déjà été identifiées comme des enjeux importants pour la protection de l'air à l'échelle de l'agglomération Lausanne-Morges (Plan des mesures OPair, 2005). De manière plus globale, la planification de zones de stationnement pour les poids-lourds dans les agglomérations ainsi que d'interfaces de chargement-déchargement routières sont des sujets de grande importance pour la filière logistique, nécessitant une vision globale, mais concernant lesquels le Canton n'a aujourd'hui que peu de connaissances. Ce besoin a été identifié au niveau fédéral puisque l'amélioration des transports de marchandises est devenue un élément (facultatif) à intégrer dans les projets d'agglomération de 3^e génération. Le Canton est ainsi régulièrement sollicité par les structures d'agglomération pour alimenter cette thématique.

La planification des sites d'importance supracantonale, c'est-à-dire ayant des effets économiques et environnementaux au-delà des frontières cantonales, est actuellement un sujet d'étude de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Le SDT est associé à cette démarche qui sera coordonnée avec celle, plus générale, engagée par le Canton.

2.4 Une évolution légale et structurelle

Ces dernières années, des changements réglementaires importants ont eu lieu au niveau fédéral : nouvelles règles pour le financement de l'infrastructure ferroviaire et nouvelle loi sur le transport de marchandises. Ces deux cadres offrent de nouvelles possibilités de financement de l'infrastructure et le canton de Vaud se doit de mettre en avant ses besoins pour bénéficier de ces financements.

2.4.1 Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)

Le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), accepté par le peuple et les cantons le 9 février 2014, financera désormais la majeure partie de l'infrastructure ferroviaire, sous réserve de projets financés par le fonds d'infrastructure pour les agglomérations. La législation FIF est formellement entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Celle-ci comprend notamment des mentions des obligations imposées aux cantons :

- de veiller, avec la Confédération à ce "qu'une offre suffisante de transports publics [...] soit proposée dans toutes les régions du pays. Ce faisant, ils tiennent compte de manière appropriée du fret ferroviaire." (nouvel art. 81a, al. 1 de la Constitution fédérale / Cst féd),
- de participer de manière appropriée au financement de l'infrastructure ferroviaire (nouvel art. 87a, al. 3 Cst. féd. et nouveaux art. 49 al. 2 et 57 de la loi fédérale sur les chemins de fer / LCdF).

Selon l'art. 48b LCdF, "l'infrastructure est aménagée progressivement dans le cadre d'un programme de développement stratégique" (al. 1), qui est mis à jour "en concertation avec les cantons". Les objectifs poursuivis par l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire en termes de trafic marchandises comprennent notamment le fait d'"améliorer les trafics intérieur, d'importation et d'exportation" et "améliorer la disponibilité des sillons" (art. 48a, al. 1 LCdF).

Les cantons participent au FIF à raison de 500 MCHF par an, répartis selon le nombre de voyageurs-km et de trains-km dans le trafic régional voyageurs par chemins de fer. La part du Canton de Vaud en 2016 représente environ 6% du total des cantons.

Le FIF finance désormais l'infrastructure ferroviaire de toutes les lignes de chemins de fer, à l'exception des lignes urbaines de tramways ou de métros. Le FIF accordera aux entreprises des subventions pour les indemnités annuelles d'exploitation et d'amortissement de l'infrastructure ferroviaire et des prêts conditionnellement remboursables lorsque les ressources provenant des amortissements sont insuffisantes pour couvrir les investissements.

Les objets de financements sont décrétés dans le cadre de projets de développement à un horizon de cinq ans. Les projets qui seront financés dans le cadre de l'étape d'aménagement 2025 sont définis dans l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2025 de l'infrastructure ferroviaire du 21 juin 2013. Les mesures en cours d'identification pour l'étape d'aménagement 2030 seront entérinées dans un message aux chambres fédérales en 2018.

Les modifications apportées à la Constitution fédérale et à la Loi fédérale sur les chemins de fer équilibrent désormais les rapports de force entre transport de voyageurs et transport de marchandises. Les projets de développement de l'infrastructure doivent tenir compte des flux de marchandises au même titre que ceux des voyageurs.

Dans ce cadre, le Canton de Vaud doit mettre en avant ses besoins en termes de capacité de transport en général (y compris marchandises). Notamment, l'axe ferroviaire du Pied du Jura revêt un rôle déterminant dans le réseau tant marchandises (important trafic fret en transit Est-Ouest à l'échelle de la Suisse, desserte d'importants raccordés tels que la Coop, Planzer, La Poste, Holcim, Camion Transport, etc.) que voyageurs (TGV, liaison Bâle – Genève, liaison Yverdon-les-Bains – Lausanne, RER Vaud) de la Suisse. On peut admettre qu'il a atteint aujourd'hui un état de saturation. Il est de ce

fait primordial de rendre prioritaire les mesures qui permettront de rendre de la capacité à cet axe et de permettre un raccordement efficace des nombreuses entreprises, d'importance régionale ou nationale, qui y sont raccordées.

2.4.2 Loi sur le transport de marchandises (LTM)

La loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer ou de navigation (LTM) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Elle donne l'obligation à la Confédération de créer les conditions-cadre qui permettent "un développement durable du transport de marchandises par les entreprises de chemin de fer (...), une interaction efficace avec les autres modes de transport, la construction et l'exploitation d'installations de transbordement dédiées au transport combiné (ITTC) et de voies de raccordement appropriées ainsi que leur liaison optimale à l'infrastructure ferroviaire, routière et portuaire (...)". (art. 2, LTM)

A ce titre, la LTM institutionnalise un processus de planification du transport de marchandises, en particulier des installations de triage et de transbordement. Les cantons sont associés à l'élaboration de cette conception relative au transport ferroviaire de marchandises. (art. 3, LTM)

Afin d'alimenter et influencer la conception fret ferroviaire de la Confédération, le canton de Vaud doit avoir une bonne connaissance de ses besoins régionaux et de la stratégie à mettre en œuvre pour y répondre. Il doit devenir force de proposition.

L'art. 8 prévoit que "la Confédération peut verser des contributions d'investissement pour la construction et l'extension et la réfection d'ITTC et de voies de raccordement", sous la forme de contributions à fonds perdu (art. 4 al. 1 Ordonnance sur le transport de marchandises / OTM), en fonction des volumes transportés annuellement, à raison de 60% au plus des coûts imputables pour les voies de raccordement et les ITTC qui ne sont pas d'importance nationale en matière de politique des transports (art. 4 al. 2 et 3, art. 8, OTM).

En outre, la LTM prévoit des contributions d'exploitation, soit comme participation fédérale aux commandes des cantons (jusqu'à concurrence de la participation cantonale ou de la part définie dans l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs OITRV pour des prestations de transport sur le réseau des chemins de fer à voie étroite), soit comme encouragement pour de nouvelles offres de transport jusqu'à ce qu'elles puissent être autofinancées, mais au maximum durant trois ans. Ces participations prendront fin en 2027 au plus tard. (art. 9, LTM ; art. 16 à 18, OTM)

La stratégie fédérale en matière de marchandises repose sur le principe d'autofinancement du transport de marchandises, grâce à des aides ponctuelles d'investissement dans les infrastructures et d'exploitation sur une durée limitée. Le canton de Vaud partage cette stratégie et espère, par la démarche initiée via cet EMPD pouvoir prétendre à des contributions d'investissement et/ou d'exploitation fédérales pour les projets structurants à l'échelle du canton.

2.4.3 Loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP)

Au niveau vaudois, la loi sur la mobilité et les transports publics (LMTP) prévoit que des subventions d'investissement (garanties d'emprunt, prêts, prêts conditionnellement remboursables, apports à fonds perdu) ou d'exploitation (couverture du déficit d'exploitation, commande de prestations de service public, ...) peuvent être octroyées aux entreprises de transport public, pour des prestations dans le domaine du transport de marchandises sur les lignes de chemins de fer ou celles qui résultent d'un changement de mode de transport (art. 6 et 9 LMTP).

Ainsi, le cadre légal et budgétaire vaudois actuel autorise des actions ponctuelles en faveur du trafic de marchandises, pour de petits montants, de manière opportuniste.

2.5 Enjeu : nécessité de formaliser et concrétiser cette vision générale

La proposition de démarche visant à l'obtention d'une stratégie cantonale, élaborée en 2010 et validée lors de la deuxième table ronde marchandises (cf. chapitre 2.2.2) doit être actualisée. Des études devront être menées, à l'interne principalement, avec des appuis ponctuels externes sur des objets spécifiques et techniques, conformément à ce qui était envisagé. Les différents partenaires sollicités alors devront être à nouveau consultés afin d'établir un document faisant l'objet d'un consensus.

La démarche devra être remise en perspective notamment par rapport aux éléments nouveaux suivants :

- évolution du cadre de financement de l'infrastructure ferroviaire (cf. chapitre 2.4.1),
- nouvelle loi sur le transport de marchandises (voir chapitre 2.4.2),
- intégration de la thématique dans les projets d'agglomération de nouvelle génération,
- tendance de plus en plus affirmée de CFF Infrastructure à diminuer le nombre d'interfaces rail-route,
- tendance de CFF Cargo à privilégier des trains complets plutôt que des wagons isolés,
- etc.

Elle devra également tenir compte des projets publics et privés en cours d'élaboration ou qui ont émergé ces dernières années : acquisition par l'Etat d'une parcelle stratégique à Vufflens-Aclens, implantation de grandes entreprises ou recherches actuelles de sites, ...

A l'analyse de cet état des lieux, il apparaît aujourd'hui clairement que l'Etat doit se doter de moyens pour asseoir une stratégie apportant de la cohérence entre les différents dossiers et permettant d'accélérer des projets qu'il serait opportun de mettre en œuvre dans des délais raisonnables. Par ailleurs, dans une 2^e étape, il pourrait, le cas échéant, consacrer des fonds cantonaux pour ces projets, et aller chercher des fonds fédéraux pour leur réalisation.

La stratégie cantonale à mettre en œuvre devra notamment répondre aux objectifs suivants :

- être opérationnelle,
- identifier, en termes d'interfaces rail-route, quels sites seront à développer,
- identifier les mesures qui devraient accompagner la fermeture de sites existants ne répondant plus à des exigences de rentabilité minimale ou se trouvant en conflit avec d'autres projets jugés prioritaires,
- identifier les autres enjeux du transport de marchandises (en particulier au niveau routier),
- définir le traitement de ces enjeux.

3 ELABORATION DE LA STRATEGIE CANTONALE DU TRANSPORT DE MARCHANDISES

Afin de réduire l'impact du transport de marchandises sur l'environnement, le Canton affirme sa volonté d'en optimiser les chaînes de transport et d'augmenter la part du rail pour ces flux, aussi bien au niveau du trafic supra-cantonal, qu'à l'intérieur des régions ou des agglomérations. Cet objectif est favorable aussi bien à l'économie vaudoise et régionale, qu'à la qualité de vie des habitants.

C'est dans cette optique que le Canton :

- a soutenu le projet de terminal combiné TERCO, plateforme de transbordement rail-route de conteneurs à Chavornay,
- a conditionné l'exploitation des principaux gisements de gravier du Pied du Jura par le transport de 2/3 des volumes concernés sur la ligne ferroviaire Bière – Apples – Morges et apporté son appui financier au projet,

- a initié des études spécifiques sur l’optimisation de la chaîne de transport des betteraves à l’échelle du Canton, ou sur le trafic de marchandises dans le périmètre de l’agglomération Lausanne-Morges.

Accroître les flux de marchandises sur le rail nécessite, d’une part, de disposer d’un réseau efficient d’interfaces logistiques assurant l’accessibilité au réseau ferré, bien raccordées au réseau autoroutier et au réseau routier cantonal, et d’autre part, de garantir des capacités suffisantes pour le fret sur les grands axes ferroviaires qui desservent et traversent le Canton. Ces thèmes sont au cœur du système du transport de marchandises et du spectre d’action du Canton.

En 2011, quelque 17,5 millions de tonnes de marchandises ont transité à travers les 50 zones d’échanges du Canton. Le canton de Vaud doit travailler à la mise en place d’un réseau coordonné d’interfaces rail-route, en partenariat avec les acteurs du secteur des transports de marchandises, les communes et, le cas échéant, les régions concernées. Une fois obtenue, l’image de ce réseau permettra de défendre les intérêts du Canton auprès des offices fédéraux notamment, dans la recherche de subventions.

La stratégie cantonale en matière de transport de marchandises vise à favoriser le regroupement d’activités liées au rail dans un nombre limité de centres, de taille importante, leur assurant une certaine compétitivité économique, grâce à une masse critique suffisante. La localisation de ces sites au plus proche des points de distribution, la pérennité de leur raccordement au réseau ferroviaire (et au réseau routier principal), ainsi que la valorisation des infrastructures existantes sont des éléments-clé pris en considération.

La garantie de réserves de capacité suffisantes pour le fret sur les axes ferroviaires du Pied du Jura, Lausanne – Genève et Lausanne – Valais est capitale pour appuyer le développement du trafic de marchandises par le rail, en particulier face à la forte concurrence du trafic de voyageurs. Ceci est d’autant plus important que le canton de Vaud accueille les centres-logistique de grandes entreprises avec un rayonnement supra-cantonal, telles que la Poste (centre de tri du courrier à Eclépens, centre de tri des colis à Daillens) ou la Coop (centrale de distribution à Vufflens – Aclens), pour lesquels il se doit d’assurer un certain niveau de disponibilité du réseau ferré, de manière durable.

L’optimisation des chaînes de transport des marchandises ne passe pas uniquement par le rail et la stratégie intégrera des considérations sur les chaînes routières, comme par exemple sur les besoins en zones de transbordement ou de stationnement pour les poids-lourds aux abords des agglomérations ou sur les réseaux pour convois exceptionnels.

3.1 Objectifs

3.1.1 Objectifs stratégiques : soutien à l’environnement et à l’économie

Les objectifs politiques du Conseil d’Etat concernant le transport de marchandises sont les suivants :

- limiter les externalités négatives (pollution atmosphérique – notamment CO₂ et NO_x, pollution sonore, etc.) liées au transport de marchandises pour garantir la qualité de vie de la population vaudoise en favorisant le report modal de la route au rail,
- offrir à l’économie vaudoise et régionale des conditions-cadre favorables au développement d’activités économiques dépendantes des infrastructures de transport et permettre de développer un secteur d’activités pour lequel le canton de Vaud dispose d’atouts géographiques certains.

3.1.2 Objectif de la stratégie : se doter d’une vision directrice

Pour atteindre ces objectifs stratégiques, l’Etat doit se doter d’une stratégie fixant les lignes directrices qui permettront la mise en cohérence des actions dans le domaine du transport des marchandises.

En effet, une bonne logistique du transport de marchandises repose sur des décisions coordonnées

entre les milieux publics et privés et nécessite une analyse transversale de la problématique (aménagement du territoire, environnement, trafic, économie des entreprises de transport, évolution des systèmes logistiques, ...).

Le rôle des pouvoirs publics est de guider, inciter, voire impulser les acteurs privés et entreprises de transport dans leurs projets.

Cette vision directrice devra fournir aux services de l'Etat les cartes nécessaires à :

- appuyer les projets d'interface rail-route en cohérence avec le réseau planifié, voire aider à leur mise en œuvre (accompagnement des procédures, éventuelles aides financières, mise en place de structures de gestion et d'une tarification permettant d'assurer l'autofinancement du renouvellement des infrastructures), et au contraire s'opposer à ceux qui y sont préjudiciables ;
- influencer le développement de l'infrastructure ferroviaire de manière coordonnée avec les projets de développement du transport de marchandises ;
- négocier la disponibilité de sillons fret sur le réseau dans les planifications fédérales ;
- défendre l'intégration des besoins logistiques dans les planifications d'agglomération ;
- orienter l'implantation des entreprises raccordées au rail aux emplacements optimaux en termes d'utilisation de la capacité des axes ferroviaires, des flux, de l'aménagement du territoire ;
- arbitrer entre des intérêts souvent divergents (entre transport des marchandises et transport des voyageurs, entre urbanisation des centres et besoins en surfaces logistiques bien placées, etc.).
- porter toute autre réflexion liée au transport de marchandise qui soit de compétence cantonale.

3.2 Démarche pour l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises

Le présent EMPD vise à l'engagement d'un responsable pour la stratégie du transport de marchandises pour une durée de cinq ans, en contrat de durée déterminée, afin de piloter la démarche d'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises. Il pourra s'appuyer, au besoin, sur des mandataires extérieurs, grâce à un budget d'études spécifique. La demande faite au travers de cet EMPD repose sur une concentration des moyens engagés sur une période limitée dans le temps, afin de permettre à l'Etat de franchir un palier dans sa planification du transport de marchandises.

La stratégie comportera a minima l'image future du réseau cantonal des interfaces rail-route (plateformes publiques et raccordements privés pouvant prendre une vocation publique), des considérations sur le développement nécessaire de capacités fret sur le réseau ferroviaire, des réflexions sur la logistique dans les agglomérations, etc.

Un groupe cantonal devra être reconstitué afin de s'assurer que tous les enjeux pluridisciplinaires seront intégrés dans la stratégie et de manière à mettre à profit les compétences complémentaires des différents services de l'Etat. Il sera composé de représentants des services et directions suivants : DGMR, DGE, SPECO, SDT, SAVI. Son but sera d'élaborer la stratégie cantonale du transport de marchandises, par filière et par site, en l'orientant en fonction des enjeux liés à chaque domaine.

La table ronde marchandises sera relancée. Le projet de stratégie sera soumis à consultation auprès de cette table ronde, constituée de représentants des entreprises de transports et des associations faitières concernées. Plusieurs éditions pourront être organisées en fonction des besoins. En particulier, des tables rondes thématiques ou régionales pourront être constituées.

Lorsqu'une vision consolidée aura pu être établie, celle-ci sera soumise à la validation du Conseil d'Etat. Cette validation se fera en parallèle sur la stratégie et sur la fiche actualisée du PDCn.

Pour la réalisation d'infrastructures, des demandes de crédits d'ouvrages seront présentées au Grand

Conseil.

A l'issue de la validation de la stratégie, le groupe cantonal sera pérennisé pour travailler à sa réalisation, mandater et suivre les études connexes nécessaires à sa concrétisation et traiter les différentes sollicitations afférentes au sujet.

Le nombre d'acteurs impliqués dans cette thématique, tant publics que privés, laisse penser, par expérience, qu'il est nécessaire de prévoir un planning relativement souple. Ceci explique un planning intentionnel de 2017 à 2020 tenant compte du temps nécessaire pour informer et obtenir l'accord des différents partenaires afin d'affiner la stratégie. Une deuxième phase, de 2021 à 2022 permettra d'initier la mise en œuvre des projets stratégiques. Des projets identifiés comme prioritaires et urgents pourront être mis en œuvre en parallèle de l'établissement de la stratégie, soit dès 2018.

Le tableau ci-après synthétise les principales étapes pressenties pour l'élaboration de la stratégie du transport de marchandises. Celle-ci repose en premier lieu sur l'établissement de la carte des interfaces rail-route publiques et des principaux accès privés au réseau ferroviaire. Ces principaux jalons sont indiqués à titre indicatif. Il relèvera de la compétence du nouveau responsable du transport de marchandises d'affiner cette démarche ainsi que les horizons visés.

	Etape	Horizon
1	EMPD : demande de crédits pour l'élaboration d'une stratégie cantonale du transport de marchandises	2 ^{ème} semestre 2017
2	Obtention du crédit, engagement d'un responsable marchandises à plein temps pour assurer le pilotage général de la stratégie du transport de marchandises	2 ^{ème} semestre 2017
3	Actualisation de la stratégie par le groupe cantonal sous pilotage DGMR Définition des réseaux primaire et secondaire d'interfaces marchandises du canton Identification des besoins en études localisées et par filière Etudes sommaires des sites prioritaires	2017- 2018
4	EMPD : demande de crédits pour la mise en œuvre de projets prioritaires et urgents identifiés dans la stratégie du transport de marchandises Réalisation des projets prioritaires et urgents	Dès 2018
5	3 ^{ème} table ronde marchandises : consultation du projet de réseau d'interfaces de transport de marchandises Actualisation de l'étude suite à la consultation	2018
6	Tables rondes thématiques / régionales Validation de la carte et de la priorisation des projets	2019
7	Validation de la stratégie et de la fiche du PDCn par le Conseil d'Etat	2020
8	EMPD : demande de crédits pour la mise en œuvre de la stratégie du transport de marchandises	2021
9	Réalisation des projets	Dès 2022

3.3 Coordinations à assurer

L'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises nécessite de nombreuses coordinations avec les filières et acteurs touchant au domaine de la logistique, dont certaines sont évoquées au chapitre 3.2. D'une manière générale, les développements de ces filières seront pris en considération. En outre, les coordinations spécifiques suivantes seront assurées.

3.3.1 Coordination avec la révision du PDCn

La mesure B22 – Réseau cantonal des interfaces rail-route pour le transport des marchandises du PDCn sera révisée parallèlement à l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises. Les deux procédures seront coordonnées de manière à assurer une pesée des intérêts complète lors du choix des sites, conformément aux dispositions de l'art. 8 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), et pour assurer une cohérence d'ensemble entre ces deux documents. L'art. 8 al. 2 LAT stipule que "les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur".

3.3.2 Coordination avec les stratégies régionales en termes de gestion des zones d'activités

Les interfaces logistiques constituent des zones d'activités dont la planification, le développement et la gestion foncière sont soumis à de multiples contraintes. L'art. 30a de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), qui traite de la garantie des surfaces d'assolement, impose aux cantons la mise en place d'un système de gestion des zones d'activités préalablement à la délimitation de toute nouvelle zone d'activités. Ce système de gestion vise à garantir une utilisation rationnelle des zones d'activités dans leur ensemble à l'échelle supra-communale, voire cantonale.

Dans le canton de Vaud, ce système de gestion des zones d'activités devrait s'appuyer sur l'échelle régionale en valorisant les structures existantes. Ainsi, lors de l'élaboration des stratégies régionales, les organismes régionaux devront identifier les projets d'extension, de reconversion, voire de suppression des zones d'activités, y compris les interfaces logistiques.

Dans ce cadre, une coordination très étroite sera assurée entre la stratégie cantonale du transport de marchandises et ces stratégies régionales, en particulier dans le cadre de la définition des réseaux primaire et secondaire d'interfaces marchandises du Canton.

3.3.3 Coordination avec la démarche de la DTAP sur les sites logistiques d'importance supra-cantonale

Une démarche est menée par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) pour identifier les sites logistiques d'importance supra-cantonale, dans le but de coordonner leur inscription dans les différents plans directeurs cantonaux. Le Canton de Vaud, représenté par le SDT, participe à la 3^{ème} phase de ce projet qui devrait aboutir fin 2017 à la carte des sites d'intérêt supra-cantonale. L'élaboration de la stratégie du transport de marchandises pourra notamment s'appuyer sur l'analyse territoriale réalisée dans le cadre de cette démarche et la pesée des intérêts pour le choix final des sites d'importance supra-cantonale.

En outre, la démarche DTAP fournit un cadre pour la coordination de la stratégie du transport de marchandises avec les cantons voisins qui pourra être mis à profit.

3.3.4 Coordination avec le plan des mesures OPair

Le Plan des mesures OPair a pour objectif d'assainir l'air dans le périmètre de l'agglomération Lausanne – Morges. Le trafic de poids lourds est un important générateur de pollution atmosphérique. L'un des objectifs de la stratégie cantonale du transport de marchandises est justement de contribuer à cet assainissement de l'air.

Ainsi, l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises sera coordonnée à la mise en œuvre du plan de mesures OPair, et en particulier de la mesure PL-1 "Maîtrise et rationalisation du trafic des poids lourds", qui a pour objectif premier "de lancer une étude qui permette de mieux connaître la réalité des déplacements de poids lourds dans l'agglomération Lausanne-Morges" pour ensuite "permettre de mettre en évidence les potentiels d'amélioration de ce trafic, afin de limiter au maximum les prestations de trafic".

4 MODE DE CONDUITE DU PROJET

La conduite du projet requiert l'engagement d'un responsable cantonal du transport de marchandises à plein temps. Ce nouveau collaborateur de l'Etat, engagé pour une durée limitée de cinq années, sera intégré à la division Management des transports de la Direction générale de la mobilité et des routes.

En étroite collaboration avec sa division, les autres services cantonaux concernés ainsi que les partenaires publics et privés préalablement identifiés, le responsable cantonal pilotera la démarche d'élaboration de la stratégie du transport de marchandises. Il conduira les études complémentaires externalisées, animera le groupe cantonal, organisera les tables rondes marchandises et assurera, de manière générale, le suivi des dossiers liés au transport de marchandises au sein de la DGMR. Il aura en charge de planifier les investissements cantonaux, à court, moyen et long termes, nécessaires à la mise en place de cette stratégie.

Le responsable marchandises devrait disposer d'un budget moyen d'études estimé à CHF 120'000.- par année sur les cinq ans que durera sa mission et réparties ainsi : CHF 40'000.- la première année, CHF 200'000.- la deuxième année et CHF 120'000.- les trois dernières années. Ce budget est nécessaire pour mener des études spécifiques requérant des compétences techniques pointues. Ces prestations d'étude confiées à des tiers seront mandatées dans le respect des bases légales en vigueur en matière de règles régissant les marchés publics.

5 CONSEQUENCES SUR LE PROJET DE DECRET

5.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'EOTP I.000591.01 "CE – Stratégie transport marchandises".

Intitulé	En milliers de francs				
	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020 et ss	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	120	360	280	640	1'400
a) Transformations immobilières: recettes de tiers	0	0	0	0	0-
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	120	360	280	640	1'400
b) Informatique : dépenses brutes	0	0	0	0	0
b) Informatique : recettes de tiers	0	0	0	0	0
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses brutes	120	360	280	640	1'400
c) Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	0
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	120	360	280	640	1'400

L'EOTP I.000591.01 ne figure pas dans le budget d'investissements 2017 et le plan d'investissement 2018 – 2021. Il en sera tenu compte lors de la prochaine modification de tranche de crédit annuelle et dans la limite du budget octroyé.

5.2 Amortissement annuel

L'amortissement annuel est prévu sur 10 ans, à raison de CHF 140'000.- par an.

5.3 Charges d'intérêt

La charge nette théorique d'intérêts (4%) représente le montant annuel de :

$(CHF\ 1'400'000 \times 4.0 \times 0.55) / 100 = CHF\ 30'800.-$

5.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Le projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 1'400'000.- pour financer l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises comprend le financement d'un ETP pour un contrat de durée déterminée de 5 ans. En effet, l'élaboration de cette stratégie implique un renforcement de l'effectif du personnel de la Division management des transports de la DGMR (cf. chapitre 4).

5.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Ce projet de décret n'a pas de conséquences sur le budget de fonctionnement.

5.6 Conséquences sur les communes

Ce projet de décret n'a pas de conséquences sur les communes.

5.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Le projet de décret n'a pas de conséquences directes sur l'environnement dans la mesure où il s'agit d'un crédit d'études. En revanche, la réalisation des projets envisagés contribuera à la réduction des externalités négatives (pollution atmosphérique, pollution sonore, ...) liées au trafic de poids lourds notamment en amenant un report du trafic de marchandises de la route au rail.

5.8 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

L'élaboration d'une stratégie du transport de marchandises fait partie de l'axe no 4 "Investir – innover – faire rayonner le canton" du programme de législation 2012 – 2017, adopté le 12 octobre 2012 par le Conseil d'Etat.

La 6^e action du chapitre concernant les transports publics et la mobilité donne pour objectif de : "Soutenir une politique du développement coordonné du transport de marchandises par la route et le rail au service des entreprises vaudoises." Pour être à même de mener cette action à terme, le Canton doit donc s'informer, analyser l'état existant et les états projetés des systèmes régissant le transport de marchandises, se doter d'une stratégie et finalement de moyens pour la mettre en œuvre.

La démarche à suivre pour définir un réseau cantonal des interfaces rail-route pour le transport des marchandises est présentée dans la mesure B22 du volet stratégique de l'adaptation 3 du Plan directeur cantonal (PDCn), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (voir pp. 121-123 et paragraphe 5.10 du présent EMPD).

5.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Le projet de décret est conforme à la loi sur les subventions et à la loi sur la mobilité et les transports publics.

Seule la part dévolue aux mandats externes est concernée par la TVA. Cette dernière a été prise en compte dans la détermination du montant nécessaire aux dits mandats. Les CHF 600'000.- sont un montant TTC.

5.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Les crédits d'études sont des dépenses servant à déterminer l'ampleur et le coût de projets d'investissement ultérieurs (art. 34 al. 1 LFin). La détermination du caractère nouveau ou lié de frais d'études implique donc également un examen sous l'angle de l'article 163, alinéa 2, de la Constitution vaudoise, du projet d'investissement envisagé.

Dans le cas présent, le crédit d'études demandé vise à se doter d'une stratégie concernant le trafic marchandises, ce qui inclut effectivement d'identifier d'éventuels investissements qui seront nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie.

L'article 163, alinéa 2, de la Constitution cantonale oblige, entre autres, le Conseil d'Etat, lorsqu'il introduit une charge nouvelle "à s'assurer de son financement et à proposer, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires". La notion de la charge nouvelle est définie par opposition à celle de la dépense liée. Une dépense est liée lorsqu'elle est absolument indispensable à l'exécution d'une tâche publique ou d'une disposition légale en vigueur. A l'analyse, il convient d'examiner en particulier la marge de manœuvre dont dispose l'autorité quant au principe de la dépense, quant à sa quotité et quant au moment où elle doit être engagée (art. 7 al. 2 LFin). La solution choisie doit se limiter au strict nécessaire au vu des contraintes juridiques et techniques.

L'élaboration d'une stratégie du transport de marchandises repose de manière générale sur l'article 57, alinéa 1 Cst-VD, qui stipule que "l'Etat mène une politique coordonnée des transports et des communications". D'autre part, elle se fonde sur les mesures figurant tant dans le Plan directeur cantonal que dans le plan des mesures OPair.

Principe de la dépense

1) Plan directeur cantonal

La définition d'un réseau cantonal des interfaces rail-route pour le transport des marchandises, objet à traiter en priorité dans la stratégie cantonale du transport de marchandises, est présentée dans la mesure B22 du volet stratégique de l'adaptation 3 du Plan directeur cantonal (PDCn), entrée en vigueur le 1er janvier 2016 (voir pp. 121-123).

La mesure est la suivante (voir encadré gris p. 122) :

"Le Canton définit, en partenariat avec les acteurs du secteur des transports de marchandises, les communes et, le cas échéant, les régions concernées, un réseau efficient d'interfaces rail-route.

Ce réseau s'appuie sur une typologie d'interfaces permettant de définir le bassin de chalandise principal, la typologie des entreprises raccordées ainsi que le volume de la génération de véhicules induite par ces interfaces."

Cette mesure, figurant en encadré gris, a force obligatoire pour les autorités publiques.

Il a pu être constaté que, faute de moyens suffisants à disposition, en particulier des moyens humains, la mise en œuvre de cette mesure est constamment différée depuis la démarche initiée en 2008 sous la forme de deux tables rondes et de deux mandats d'études.

2) Plan des mesures OPair

De plus, les dépenses à engager font partie des actions retenues par le Conseil d'Etat dans le plan des mesures OPair 2005 (Ordonnance fédérale sur la protection de l'air) de l'agglomération Lausanne – Morges. Ce plan a été adopté par le Conseil d'Etat en date du 11 janvier 2006. Les mesures du plan OPair sont contraignantes pour le canton.

Cette action est déclinée dans la mesure PL-1 "Maîtrise et rationalisation du trafic des poids lourds, qui a pour objectif premier "de lancer une étude qui permette de mieux connaître la réalité des déplacements de poids lourds dans l'agglomération Lausanne-Morges" pour ensuite "permettre de

mettre en évidence les potentiels d'amélioration de ce trafic, afin de limiter au maximum les prestations de trafic".

Quotité de la dépense

La demande est limitée à une ressource supplémentaire, sur une durée limitée, avec un objectif ciblé pour les études complémentaires. Ceci est jugé comme le minimum indispensable pour mener à bien l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises.

Moment de la dépense

Il est nécessaire d'agir maintenant du fait de la révision de la loi fédérale sur le transport de marchandises (01.07.2016) et le processus PRODES (01.01.2016) qui dictent de nouvelles règles en matière de financement des infrastructures ferroviaires. Si le Canton souhaite faire valoir ses besoins en la matière et bénéficier de subventions fédérales, il doit adapter ses instruments de planifications aux nouvelles bases légales.

En outre, la dépense ne peut être différée dans le temps compte tenu qu'elle vise à répondre à des mesures du plan directeur cantonal et du plan des mesures OPAir.

Conclusion

Le crédit d'étude proposé comporte des dépenses liées. Il n'est donc pas soumis aux exigences de l'article 163, 2^ealinéa Cst-VD.

Le décret est toutefois soumis au référendum facultatif dans la mesure où l'Etat peut disposer d'une marge de manœuvre pour atteindre l'objectif poursuivi.

5.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.12 Incidences informatiques

Néant.

5.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

5.14 Simplifications administratives

Néant.

5.15 Protection des données

Néant.

5.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Le tableau suivant présente la récapitulation des conséquences financières sur le budget de fonctionnement de l'Etat (en milliers de francs) :

En milliers de francs					
Intitulé	Année 2017	Année 2018	Année 2019	Année 2020	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					+
Charge d'intérêt		30.8	30.8	30.8	92.4
Amortissement			140.0	140.0	280.0
Prise en charge du service de la dette					+
Autres charges supplémentaires					+
Total augmentation des charges		30.8	170.8	170.8	372.4
Diminution de charges					-
Revenus supplémentaires					
Total net		30.8	170.8	170.8	372.4

6 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 1'400'000.- pour financer l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi sur la mobilité et les transports publics du 11 décembre 1990,
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Art. 1

¹ Un crédit d'étude de CHF 1'400'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer l'élaboration de la stratégie cantonale du transport de marchandises.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 10 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

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

Le président :

Pierre-Yves Maillard

Le chancelier :

Vincent Grandjean

Tableau synthétiques des actions structurantes

STRATEGIE	N° ACTION STRUCTURANTE	RESP	PRIO	N° ACTION A METTRE EN ŒUVRE	DOSSIERS CLES	
A Organiser	A1 Structure de coordination cantonale pour l'amélioration du transport marchandises	SM avec appui du SELT	1	A11 Institutionnaliser la Table Ronde auprès des acteurs du transports marchandises (validation et planning)		
				A12 Formaliser le cahier des charges du répertoire cantonal du transport marchandises		
				A13 Coordonner la politique cantonale vaudoise avec les politiques des cantons voisins	Etude projet d'agglomération franco-valdo-genevoise	
				A14 Coordonner les réseaux et les interfaces avec les autres Cantons, la Confédération et les pays voisins	Calendrier UPLaNS	
A2 Association cantonale des usagers du transport marchandises ferroviaire	Privés	1	A21 Fédérer au sein d'une association du TM ferroviaire les usagers vaudois (penchant ASTAG Vaud)			
A3 Guichet CFF Vaudois	CFF	1	A31 Proposer un groupe constant d'interlocuteurs CFF pour le transport marchandises dans le Canton de Vaud			
B Comprendre	B1 Connaissance de l'état actuel des flux de marchandises	Table Ronde	3	B11 Rechercher et synthétiser les statistiques des flux pour les différentes filières B12 Diagnostiquer en détail l'axe Lausanne-Genève		
	B2 Connaissance des besoins futurs	Table Ronde	3	B21 Evaluer les besoins futurs en matière de transport marchandises B22 Etudier en détail la problématique des besoins sur Lausanne-Genève, en relation avec le développement important de l'urbanisation		
C Formuler	C1 Objectifs politiques cantonaux pour le futur	Table Ronde	1	C11 Proposer et valider des objectifs cantonaux clairs et mesurables pour le transport marchandises C12 Définir les indicateurs pour évaluer l'atteinte des objectifs		
	C2 Vision stratégique pour les grands générateurs de trafic poids lourds	SDT / SM / SESA / SR	2	C21 Etablir un document de planification (inter)cantonale pour la localisation des grands générateurs de trafic poids lourds	Centres logistiques - gravières	R
	C3 Vision stratégique pour l'approvisionnement des agglomérations	Responsable des agglomérations et municipalités - ATE	2	C31 Intégrer la problématique du transport marchandises dans les études des projets d'agglomération		
				C32 Evaluer les stratégies actuelles des professionnels pour approvisionner les agglomérations		
				C33 Recenser les différentes possibilités d'approvisionnement des agglomérations	Programme national de recherche 54	
				C34 Accompagner la programmation et le financement d'expérimentations locales		
C35 Evaluer la possibilité du multiusage des infrastructures (circulation, livraison, stationnement)						
C36 Etablir une stratégie pour l'approvisionnement des agglomérations, en accord avec les objectifs définis au niveau cantonal						
D Planifier	D1 Réseau routier pour le trafic poids lourds	SR / ASTAG	En cours (réseau routier vaudois 2020)	D11 Poursuivre la mise en œuvre de la modernisation du réseau routier sur la base des points noirs du réseau 40 tonnes et des infrastructures dans un état critique	Pont de Bussigny Jonction Ecublens	
				D2 Réseau des interfaces rail-route	SM / SESA / SDT / SR / SEVEN / SELT	1
	D22 Planifier un réseau d'interfaces performant en combinant les besoins actuels et futurs des différentes filières et la problématique transfrontalière	Pôle d'Eclépens Interfaces Terco et CFF à Chavornay	S			
	D23 Etudier l'acceptabilité environnementale des interfaces	Pôle de la Poissine				
	D24 Recenser les pôles de développement avec une interface rail-route nécessitant un connection efficace avec l'autoroute	RC177	E			
	D25 Classer les interfaces retenues dans le PDCn	Interface de Chêrens				
	D3 Transports lacustres des matériaux	SESA / SDT	En cours	D31 Etudier la faisabilité du transport lacustre (marché, filière, impacts, planification)	Etude en cours par le SESA	
				D32 Planifier un réseau d'interfaces pour le transport lacustre (interfaces rail et interfaces routes)		
	D33 Classer les sites dans le PDCn					R
	D4 Utilisation des lignes ferroviaires régionales (BAM, TRAVYS, Pont - Brassus, Broye)	SM	En cours (BAM)	D41 Etudier le marché du transport marchandises pour des lignes régionales et leur capacité	Transport de matériaux pierreux par le BAM	
D42 Proposer une stratégie pour l'utilisation des lignes régionales pour le transport marchandise						
D5 Maîtrise foncière à proximité des infrastructures ferroviaires	SDT / GOP / Municipalités / CFF	2	D51 Recenser les terrains utiles au transport ferroviaire en vue d'une modification d'affectation future			
			D52 Définir une politique d'achat des terrains proches des lignes ferroviaires et des interfaces			
D6 Disponibilité des sillons ferroviaires pour le transport marchandises	CFF / SM	2	D61 Quantifier les sillons marchandises disponibles selon les différents horizons de développement	3ème voie		
			D62 Définir les besoins en sillons marchandises pour le futur			
			D63 Evaluer les infrastructures nécessaires pour que les sillons marchandises répondent aux besoins futurs			
E Financer	E1 Fonds cantonal pour le soutien du transport marchandises	SELT	2	E11 Etudier les modalités du fonds de soutien pour le transport marchandise (objectifs, fonctionnement, approvisionnement, gestion)		
F Favoriser	F1 Fiscalité environnementale et politique incitative	SEVEN / ACI / ATE	2	F11 Etudier l'opportunité d'une taxe sur certaines marchandises		
				F12 Evaluer les effets d'une fiscalité plus incitatives sur les émissions des véhicules		
	F2 Exemplerité des pouvoirs publics	DINF - SIPAL	2	F21 Définir les règles pour le transport des marchandises dans les marchés publics		
F3 Communication sur le transport marchandises ferroviaire	Association des usagers (A2)	2	F31 Préparer les outils pour la promotion du transport combiné et du transport ferroviaire			

Responsables

ACI	Administration cantonale des impôts
DINF	Département des infrastructures
GOP	Groupe opérationnel des pôles
SDT	Service du développement territorial
SELT	Service de l'économie et du logement
SESA	Service des eaux, sols et assainissement
SEVEN	Service de l'environnement et de l'énergie
SIPAL	Service des immeubles, patrimoine et logistique
SM	Service de la mobilité
SR	Service des routes