



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

François Donini
Raimund Fridrich

Conditions de succès et d'échec de la mise en œuvre de la politique de transport dans les agglomérations. Analyse comparée des cas du Tram Region Bern et du métro M2 à Lausanne

Working paper de l'IDHEAP 9/2016
Unité Politiques publiques et durabilité



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Conditions de succès et d'échec de la mise en œuvre de la politique de transport dans les agglomérations. Analyse comparée des cas du Tram Region Bern et du métro M2 à Lausanne

Travail de séminaire CAS/MPA Politiques publiques comparées

François Donini/Raimund Fridrich
2 décembre 2015

Working paper 9/2016
Unité Politiques publiques et durabilité

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL : <https://serval.unil.ch/>

Table des matières

Partie 1: Lausanne – Berne : deux processus contrastés de mise en œuvre de la politique de transport d’agglomération.....	4
1. Introduction.....	4
2. Le projet "Tram Region Bern"	5
T1. Chronologie du projet Tram Region Bern.....	5
Echec du projet Tram Region Bern aux urnes.....	6
3. Projet du métro Lausannois M2.....	6
T2. Chronologie M2 Lausanne.....	7
Approbation en votation cantonale	7
4. Justification du choix des deux cas	7
5. Hypothèses explicatives des différences de résultat des processus de mise en œuvre entre les deux cas.....	8
T3. Hypothèses.....	8
6. Arrangement de régulation localisé (ARL)	9
Berne	9
Lausanne.....	10
7. Qualificatifs de l’ARL.....	12
T4. Comparaison des outputs des ARL.....	12
T5. Comparaison des stratégies dans les ARL.....	14
Partie 2: Quels sont les facteurs de succès et d’échec des deux projets de transport d’agglomération ? Analyse comparative des variables indépendantes	15
8. Modèles de causalité institutionnel et spécifiques	15
Modèle de causalité institutionnel.....	15
Hypothèse sur les causes (modèle institutionnel)	16
Hypothèse sur les interventions (modèle institutionnel)	17

T6. Configuration des acteurs de la politique fédérale des agglomérations (institutionnel)	17
Tram Region Bern : La définition d'un faux problème public ?	17
Hypothèse sur les causes (institutionnel)	18
Hypothèse sur les interventions (institutionnel)	18
T6. Configuration des acteurs, Berne (institutionnel)	18
Cas du M2 Agglomération lausannoise : Définition du problème public.....	19
Hypothèse sur les causes (institutionnel)	19
Hypothèses sur les interventions (institutionnel).....	19
T7. Configuration des acteurs, Lausanne (institutionnel).....	19
9. Portefeuille des ressources mobilisées et échangées.....	20
10. Plans d'action	21
T8. Comparaison des plans d'action	22
11. Arrangements politico-administratifs (APA)	24
T9. Comparaison des APA	26
12. Programme politico-administratif (PPA).....	28
Partie 3: Partie conclusive	30
13. Conclusion et principaux enseignements	30
T10. Tableau des conclusions.....	30
14. Retour sur les hypothèses	32
T11. Evaluation des hypothèses	32
Bibliographie	34
Littérature scientifique.....	34
Rapports, documents et sources officielles	34
Bases légales.....	35
Consultation de spécialistes	35
Annexes	36
Annexe 1 – ARL	36
Annexe 2 : Portefeuille des ressources mobilisées et échangées.....	41
Annexe 3 : Programme politico-administratif – Bases légales.....	43

Partie 1: Lausanne – Berne : deux processus contrastés de mise en œuvre de la politique de transport d’agglomération

1. Introduction

La présente étude de cas porte sur la comparaison de la réalisation de deux projets de transport d’agglomération – le projet du métro M2 à Lausanne et le prolongement du tram 10 de Berne à Köniz et Ostermundigen (Tram Region Bern) – afin d’identifier les conditions de succès et d’échec de la mise en œuvre de la politique de transport d’agglomération au niveau de deux agglomérations suisses. Les cantons de Vaud et de Berne ainsi que les communes et les structures d’agglomération concernées ont cherché avec ces projets à résoudre un problème de capacité de leurs réseaux de transport public. Tandis que le M2 a pu être réalisé suite à l’approbation par la population cantonale d’un crédit-cadre en 2002, la prolongation du tram dans la région bernoise échoua en 2014, les citoyens de Köniz et d’Ostermundigen refusant les crédits communaux nécessaires.

Les deux projets s’inscrivent dans le champ de la politique des transports publics tout en prenant place dans une stratégie d’agglomération, ceci à deux moments de maturation fort différents de la politique d’agglomération développée depuis une dizaine d’année par la Confédération.

Si la mise à l’agenda de la politique d’agglomération a eu lieu à la fin des années 1990. Elle prend un véritable envol avec la mise en place d’un instrument fédéral de subventionnement des transports publics en 2008. La possibilité d’accéder à un financement fédéral important pousse les cantons à développer de nouvelles stratégies, intégrant planification de l’urbanisation, planification des transports et politique de l’environnement. La Confédération met en effet comme condition à sa contribution une "solution efficace et écologique aux besoins de déplacements exigés par une société et une économie compétitive"¹.

Le projet lausannois est lancé au moment où les problèmes d’agglomérations surgissent à l’agenda fédéral, mais pour lesquels aucun programme d’action n’existe encore. Le projet bernois, plus tardif, s’inscrit dans un contexte à première vue plus favorable, dans la mesure où il existe désormais un plan d’action² très structurant au niveau fédéral lié à des ressources supplémentaires. C’est pourtant ce dernier qui échouera. L’objectif de la présente étude consiste donc dans l’explication de ces deux destins contradictoires de la mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations dans deux cantons.

Comme on le verra lors de cet examen, les différents contextes expliquent en partie la manière dont les deux projets ont été conduits, et leur destin divergents. Le projet bernois est traversé par le respect des règles et des procédures en place destinées à obtenir les ressources cantonales et fédérales. Relativement sûres de leur fait, les autorités n’ont que peu investi dans le soutien populaire à leur projet, même si elles savaient qu’à un moment ou à un autre il serait nécessaire de passer par une consultation populaire. Au contraire le projet lausannois a été dès le début marqué par les incertitudes liées à l’absence d’un cadre défini. Sa conduite est plus pragmatique et échelonnée

¹ Art 4, Abs 1 IFG

²La politique fédérale des agglomérations ne forme pas un tout cohérent. Bien qu’elle s’inscrive dans une gestion globale du territoire telle que définie dans la loi sur l’aménagement du territoire (RS 700), elle reste en effet subsidiaire et parcellaire. En matière de transport et d’urbanisation, le principal instrument d’incitation est représenté par le fonds d’infrastructures (RS 725.13).

d'arrangements substantiels conséquents. La consultation populaire est très tôt perçue comme un élément de légitimité déterminant et le soutien populaire sera recherché de manière très précoce, de même que tout au long du processus d'élaboration du projet.

2. Le projet "Tram Region Bern"

Au milieu des années 1960, le développement du trafic urbain tend à favoriser le bus, dont la réalisation est plus flexible et moins chère. Toutefois, on constate des différences régionales assez frappantes. En Suisse romande, les villes de Genève et Lausanne abandonnent le tram alors que la population bernoise (et zurichoise) donne une préférence à son maintien. Alors qu'à Lausanne des autobus remplacent le tram dès 1964, les citoyens bernois s'engagent activement pour maintenir le tram.³ C'est pour cette raison que Berne a eu rapidement un réseau de tram efficace au contraire de Lausanne.⁴

La stratégie générale de mobilité (*Gesamtmobilitätsstrategie*) du canton de Berne vise à concrétiser les principes du développement durable définis au niveau constitutionnel. Ces principes couvrent en particulier les dimensions environnementales, sociales et économiques. C'est en particulier cette dernière dimension que le gouvernement bernois mettra en avant dans le projet de "Tram Region Bern". Selon lui en effet, ce projet, en prolongeant la ligne de tram vers les communes bernoises de Köniz (env. 38'000 habitants) et Ostermundigen (env. 15'000) tout en remplaçant la ligne de bus existante, crée un effet positif sur l'économie et les finances publiques de la région.⁵ Les principes du développement du territoire (*Raumentwicklungspolitik*) sont pour leur part fixés dans le plan directeur cantonal et coordonnés avec la stratégie générale de mobilité.

Le canton joue un rôle-clé dans les projets de transport régional ou d'agglomération : il participe amplement au financement et assure la direction de l'organisation de projet. L'un des défis qui se pose aux autorités cantonales est que les projets doivent remplir les conditions d'efficacité définies par la Confédération⁶ afin de pouvoir accéder aux subventions fédérales.

T1. Chronologie du projet Tram Region Bern

1995	Concept de développement territorial de la ville de Berne (<i>Räumliches Stadtentwicklungskonzept</i>). Définition d'un développement harmonieux de l'urbanisation et du trafic.
2003	Stratégie de mobilité de Berne. L'agglomération bernoise est définie de manière conceptuelle.
2005-2007	Evaluation des besoins (<i>Zweckmässigkeitsbeurteilungen</i>) en matière de transports publics à Berne, Köniz et Ostermundigen par les communes concernées. Cet examen aboutit à plusieurs mesures d'amélioration, à une estimation des investissements, ainsi qu'à l'établissement d'une organisation de projet basée sur l'intégration de tous les acteurs concernés.

³ Jemelin (2008), S. 35.

⁴ Vgl. Kaufmann et Sager (2009), p. 14 seq.

⁵ Conseil exécutif du Canton de Berne, *Gesamtmobilitätsstrategie*, 2008, S. 5.

⁶ „1. Bessere Qualität des Verkehrssystems; 2. Mehr Siedlungsentwicklung nach innen; 3. Weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch; 4. Mehr Verkehrssicherheit.“ 09.083, Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr, S. 8342.

2009	Conseil exécutif (Office des travaux publics, du transport et de l'énergie): Définition d'une stratégie pour le développement du transport public.
2010	Pré-projet Tram Region Bern. Celui-ci est financé par les communes concernées.
2011	Crédit de planification pour l'élaboration du projet de construction approuvé par les conseils communaux concernés.
2012	Rapport sur les résultats de la consultation publique du pré-projet.
2013	Projet de construction et procédure d'approbation des plans pour les différents tronçons du projet.
2014	Votations communales sur le crédit de financement du Tram Region Bern (2 communes refusent le crédit).
2015	Post-analyse de la votation par la commune d'Ostermundigen.

Echec du projet Tram Region Bern aux urnes

Les trois communes concernées par le projet du Tram Region Bern connaissent toutes le principe du référendum financier obligatoire. Il s'applique dans la commune de Berne à partir de 5 millions de francs et à Köniz et Ostermundigen à partir de 2,5 millions de francs. Comme les crédits communaux nécessaires pour l'aménagement du tram dépassent largement ces montants, une votation communale a eu lieu le 28 septembre 2014. Avec 61,3% de oui, seule la commune de Berne accepte largement le crédit ; les communes de Köniz et d'Ostermundigen ont pour leur part refusé le financement du projet avec 61,4% respectivement 53,4% des votes. Ce résultat met un point final au projet : il aurait fallu avoir un résultat positif dans chacune des trois communes.

3. Projet du métro Lausannois M2

La politique des transports publics des années 1990 sur le territoire vaudois est marquée par l'émergence d'une volonté de coordination régionale. La loi cantonale sur les transports publics, entrée en vigueur au début des années 1990, va donner un rôle central de pilotage au canton. La nécessité d'une coordination régionale, déjà apparue dans la réalisation du M1 (1991), se retrouve dans la réalisation du M2, même si ce dernier, dont la réalisation est prévue presque entièrement sur la commune de Lausanne, aurait pu à première vue ne rester qu'un projet communal. Il a cependant été conçu comme la clé de voûte du réseau de transport cantonal permettant de connecter et de renforcer l'efficacité de tous les grands axes de transports aboutissant en ville de Lausanne (lignes ferroviaires CFF, LEB, M1, réseau de bus régional du Jorat, parcs-relais P+R).

Le concept de transport régional vaudois aboutira à la réalisation du projet « Réseau express vaudois » (REV) au milieu des années 2000. A côté de cet aspect central de la politique des transports publics, trois autres objectifs principaux ont été poursuivis par le projet du M2:

- Une démarche d'urbanisation. Le nouvel axe devait permettre la densification de nouveaux quartiers sur le territoire communal.
- Une mesure de sauvegarde de l'environnement, notamment en matière de qualité de l'air. Le M2 figurait dans la liste de mesures prévues par le canton en vertu du plan de mesures relevant de l'Ordonnance sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1).

- Un élément de politique économique : la création d'un tel chantier représentait un soutien à la branche de la construction dans une situation conjoncturelle difficile.

T2. Chronologie M2 Lausanne

1973	Plan directeur régional de la CIURL prévoit la jonction des voies ferrées LO (Lausanne-Ouchy) et LEB (Lausanne-Echallens-Bercher) par une ligne allant de la place du Flon à la Blécherette et Romanel. Première évocation d'un nouveau transport lourd en direction du haut de la ville.
1987	Plan directeur cantonal des transports. Le M2 est introduit comme piste à poursuivre.
1988	Etude de la ville sur les possibilités d'une ligne vers le nord. Première mention d'un tracé en Y (la Sallaz/Vennes).
1991	Mise en service du TSOL (M1) desservant les Hautes Ecoles de Dorigny.
1993-1996	Etude du prolongement du métro Lausanne-Ouchy vers le nord-est (mandat cantonal). Dossier final, Roland Ribic & associés SA, novembre 1996.
1996	Plan directeur de la ville de Lausanne (mention du M2 comme option nécessaire). Crédit pour le projet d'étude ; définition du tracé ; réalisation d'appels d'offre sur le gros œuvre ; Clarification des aspects techniques (choix du matériel).
1998	Référendum financier devient obligatoire sur le plan cantonal.
2000	Plan directeur cantonal des transports (TL) ; 1 ^{ère} mise à l'enquête.
2001	2 ^{ème} mise à l'enquête (version adaptée suite aux réactions).
2000-2002	Mise en place de l'arrangement financier : obtention d'un financement spécial de la Confédération ; phase parlementaire d'octroi de crédit (Conseil communal, Grand Conseil).
2002	Votation cantonale
2003-2008	Concession de la Confédération ; réalisation des travaux/obtention d'un nouveau crédit de 120 millions de la Confédération.

Approbation en votation cantonale

Le 24 novembre 2002, la population du canton se prononce, en vertu du referendum financier obligatoire, sur une demande de crédit de 305 millions de francs en faveur de la société chargée de la réalisation du M2 (société « Métro Lausanne-Ouchy »). La population vote à plus de 62% en faveur de ce projet (74% sur la commune de Lausanne). Les quelques communes s'opposant au projet se trouvent pratiquement toutes en périphérie du canton (districts d'Avenches, Pays d'Enhaut, Grandson)⁷.

4. Justification du choix des deux cas

Les deux projets analysés ici prévoient la mise en place d'une infrastructure de transport lourd d'un montant de plusieurs centaines de millions de francs dans une agglomération

⁷ <http://www.elections.vd.ch/votelec/Frameset.htm?scrut=VDVO2002/124&myURL=index.ht>

de taille sensiblement équivalente. Ils mobilisent une structure d'acteurs semblable (Confédération, canton, commune, organisation d'agglomération et société de transports publics). Pour obtenir les crédits nécessaires au projet à travers une consultation populaire, les initiants doivent présenter un projet (et sa mise en œuvre) susceptible de rassembler une majorité des votants. Les deux projets s'appuient sur des projections en matière de croissance économique et démographique très fortes.

Au-delà de ces similitudes, ces projets présentent des arrangements institutionnels (APA), ainsi que des plans d'action (PA) différents. Ces différences sont bien sûr liées au fait qu'ils ont été menés dans deux cantons différents, mais résultent également du décalage temporel d'une quinzaine d'années qui sépare le processus décisionnel de ces deux projets (diachronie) : un même acteur commun (la Confédération) a en particulier complètement changé son rôle pendant cette période suite à la mise en place de la politique fédérale de transport d'agglomération. Par ailleurs, les contextes économique et social généraux sont totalement différents, et cela doit être pris en compte dans une analyse prenant comme variable dépendante le sort d'un scrutin.

5. Hypothèses explicatives des différences de résultat des processus de mise en œuvre entre les deux cas

Dans la mesure où l'outcome à expliquer est le sort différent que connaissent ces deux projets face à la population, les hypothèses portent sur trois niveaux :

- les règles institutionnelles (procédures de consultation);
- les plans d'action;
- le cadre économique et social dans lequel ces consultations ont eu lieu.

Les hypothèses explicatives de ces résultats surprenants et contre-intuitifs de l'échec bernois et du succès lausannois peuvent être formulées de la manière suivante :

T3. Hypothèses

<i>Hypothèse 1</i>	La différence du mode de scrutin a joué un rôle important dans le résultat. Les tiers perdants « locaux » ont bénéficié de plus de possibilités de faire échouer le projet lors des trois scrutins communaux bernois que dans le grand scrutin cantonal vaudois.
<i>Hypothèse 2</i>	Un plan d'action élaboré par un nombre d'acteurs réduit, fortement centralisés et incarnés par des personnalités connues et crédibles est un atout. Des structures relativement simples, des règles de décision très centralisées, une constellation politique homogène aux différents niveaux institutionnels, constituée de personnalités fortes partageant une même vision constituent un avantage important pour vendre le projet à la population.
<i>Hypothèse 3</i>	L'existence d'une marge de manœuvre significative dans le plan d'action est un atout. Dans la mesure où le choix d'une infrastructure est par nature très discriminant, il doit y avoir suffisamment de marge de manœuvre dans le PA afin de pouvoir procéder aux ajustements nécessaires en fonction des problèmes rencontrés tout au long de l'élaboration et la mise en œuvre du projet.

Hypothèse 4	Un plan d'action participatif peut éventuellement devenir risqué si la marge de manœuvre des porteurs du projet est objectivement étroite. Une forte ouverture permet d'entendre les plaintes et les suggestions, mais offre en même temps la possibilité aux tiers-perdants de se structurer.
Hypothèse 5	Un projet d'infrastructure a plus de chances d'être soutenu s'il répond à une urgence actuelle plutôt qu'à un seul hypothétique besoin futur. Une consultation populaire quant à un projet d'infrastructure s'appuie sur les besoins ressentis par les votants. Ceux-ci sont d'autant plus susceptibles d'y être favorable que ce besoin est ressenti de manière forte et claire.
Hypothèse 6	Un projet d'infrastructure a plus de chances d'être soutenu si ses porteurs peuvent faire valoir auprès de la population la réalisation d'un succès antérieur récent. En ayant en tête un projet récent couronné de succès, la population est plus à même d'accorder son soutien à un nouveau projet. Le M2 a été conçu à la suite du métro M1 (TSOL) entre Lausanne-Centre et Renens. Le Tram Region Bern arrive peu après le projet de Tram West Bern qui échoua une première fois dans les urnes et ne put être réalisé qu'après un redimensionnement important.
Hypothèse 7	Le contexte économique et social joue un rôle important dans les choix de la population. Le M2 est né dans un contexte de marasme économique et financier des pouvoirs publics, alors que le projet bernois s'inscrit dans une situation économique beaucoup plus favorable, accompagnée cependant de craintes de la part de la population concernant un développement non maîtrisé (immigration, acculturation, densification).

6. Arrangement de régulation localisé (ARL)

Berne

Lors de l'élaboration du projet Tram Regio Bern, le cadre législatif définit clairement le périmètre et les conditions qui doivent être remplies pour bénéficier d'un financement cantonal et fédéral. Ce cadre règle aussi la procédure participative ouverte à toutes les parties. La densité normative laisse peu de marge de manœuvre aux solutions "improvisées".

Selon la loi bernoise sur la mobilité de 1994 (Loi sur les transports publics - LCTP; RSB 762.4), le Canton est l'acteur principal en matière de transport public d'agglomération. Les orientations stratégiques sont définies dans la stratégie de mobilité globale du canton de Berne datant de 2003 élaborée par le service de mobilité globale (*Fachstelle Gesamtmobilität*). Le degré de réalisation de la stratégie est examiné tous les quatre ans et les mesures correctives sont proposées au Conseil-exécutif. L'objectif de cette stratégie est une coordination optimale et une cohérence entre transport public et transport individuel. Elle englobe donc tous les modes de transport et tous les niveaux fédéraux (Confédération, canton, région et communes).

L'offre de transport public local et régional est définie par le parlement cantonal. Il décide également de son financement. Ses décisions sont basées sur les concepts élaborés par les conférences régionales de transports « *Regionale Verkehrskonferenzen/ Regional-*

konferenzen » (RVK/RK)⁸ dans lesquelles toutes les communes sont représentées. Les décisions de ces conférences reposent pour leur part sur la stratégie cantonale en matière de mobilité. Dans le cas du projet Tram Region Bern, la conférence régionale compétente est la RVK « Bern Mittelland ».

- *Soutien politique*: Vu la configuration politique de l'époque, le projet Tram Region Bern a été fortement associé au parti socialiste. Autant la ville de Berne et la commune d'Ostermundigen étaient alors dominées par la gauche. La commune de Köniz, plus rurale, a vu son directeur des infrastructures (*Baudirektor*), radical, perdre son poste et être remplacé par une représentante du PS. Quelques tensions politiques au niveau de l'exécutif de cette commune ont eu un certain impact sur son positionnement dans ce projet : le soutien officiel a été plus tardif et est resté plus instable que dans les deux autres communes.
- *Financement*: Sur la base de la loi sur le transport public (Art. 12) et de la loi sur la péréquation financière (*Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich*; Art. 29), les communes participent à hauteur de 30% aux frais globaux des transports publics du canton. Il existe une clé précise de participation aux coûts. Ce mode de financement ne laisse aucune flexibilité dans son application. A moins de changer la loi, le canton ne peut donc proposer aucun allègement ou arrangement spécifique pour décharger les communes.
- *Direction du projet*: Le canton, plus spécifiquement la direction des transports et de l'énergie (*Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion*) assure la conduite des projets de transports publics. Leur réalisation est déléguée à l'Office des transports publics et de la coordination des transports (Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination). Les entreprises de transport - ici Bernmobil - jouent un rôle d'expert prépondérant dans la phase opérationnelle. Ce sont par exemple elles qui touchent les subventions de fonctionnement du canton sur la base de contrats annuels de prestation de transport.
- *Participation*: Fort des expériences (malheureuses) du projet Tram Bern West (qui a échoué quelques années auparavant), la direction du projet table sur l'intégration de tous les acteurs dès la phase initiale du projet. Ainsi toutes les parties directement et indirectement concernées seront impliquées et reçoivent la possibilité de se prononcer. Toutefois, cette large ouverture conduit à former et à informer les opposants qui disposeront alors du temps et de tous les éléments nécessaires pour concevoir une véritable campagne bien argumentée contre le projet.

Lausanne

La planification d'une nouvelle infrastructure régionale de transport public dans le canton de Vaud est *aujourd'hui* en principe, comme à Berne, la tâche des structures d'agglomération. Ces nouveaux acteurs ont vu le jour dès le milieu des années 2000. Le

⁸ Les tâches des Conférences régionales des transports (RVK/RK) sont résumées sur leur site internet (<http://www.bernmittelland.ch/de/themen/verkehr/aufgaben.php>):

"- Erarbeitung regionaler Angebotskonzepte als Grundlage für die mittelfristige Angebotsplanung des Kantons
- Mitwirkung und Begleitung von Tarifverbänden
- Vorbereitung und Begleitung von Tarifverbänden
- Vorbereitung von regionalen Zusatzangeboten
- Koordination von Individualverkehr und öffentlichem Verkehr in der Region"

canton conserve néanmoins un rôle central sur le développement de ces infrastructures dans la mesure où il en assure une grande partie du financement, qu'il garantit leur coordination suprarégionale et mène les négociations avec la Confédération. Les parlements cantonaux et communaux se prononcent sur les orientations en matière de politique des transports à travers les procédures d'approbation de leur planification (plans directeurs, plans sectoriels) ou des demandes de crédit. La population dispose d'un droit de référendum sur certaines de ces décisions.

La réalisation du M2 s'est cependant déroulée dans un contexte différent. Les visions d'agglomération étaient encore quasi inexistantes. En conséquence, l'organisation régionale des communes de la région lausannoise (COREL) n'a joué qu'un rôle très secondaire dans la mise en place du M2. C'est le canton qui, en reprenant une première idée lancée par la ville de Lausanne, va s'occuper de la mise en œuvre du projet.

Un groupe de projet est créé en 1996 sous la présidence du chef du Département cantonal des infrastructures et regroupant les représentants politiques de Lausanne, d'Epalinges ainsi que le directeur des transports de la compagnie des transports publics lausannois et du président de la COREL. Des ingénieurs et spécialistes des transports du canton, de la ville et des TL conduisent les travaux d'expertise et négocient dans différents sous-groupes de travail. Au terme de ces travaux, l'arrangement qui sera présenté en 2002 à la population s'articulera autour de trois axes :

- *Le choix du matériel roulant* : la forte pente de la ville nécessitait un nouveau type de matériel. Le choix du métro automatique a été long à se dessiner. Les experts étaient très partagés sur la question de savoir si cette solution offrait le même degré de sécurité (freinage en particulier) qu'un matériel plus traditionnel à crémaillère. Ce débat a été relayé au niveau politique et a constitué à un certain moment une menace réelle pour le projet. Les responsables ont décidé d'intégrer les représentants de cette opposition dans leur projet. Ils les ont dotés en ressources (information, financières) de manière à ce qu'ils puissent vérifier par eux-mêmes le bien-fondé technique des deux solutions. Cette stratégie d'intégration a été un succès, même si cette opposition dissimulait plutôt des soucis de politique industrielle régionale : le matériel débouté aurait dû être construit dans le canton.
- *Le choix du tracé* : Le tracé avait largement déjà été établi sur la base des études précédentes. Il ne restait des décisions à prendre qu'en matière de gros œuvre ainsi qu'en matière d'emplacement et d'architecture des stations. La direction des TL a lancé, parallèlement au projet, une grande révision participative de son réseau de surface. Cette procédure, et son résultat qui sera connu avant la votation, permettront à la population de se figurer plus concrètement les avantages de la création de cette nouvelle ligne.
- *Un arrangement financier avantageux* : présenter un projet de plusieurs centaines de millions alors que les finances cantonales (et communales) connaissaient des déficits importants était une gageure. Pour cette raison, le projet n'avait pas même le soutien de la majorité (de droite) du Conseil d'Etat, ceci jusqu'au début 2002. Dans ces circonstances, la réduction des coûts était un impératif. Par rapport aux plans initiaux, on a en particulier renoncé à des options stratégiques importantes

(notamment le doublement de la ligne sous-gare⁹) tout en recherchant des nouveaux partenaires financiers. Le canton a su notamment obtenir une subvention conséquente de la Confédération alors que la base légale pour le financement du transport d'agglomération n'existait pas encore et que la Confédération appliquait elle-même une politique financière restrictive. Pour gagner le soutien des communes, les autorités cantonales ont lancé une révision de la loi cantonale sur les transports publics visant à décharger les communes du poids financier de cette nouvelle ligne. Enfin, le fait que la commune de Lausanne accorde un prêt volontaire pour boucler le montage financier a permis de témoigner de l'engagement de la commune-centre dans le projet (vis-à-vis des communes périphériques). L'ensemble du montage financier a été constitué de prêts sans intérêts et de garanties d'emprunts à la société chargée de la construction (sauf la part de la Confédération qui était une subvention réelle). Dans ce montage, les véritables coûts du projet pour les pouvoirs publics (couverture à long-terme du déficit d'exploitation de la nouvelle société) étaient peu transparents.

7. Qualificatifs de l'ARL

T4. Comparaison des outputs des ARL¹⁰

Périmètre	<p>Les similitudes entre les deux ARL analysés, sont clairement plus importantes que leurs différences. Tandis que le périmètre actoriel des deux cas est quasi identique englobant les trois niveaux administratifs plus un niveau régional, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire joue un rôle plus important dans le cas bernois. Ceci est dû à l'introduction du fonds fédéral d'infrastructure qui normalise dès 2008 la subvention de projets d'agglomération par la Confédération. Le projet lausannois obtiendra aussi une subvention fédérale mais sans devoir remplir de véritables conditions. Les acteurs locaux sont dans les deux cas regroupés dans des groupes de projets différenciant un organe politique d'un organe opérationnel.</p> <p>Une grande différence réside cependant dans le nombre et le rôle des communes. Elles jouent dans le projet bernois un rôle décisionnel beaucoup plus important. La gestion du projet bernois est, de par le nombre d'acteurs, plus complexe.</p>
Contenu substantiel et institutionnel	<p>Au niveau du contenu substantiel, on constate aussi plutôt des analogies. Les deux projets visent la création d'une nouvelle infrastructure lourde de transport de portée réduite devant remplacer pour des raisons de capacité une desserte assurée par des bus. Dans les deux cas, la préparation de la politique (choix final du tracé, choix du matériel, plan financier) est assurée à travers des négociations et des expertises.</p> <p>Les arguments avancés pour justifier ces projets sont analogues (optimalisation d'une conception régionale du transport à un besoin de déplacement actuel et futur, maîtrise de l'urbanisation, modération du trafic</p>

⁹ Cette décision d'économie conduisait en pratique à créer un goulot d'étranglement limitant les capacités futures de la ligne. Entre-temps, on est revenu sur cette décision dans la mesure où le nouveau projet d'aménagement de la gare de Lausanne prévoit à nouveau le percement de cette deuxième ligne pour permettre d'accélérer les cadences.

¹⁰ Voir aussi tableau 1 dans l'annexe

	<p>motorisé). Il s'agit des grands axes qu'on retrouve dans la politique fédérale d'agglomération.</p> <p>Au niveau institutionnel on constate cependant un certain nombre de différences :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dans le cas lausannois, le cadre institutionnel est plus « lâche » ; il laisse en contrepartie plus de marge de manœuvre à la négociation. Dans le cas bernois, on rencontre un cadre beaucoup plus structuré qui laisse moins de marge aux négociations. Une marge de manœuvre n'est en soi qu'un « possible », elle doit être encore utilisée ; les personnalités et les réseaux jouent alors un rôle important. On constate de fait une forte politisation du projet dans le cas lausannois alors que le cas bernois apparaît se dérouler de manière plus procédurale. - Les populations ont été consultées sur les crédits à des moments différents du projet. Le projet bernois présenté à la population était encore imparfait sur un certain nombre de points : en particulier la mise à l'enquête n'avait pas été réalisée (incertitude sur les coûts) et la part de la Confédération était restée plutôt faible. La consultation sur le projet lausannois a été réalisée par contre sur un projet entièrement bouclé et doté d'un arrangement financier favorable. - Le projet s'est voulu extrêmement participatif et ouvert au niveau bernois. Cela n'a pas été le cas du côté vaudois. - La consultation a eu lieu au niveau cantonal du côté vaudois et au niveau des trois communes concernées du côté bernois. <p>Au total, on assiste, dans le cas lausannois, à la mise en place d'un véritable ARL constitué de décisions ad hoc (notamment en ce qui concerne les aspects financiers) en dehors des seules obligations et procédures légales, ce qui n'est pas le cas à Berne où l'on ne trouve pas de telles décisions ad hoc au-delà de la loi.</p>
Degré de formalisation	Le degré de formalisation des différents outputs ne se distingue guère entre les deux cas, ce qui est typique de projets d'infrastructures de nature très technique. Par ailleurs, les documents destinés à la votation étaient dans les deux cas très détaillés.
Statut	Le statut est défini dans cette analyse en fonction de l'issue des scrutins : accepté dans le cas du M2, refusé dans le cas du projet Tram Region Bern.
Cohérence	La cohérence des deux cas est semblable. Les deux projets de trafic d'agglomération s'inscrivent dans le développement (et la potentialisation) d'un réseau de transport public déjà existant.
Degré de coordination avec d'autres politiques publiques	Ceci est aussi vrai pour le degré de coordination avec d'autres politiques publiques , notamment la politique de l'environnement et d'aménagement du territoire. Le projet bernois s'inscrit dans une politique d'agglomération plus formalisée au niveau national.

Les acteurs recourent à des stratégies différentes dans la poursuite de leurs intérêts lors des procédures de décision qui se déroulent au sein de l'ARL. Les différences de stratégies suivantes ont été observées:

T5. Comparaison des stratégies dans les ARL¹¹

Inactivation	Cette stratégie, qui vise à ne pas utiliser un droit ou une ressource afin d'atteindre un objectif précis, n'a pas été observée.
Concrétisation	Dans les deux procédures de décision, une place très différente a été laissée à la participation. Le projet bernois a ouvert un large pouvoir d'intervention aux organisations émanant des habitants. Les règles institutionnelles ¹² prévoyaient que toutes les remarques et propositions devaient être examinées sérieusement et faire l'objet d'une réponse circonstanciée. Cette procédure très démocratique a été largement utilisée par ces organisations, parfois de manière abusive, et a conduit au bout du compte à une augmentation des coûts et à une certaine paralysie du projet. Le projet lausannois a sur ce plan adopté une toute autre stratégie en réduisant dès le départ la participation des habitants aux décisions au minimum. Une procédure de mise à l'enquête classique a été conduite ; pour le reste, la population a été informée, mais non consultée.
Détournement/ contournement	On constate dans les deux projets différentes stratégies de détournement ¹³ visant à peser sur les décisions finales. A Lausanne, dans les décisions portant sur le choix du matériel, on essaie de résoudre un différend en matière de politique industrielle à travers une polémique portant sur les caractéristiques techniques insuffisantes de l'option choisie. Les partisans du projet réussiront à parer le coup en réussissant à prouver la supériorité technique de cette solution. A Berne, tout au cours du projet et en particulier lors de la campagne, les opposants détourneront l'argument selon lequel le tram résout un problème de transport en montrant qu'il en créera au contraire un en devenant la cause principale du développement trop rapide de l'agglomération : on manifeste son opposition à la croissance de l'agglomération en s'opposant au tram.
Innovation	C'est à Lausanne qu'on voit le plus d'innovations dans les stratégies, ceci vraisemblablement parce que le cadre institutionnel est en général beaucoup moins formalisé. Par exemple, au niveau financier, le canton réussit contre toute attente à mobiliser de manière extraordinaire les ressources de la Confédération alors que celle-ci se trouve au milieu d'un programme d'économie. Autre exemple, le canton gagne l'appui des communes en réduisant leur part au financement des transports publics d'agglomération. Enfin, il met en place une politique d'information précoce et très innovante envers la population afin de la gagner au projet.

¹¹ Voir aussi tableau 1 dans l'annexe

¹² Une démarche participative est imposée au niveau fédéral pour tous les projets de transport d'agglomération bénéficiant d'un financement du Fonds d'infrastructure. Par ailleurs, une démarche participative est prévue au niveau du droit cantonal bernois pour tous les projets de travaux publics importants.

¹³ Nous renonçons à une différenciation plus détaillée entre stratégies de contournement et détournement dans ce travail : elles sont très proches.

Partie 2: Quels sont les facteurs de succès et d'échec des deux projets de transport d'agglomération ? Analyse comparative des variables indépendantes

8. Modèles de causalité institutionnel et spécifiques

Modèle de causalité institutionnel

Avant d'entrer dans le détail du triangle des acteurs propres à chacun des cas analysés, il est nécessaire d'avoir une vue du cadre institutionnel plus général dans lequel ils se placent. Ce cadre peut être également analysé sous la forme d'un modèle de causalité de degré supérieur.

Alors que la politique de l'aménagement du territoire a été institutionnalisée sur le plan fédéral à la fin des années 1970 par l'entrée en vigueur de la première loi sur l'aménagement du territoire¹⁴, c'est seulement au cours des années 1990 que la problématique des d'agglomérations a été mise à l'agenda sur le plan national. A une première initiative provenant de « l'Union des villes suisses », relayée par plusieurs interventions parlementaires, succède en 1998 la création d'une Communauté de travail villes-cantons à laquelle se joindra plus tard la Confédération. Cette Communauté deviendra alors la Conférence tripartite des agglomérations, acteur incontournable dans la conception de cette politique au niveau national. Suite à ces différentes pressions, la Confédération publie en 2001 son premier rapport stratégique sur la politique d'agglomération¹⁵. Elle y souligne en particulier la nécessité d'intégrer la problématique transversale des agglomérations dans les politiques sectorielles de la Confédération, ainsi que d'assurer une meilleure coordination institutionnelle, verticale et horizontale, y compris au niveau des unités politiques composant les agglomérations. La politique d'agglomération, selon cette stratégie, vise trois objectifs supérieurs principaux :

- garantir la qualité de vie et l'attractivité économique,
- garantir un développement coordonné du réseau polycentrique des villes,
- structurer de manière adéquate les zones urbaines.

Si le développement de l'infrastructure de transports constitue un élément de cette stratégie, on n'y trouve aucune proposition concrète de mesures. C'est à travers un autre canal que se matérialisera la politique fédérale dans ce domaine: fin des années 1990, les problèmes liés à l'engorgement des agglomérations par le trafic sont aigus ; les communes, connaissant des problèmes budgétaires, peinent à financer leurs projets de transports; les règles en matière de protection de l'environnement (de l'air en particulier) ne sont pas respectées. Comme souvent lorsqu'il s'agit de dégager des nouveaux principes d'action, le Conseil fédéral mandate un groupe d'experts¹⁶ chargé d'analyser les possibilités d'action de la Confédération et à faire des recommandations dans ce domaine. C'est dans le sillage de l'analyse des recommandations que sera formulée l'idée d'un financement stable assuré par la Confédération.

Le PPA se concrétisera d'abord par la définition d'une nouvelle compétence constitutionnelle¹⁷ qui sera suivie par la mise en place du projet de fonds de subventionnement des infrastructures

¹⁴ Ainsi que la création de l'ARE, l'office chargé de la conduire.

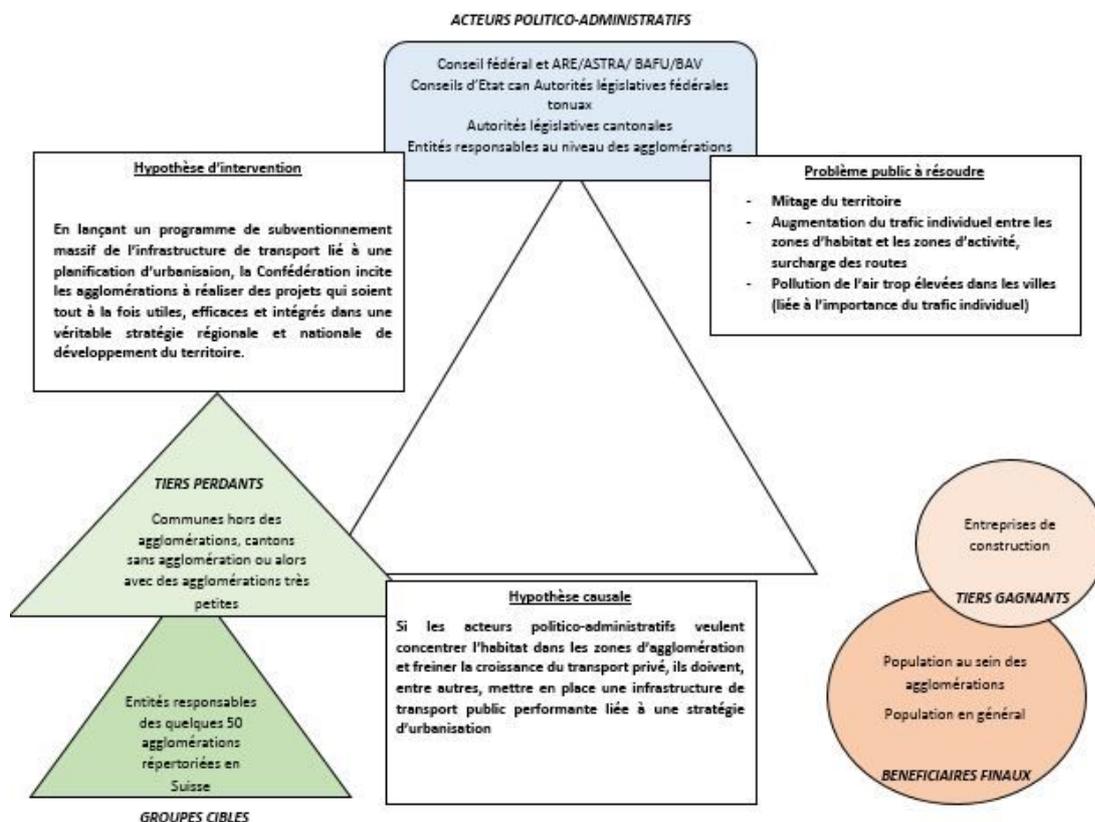
¹⁵ Conseil fédéral (2001) : Politique des agglomérations de la Confédération, rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001, Office fédéral du développement territorial ARE et Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Berne. Message

¹⁶ Groupe d'expert conduit par le Conseiller national Bieri.

¹⁷ L'énorme projet de révision constitutionnelle et législative réalisé dans le cadre de la nouvelle péréquation des tâches entre la Confédération et les cantons prévoit comme seule nouvelle tâche, une compétence partagée dans

de transports d'agglomération. Adopté par les chambres en 2006, il entrera en vigueur en 2008. La relative rapidité de sa mise en place témoigne de l'urgence ressentie et le relatif consensus qu'il rencontrait¹⁸.

C'est à ce cadre auquel on se réfère pour l'analyse du triangle des acteurs au niveau institutionnel même s'il n'existait pas au moment du lancement du projet lausannois.



Hypothèse sur les causes (modèle institutionnel)

Si les acteurs politico-administratifs veulent concentrer l'habitat dans les zones d'agglomération et maîtriser la croissance du transport privé, ils doivent entre autres mettre en place une infrastructure de transport public performante liée à une stratégie d'urbanisation.

le domaine des transports d'agglomération ; les objectifs seront désormais fixés de manière commune, réglés dans des conventions-cadre et contrôlés par la Confédération ; en contrepartie, la Confédération mettra en place un programme de subventionnement. Conseil fédéral (2004), Bulletin explicatif pour les votations du 28 novembre 2004.

¹⁸ Dès le dépôt du rapport Bieri, on relève des interventions parlementaires de tout bord politique demandant au Conseil fédéral d'agir. Par exemple, tout au long de la mise en place de ce nouveau rôle de la Confédération, on ne relève que deux types d'oppositions:

- celle des régions périphériques a pu être finalement levée grâce à une mise en place dans l'arrangement d'un dispositif de subventionnement fédéral plus important des routes de montagne ;
- celle du lobby routier qui s'est systématiquement opposé au fait que l'impôt sur les huiles minérales, qui alimente ce fonds, puisse financer des projets d'infrastructure ferroviaire de type RER. Sur ce point, le Conseil fédéral a précisé sa volonté en indiquant ne vouloir financer que des projets strictement d'agglomération et non des projets régionaux. Par ailleurs, l'argument de base indiquant qu'un investissement dans les transports publics d'agglomération est un avantage indirect pour les automobilistes a été répété comme un mantra. C'est le même genre de discussion qui est actuellement mené autour de l'initiative « vache à lait » qui sera présentée à la population le 5 juin 2016.

Hypothèse sur les interventions (modèle institutionnel)

En lançant un programme de subventionnement massif de l'infrastructure de transport lié à une planification d'urbanisation, la Confédération incite et aide les agglomérations à réaliser des projets qui soient tout à la fois utiles, efficaces et intégrés dans une véritable stratégie régionale et nationale de développement du territoire.

T6. Configuration des acteurs de la politique fédérale des agglomérations (institutionnel)

Acteurs politico-administratifs	Au niveau de la Confédération, la conduite de la politique est assurée par l'ARE. Cet Office évalue et sélectionne les projets déposés par les agglomérations et assure la coordination nécessaire avec les autres Offices fédéraux (OFT, SECO) dans ce processus. La décision finale appartient au parlement qui se prononce sur chaque décision présentée en paquet (on parle de « générations de projet »).
Bénéficiaires finaux	Les bénéficiaires finaux sont les personnes circulant dans l'agglomération. Dans la mesure où ces projets s'inscrivent dans un concept plus large d'aménagement du territoire, on pourrait même admettre l'existence d'un périmètre d'utilisateurs plus large.
Tiers-gagnants/ Tiers-perdants	A ce niveau de généralité, les tiers-gagnants sont en principe toutes les entreprises, publiques ou privées, mandatées pour la construction ou la gestion de ces infrastructures. Les tiers-perdants sont les entreprises qui voient leurs affaires diminuer par exemple suite à un changement des habitudes de transport.
Groupes cibles	Le groupe cible est constitué des agglomérations qui doivent concevoir, lancer et financer des projets de transports.

Tram Region Bern : La définition d'un faux problème public ?¹⁹

Le projet Tram Region Bern comporte trois tronçons du réseau de l'agglomération qui seront soumis à la Confédération pour un financement par le fonds d'infrastructure. Les citoyens des communes de Berne, Köniz et Ostermundigen ne se prononcent que sur la partie qui les concerne directement et non pas sur le projet dans son ensemble.

L'argument principal des autorités pour le projet est l'augmentation massive du nombre de voyageurs dans les transports publics de l'agglomération. Ils cherchent à provoquer un sentiment d'urgence en invoquant un système de transport déjà complètement saturé. Ils présentent la prolongation de la ligne de tram et le remplacement des lignes de bus par le tram comme la meilleure solution à ce problème. Le fait que les lignes de train CFF (S-Bahn) doivent être améliorées simultanément n'est par contre que très marginalement communiqué.

Une alternative constituée par l'augmentation du nombre et de la taille des bus, causerait de l'avis des autorités des embouteillages monstres ; selon elles, le remplacement des bus par le tram permettrait en outre d'économiser quelque 20% de la production de CO2 dans les transports publics. Le trafic serait fluidifié et les nuisances pour la population seraient réduites.

¹⁹ Voir annexe 3, p.38

Hypothèse sur les causes (institutionnel)

Si les acteurs politico-administratifs veulent concrétiser leur stratégie globale d'agglomération tout en faisant face à une croissance marquée de la population, ils doivent renforcer l'axe de transport public Kôniz-Ostermundigen desservi présentement par un bus.

Hypothèse sur les interventions (institutionnel)

Si les acteurs politico-administratifs veulent augmenter la capacité du transport d'agglomération sur la ligne Kôniz-Ostermundigen, la ligne de bus doit être remplacée par une ligne de tram.²⁰

Si les acteurs politico-administratifs veulent s'assurer du co-financement de la Confédération, ils doivent se montrer un partenaire crédible et professionnelle, contribuer au financement et convaincre les populations des communes concernées de l'utilité du projet.²¹

T6. Configuration des acteurs, Berne (institutionnel)

Acteurs politico-administratifs	Le projet est conduit par le canton, avec une forte participation des communes. A côté de ces acteurs publics établis, on trouve au niveau cantonal des organes de coordination (institutionnels comme la Conférence régionale Bern-Mittelland ou ad hoc comme les forums de communication et consultation). A cela s'ajoutent différents offices et bureaux de consultants qui assument une part de la conduite opérationnelle du projet (p.ex. Bernmobil).
Bénéficiaires finaux	Les pendulaires utilisant les transports publics et les habitants de l'agglomération sont les bénéficiaires finaux de la politique de transport. La politique d'agglomération visant l'objectif plus élevé du développement économique durable, elle profite finalement à tous les habitants (contribuables) du canton.
Tiers gagnants	Tous les acteurs économiques tirant un profit de la conception ou la réalisation du projet (entreprises de construction, bureaux de planification, d'études, d'analyse, de communication, etc., Bernmobil, constructeur de matériel roulant, entreprises de car-sharing, fournisseurs d'électricité etc. Les propriétaire peuvent devenir à moyen terme des tiers gagnants si le prix du sol augmente grâce à une demande induite par l'attractivité liée tram.
Groupes cibles	Les communes ou les structures d'agglomération (conférences régionales) qui doivent être incitées à présenter des projets des initiatives visant notamment à densifier les zones d'habitations existantes.
Tiers perdants	Les entreprises et emplois directement liés au transport automobile sont les tiers perdants principaux des projets de transport public. Dans le cas bernois, comme on substitue une ligne de bus par un tram, les services d'entretien des bus peuvent appartenir à des tiers-perdants. Pendant la phase des travaux, le commerce local pourrait aussi souffrir. L'effet à long-terme est par contre plus incertain.

²⁰ „Siedlungswachstum (...) vor allem auf gut erschlossene und zentrale Standorte (lenken) und damit die landschaftliche Qualität der Region erhalten.“ Gemeinde Kôniz, Parlamentssitzung 23. Juni 2014, Bericht und Antrag des Gemeinderates ans Parlament, S. 1.

²¹ „Das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept Bern-Mittelland hat zum Ziel, Siedlungs- und Verkehrsentwicklung möglichst gut aufeinander abzustimmen. Wohnungen und Arbeitsplätze sollen dort entstehen, wo die Verkehrserschliessung gewährleistet werden kann. So kann das künftige Verkehrswachstum hauptsächlich mit dem ÖV und dem Fuss-/Veloverkehr aufgefangen werden.“ Gemeinde Kôniz, Parlamentssitzung 23. Juni 2014, Bericht und Antrag des Gemeinderates ans Parlament, S. 2.

Cas du M2 Agglomération lausannoise : Définition du problème public²²

Le projet lausannois se trouve au centre de plusieurs préoccupations locales mais aussi régionales :

- Trouver une solution à une offre de transports publics incomplète coupant la ville en deux (manque d'une liaison nord-sud sur la ville et lignes de transports arrivant sur la ville complètement déconnectée).
- Rénover le funiculaire « Ouchy-Gare » dont l'infrastructure est obsolète.
- Faire face à une hausse massive prévue de la demande de déplacements sur la région lausannoise²³.
- Prioriser le développement de certaines zones d'urbanisation.²⁴
- Réduire le trafic automobile et le degré de pollution de l'air au centre-ville (la mesure appartient au plan d'action mis en place par le canton de Vaud dans le cadre de la loi fédérale sur la protection de l'air).²⁵

L'importance économique du projet pour l'économie locale n'est pas spécialement relevée dans le projet présenté à la population. C'est cependant un argument maintes fois répété au cours des débats qui l'accompagnent.

Hypothèse sur les causes (institutionnel)

Si les acteurs politico-administratifs veulent promouvoir la croissance (attendue) de l'agglomération en garantissant à toutes et à tous une certaine qualité de vie (stratégie d'agglomération), il est nécessaire de renforcer l'axe des transports publics nord sud de la ville.

Hypothèses sur les interventions (institutionnel)

Si les acteurs politico administratifs veulent renforcer l'axe nord-sud de la ville, il est nécessaire d'investir dans un nouveau système pouvant absorber la forte croissance attendue de la population. Le M2 offre une solution moderne et rapide qui s'intègre totalement dans le réseau de trafic régional.

Si les acteurs politico administratifs veulent convaincre les électeurs cantonaux d'octroyer les crédits nécessaires à la réalisation de leur projet, ils doivent présenter et défendre une solution de transport d'agglomération qui soit parfaite sur les plans stratégique, financier et technique.

T7. Configuration des acteurs, Lausanne (institutionnel)

Acteurs politico-administratifs	Au niveau cantonal, l'acteur principal conduisant le projet est le Département cantonal des infrastructures et en particulier son chef, le Conseiller d'Etat Philippe Bieler. Les contours précis du projet lui-même sont définis dans le cadre d'une organisation de projet dans laquelle différents services techniques au niveau communal/cantonal ainsi que les TL tiennent un rôle bien défini. Cette concentration du dynamisme de l'action
---------------------------------	---

²² Voir tableau annexe 4, p. 39

²³ La planification cantonale, partant d'un scénario de croissance de la population double à celui du pays, prévoit une augmentation de 100% de cette demande entre 2000-2020. (« Exposé des motifs concernant la participation de l'Etat au financement du Métro M2 entre Ouchy (Lausanne) et les Croisettes (Epalinges) », Conseil d'Etat Vaudois, 2002, page 8

²⁴ En particulier Lausanne-Vennes, ibid, p. 16

²⁵ Ibid, p. 18

	<p>au niveau de ce Département est d'autant plus forte qu'il existe une opposition significative à ce projet d'une majorité du Conseil d'Etat.</p> <p>Les communes jouent quant à elles un rôle secondaire, à part la ville de Lausanne qui participe à titre volontaire aux dépenses d'investissement et met à disposition ses services techniques pour les expertises. Les TL assument la responsabilité des analyses portant sur le choix du matériel roulant et redessinent leur réseau de transport autour du M2.</p>
Bénéficiaires finaux	En principe toutes les personnes se déplaçant sur le territoire de l'agglomération lausannoise. Vu le degré de centralité de la métropole lémanique, les initiateurs du projet défendent l'idée que chaque habitant du canton est ou sera bénéficiaire de ce projet.
Tiers gagnants	Les tiers gagnants du projet sont d'une manière directe les entreprises participant à la construction ainsi qu'à la gestion de la nouvelle ligne. De manière indirecte, les tiers-gagnants sont aussi les propriétaires d'habitations ou d'entreprises desservies (de manière large) par la ligne, les sociétés de transport pariant sur un mode de transport modal (car sharing) ou alors les producteurs d'électricité (alimentation du tram).
Groupes cibles	Les communes ou les structures d'agglomération qui doivent être incitées à présenter des projets des initiatives visant notamment à densifier les zones d'habitations existantes.
Tiers perdants	Tous les groupes liés au trafic automobile appartiennent en général aux tiers perdant, ceci même si une ligne de transport public en site propre allège la circulation automobile ; des mesures de modération du trafic sont introduites en parallèle. Certains propriétaires dont l'immeuble est directement affecté par la construction appartiennent aussi au tiers-perdant.

9. Portefeuille des ressources mobilisées et échangées²⁶

Comme pour l'ARL, les deux cas analysés présentent peu de différences quant aux ressources mobilisées par les acteurs. Dans les deux cas les autorités cantonales et communales, et à un degré divers la Confédération, recherchent la mise en place d'une politique cohérente en termes d'aménagement du territoire, réseau de transport et protection de l'environnement. Pour ce faire, elles mobilisent toutes leurs ressources en matière de droit, d'information, d'organisation et de personnel, ainsi que d'argent. On peut relever cependant que dans le cas lausannois, la Confédération ne disposait pas encore de ressource « droit » ni en principe de personnel qualifié. La ressource principale qu'elle mettra à disposition sera donc l'argent.

Les compagnies de transport jouent dans les deux cas un rôle très actif dans l'évaluation du matériel roulant et du tracé. Elles mobilisent leurs ressources (personnel qualifié, information) au sein du groupe de projet pour mener les expertises. Les entreprises de construction (matériel roulant, gros œuvre) sont plus en retrait dans la phase d'élaboration du projet : elles sont exclues du groupe de projet, mais sont consultées en tant qu'expert (information, personnel), font valoir leurs intérêts (lobbying → information, personnel argent) et répondent aux appels d'offre (information, personnel, argent).

Toutefois, l'outcome final montre que les populations ont réagi de manière différente à un mécanisme analogue d'échange de ressources. Dans le cas bernois, la majorité des votants n'a pas octroyé sa ressource de soutien politique, ceci alors des espaces d'échanges étaient ouverts

²⁶ Voir tableau complet dans l'annexe, p. 40 seq

dans toute la phase du projet (démarche participative, auditions et consultations à tous les niveaux). De son côté, la population vaudoise, tenue à l'écart de l'élaboration du projet, a en revanche reconnu très majoritairement l'impact positif (et particulier sur l'économie) de l'investissement. Le contexte économique était très différent pour le projet bernois : la population n'a pas cru au besoin de réaliser un projet coûteux en se sentant en outre vraisemblablement un peu déçue du peu d'effet des procédures de consultation.

10. Plans d'action

La comparaison des deux plans d'actions nous présente une situation paradoxale. Un élément central du projet du M2, la clé de financement, était réglée de façon bien moins explicite et transparente que dans le cas bernois, où le cadre légal n'offrait que très peu de marge de manœuvre à une négociation entre les acteurs. Par ailleurs, le cas bernois fait l'objet généralement d'analyses préparatoires plus détaillées, dans des dimensions multiples, ceci pour répondre aux demandes de la Confédération et d'une foison de groupes d'intérêts consultés dans une démarche très participative (les travaux préparatoires du projet bernois ont coûté le double de ceux du projet lausannois). Le projet bernois est aussi en général plus transparent et documenté que le cas lausannois.

Une seconde différence dans les plans d'action est l'importance accordée à la politique d'information en général. Du fait de l'introduction du référendum financier obligatoire au niveau cantonal en 1998, il était clair qu'une consultation cantonale serait nécessaire. Le plan d'action a prévu dès ce moment, même en n'ayant aucune vision financière claire, le lancement d'une large campagne d'information sur ce projet (sponsoring de manifestations, publicité dans les rues, etc.). Il s'agissait d'attirer l'attention sur le caractère moderne et innovant de ce qui se préparait. Le cas bernois est plus classique : au-delà des traditionnelles séances d'informations, la responsabilité de la formation de l'opinion a été en grande partie laissée aux responsables communaux, chargés de défendre les demandes de crédit vis-à-vis de leur population. En pratique cela s'est déroulé avec des engagements personnels très différents d'une commune à l'autre.

La possibilité de restructurer l'APA sur des points stratégiques, notamment en trouvant la solution, lors de la mise en œuvre, d'intégrer de nouveaux agents de financement, semble être un élément central pour expliquer le succès du M2 et l'échec du tram bernois. Le soutien fort de quelques personnes clé au sein de l'administration lausannoise/vaudoise, capables de faire bouger les lignes, ne semble pas se reproduire à Berne où une organisation bureaucratique lourde, sans « têtes » reconnaissables opère selon les processus établis.

La stratégie suivie en matière d'ouverture du projet doit être jugée aussi de manière critique. Par sa démarche très participative, le projet bernois a suscité des discussions et des attentes auxquelles il n'était pas toujours en mesure de répondre de manière satisfaisante du fait d'un manque de marge de manœuvre au niveau financier notamment : il est difficile d'enrober un processus par nature très discriminant dans une démarche participative sans faire naître un sentiment de déception. Au contraire, le projet lausannois a été dès le départ conçu comme non participatif, mais informatif. La population a été régulièrement informée mais elle n'a été consultée que lors des procédures normales de mise à l'enquête. Une telle démarche a permis de gérer un budget en faisant des choix (parfois stratégiquement discutés) et de respecter les délais.

T8. Comparaison des plans d'action

DIMENSIONS DE L'ANALYSE DES PA	CAS DE SUCCES (Lausanne)	CAS D'ECHEC (Berne)	DIFFERENCES
Explicite / implicite	<p>Explicite – Objectif initial partiellement défini (tracé globalement défini, matériel à définir) Organisation de projet claire, planification détaillée des travaux, accord financier clair mais longtemps dissimulé.</p> <p>Une politique d'information, conçue au sein du projet, très active, définie en fonction mode de scrutin (cantonal) est mise en place plusieurs années avant le scrutin (!).</p>	<p>Explicite – Objectif initial partiellement défini (remplacement bus/tram, tracé à définir) Organisation de projet, planification détaillée des travaux, accord financier clair.</p> <p>Politique d'information peu centralisée est laissée à l'initiative des autorités des trois communes.</p>	<p>Le cas bernois est plus détaillé et plus transparent que le cas lausannois surtout en ce qui concerne l'arrangement financier et la participation de la population. Les exigences de la Confédération (financement) nécessitent un respect strict des standards imposés.</p> <p>La préparation du scrutin est très différente dans les deux projets.</p>
Degré d'ouverture	Plutôt fermé (option Task Force), intégration ponctuelle des oppositions par la suite (au cas par cas, en fonction du risque politique).	Ouvert. Implication de tous les groupes d'intérêts et personnes intéressées de manière indiscriminée tout au long du projet dès le début du projet.	Les cas bernois est plus participatif que le cas lausannois.

Degré de discrimination	Forte discrimination	Forte discrimination.	Par nature un projet d'infrastructure est fortement discriminant à tous les stades de décision (critères d'accès aux ressources financières de la Confédération et du canton, choix du tracé, choix du matériel). Le principe est toujours de respecter les critères coût/efficacité, cette dernière jugée cependant de manière souvent différente. Des aménagements ponctuels sur des points secondaires peuvent être faits pour autant que le périmètre stratégique (objectif, enveloppe financière) du projet ne soit pas touché. Cela se rencontre en particulier à Berne, ceci afin de répondre aux multiples critiques nées de la démarche participative.
Affectation des ressources	Lors de la votation populaire, le projet lausannois présente une planification détaillée des investissements ainsi que des dépenses destinées à son financement à long-terme (effets sur le compte d'exploitation de la société, effet sur les finances des communes et des cantons). La mise à l'enquête a été réalisée et les coûts ont en principe été clarifiés par des appels d'offre faits au préalable. Toutes les autres parties au financement (Confédération, commune) ont donné leur accord préalable.	Lors des scrutins communaux, la clé de répartition financière (canton/Confédération, communes) est connue. Confédération et cantons ont donné leur accord, mais la part de la Confédération est trop faible, ceci à cause d'une estimation des coûts trop faible dans la présentation de son dossier. Par ailleurs une incertitude quant aux coûts finaux persiste étant donné qu'aucune mise à l'enquête n'est faite avant le scrutin.	Les incertitudes quant au financement du projet bernois sont plus élevées ; la confiance quant au sérieux des estimations est ainsi plus facilement mise en cause dans le projet bernois.
Restructuration de l'APA	L'APA a changé en cours de projet. Initialement une idée de la commune, la reconnaissance par le canton du rôle pivot du M2 pour le trafic régional a motivé une reprise en main par celui-ci. Enfin les responsables profitent de la discussion au plan fédéral sur le rôle que devrait prendre la Confédération dans les projets d'agglomération pour l'intégrer comme agent de financement.	Peu ou pas de flexibilité au niveau de l'APA. La responsabilité pendant les différentes phases était définie à l'origine et ne changea pas et ceci malgré une ouverture au niveau de la participation.	La complexité des organisations de projet étant très grande, les projets d'infrastructure ne permettent que peu de flexibilité au niveau de l'APA.

11. Arrangements politico-administratifs (APA)

Nous venons de constater qu'en fonction des expériences du plan d'action, la possibilité d'influencer la restructuration de l'APA est une différence fondamentale entre les cas de Lausanne et de Berne. Cette analyse se confirme en comparant les arrangements politico-administratifs.

Dans le cas du M2, c'est le canton qui occupe une place prédominante dans la coordination et la planification des transports ; il a en effet la tâche de favoriser les transports publics. Ses compétences lui donnent la possibilité de subordonner l'octroi de subventions à des exigences d'organisation : il peut ainsi obliger les communes à planifier des dessertes en commun ou alors il peut contraindre des organisations de transports publics à fusionner. C'est à travers cette loi, qui lui offre d'authentiques marges de manœuvres que les autorités cantonales pilotent le développement de transports publics au niveau régional depuis les années 1990. Ils la feront même modifier juste avant le vote de 2002 avec l'objectif clair de réduire l'impact sur les finances communales pour éliminer par avance une cause possible d'échec. En effet, le referendum financier au plan cantonal obligeait les autorités à soumettre à votation l'arrangement financier bien au-delà du périmètre de service de la nouvelle ligne. Une des clés du projet sera la préparation précoce de cette consultation.

Le point le plus notable de l'APA du M2 reste cependant l'intégration de la Confédération dans le cercle des principaux acteurs alors que celle-ci n'aurait eu en principe rien à y faire : il n'y avait pas de base légale particulière permettant un subventionnement et la politique financière suivie à l'époque était orientée vers l'économie²⁷. L'apparition de la problématique du trafic d'agglomération sur l'agenda politique fédéral²⁸ et les bonnes relations entre les (certains des représentants des) autorités vaudoises et fédérales ont cependant permis de trouver cette solution.

Dans le cas du Tram Region Bern, si le canton reste l'acteur principal du financement, les communes et surtout les structures de gouvernance régionales jouent un rôle fondamental dans la planification de l'offre de transports. Les Conférences régionales, au nombre de six²⁹, constituées comme une sorte de corps institutionnel intermédiaire, disposent de véritables institutions législatives et exécutives. Leurs assemblées des délégués sont constituées par une représentation proportionnelle des communes. Les commissions des transports au niveau régional comprennent, outre les délégués de ces conférences, des membres des autorités cantonales et des compagnies des transports. Même si le parlement cantonal conserve toujours la compétence de décision finale, il ne s'éloigne en général jamais des propositions provenant des régions. C'est donc dans ce cadre que se joue une partie importante des négociations. Une fois la décision de réalisation du Tram prise, sa construction a été confiée au canton qui a lancé un projet associant les compagnies de transport et les communes directement impliquées.

Dans le cas du Tram Region Bern, la Confédération était de facto un acteur central par le biais du fonds de financement du trafic d'agglomération. Les autorités cantonales ont déposé selon les procédures fixées une demande de subventionnement et ont obtenu une promesse de

²⁷ L'Ordonnance sur la séparation des réseaux courants de trafic (RS 725.121) permettait des financements ponctuels très limités de la Confédération pour des travaux de ce type mais elle avait été de fait suspendue par les mesures de consolidation financière décidée à cette époque. Cette Ordonnance a été ensuite abrogée en 2006

²⁸ Plusieurs interpellations parlementaires sont faites à l'époque concernant le trafic d'agglomération.

²⁹ Koch (2011), S. 127.

financement qui s'est révélée bien en-deçà de ce qu'elles attendaient³⁰. Le parlement cantonal a pour sa part octroyé son crédit après de longs débats. Les consultations populaires (référendum financier obligatoire) ne se sont déroulées que dans les trois communes directement concernées et pour des crédits d'un montant relativement limité par rapport à la dépense totale dans la mesure où ils ne concernaient que des travaux d'aménagements superficiels. Les scrutins ont pris une dimension très locale, même si les responsables communaux ont tenté de les inscrire dans une vision d'agglomération. Cette stratégie a conduit à un échec.

Si l'on se sert de la grille d'analyse comparative, on peut remarquer que dans les deux cas on fait face à des APA *intégrés* : les compétences techniques et politiques (au niveau canton/commune/compagnie de transport) sont rassemblées dans des groupes de projet. On constate cependant une différence marquante au niveau du degré de centralité des acteurs clés : celui-ci est très concentré à Lausanne, égalitaire à Berne. Dans le cas du M2 le canton, plus précisément, un seul département, joue un rôle déterminant. Ce fort degré de concentration, presque un cloisonnement par rapport aux autres départements, sera d'autant plus fort qu'il existe initialement une opposition au sein du Conseil d'Etat concernant ce projet³¹. La ville de Lausanne reste au second plan ; elle soutient néanmoins le projet en réduisant son impact sur les finances cantonales, ceci en augmentant de manière volontaire sa participation à l'arrangement financier (elle montre aussi à travers cette décision son intérêt pressant à voir se réaliser le M2). Les liens politiques entre le chef du Département concerné, le syndic de la ville et le président de la Confédération seront essentiels pour la mise en place de cette solution.

A Berne, il y a un rapport plus équilibré entre les acteurs. Tandis que le lead est formellement auprès du canton, le rôle des communes dans le financement et leur droit d'initiative et de veto dans le choix des différentes options touchant leur territoire constitue cependant un obstacle au niveau de la conduite du projet et de la communication. Pendant la campagne, alors qu'il en est le principal agent financier, le canton ne veut par ailleurs pas apparaître comme l'acteur central d'un projet qui demande un effort financier (qui reste cependant relativement modeste par rapport aux coûts totaux) aux communes.

Le rôle de la Confédération dans l'APA est plus fort et structurant dans le projet bernois. Ceci étant dû à la maturité de la politique des agglomérations et à la mise en place du fonds de subventionnement des transports publics d'agglomération. Cette importance se manifeste de manière substantielle dans la définition des critères des projets destinés à recevoir les ressources fédérales mais aussi de manière procédurale, en fixant délais et procédures que doivent respecter ces projets. C'est d'ailleurs une règle procédurale imposée par la Confédération qui poussera les autorités bernoises à précipiter la consultation de la population, avec un projet qui n'était pas encore totalement abouti³². Au niveau du nombre et du type d'acteurs, on constate un nombre plus élevé de communes qui agissent à titre d'autorités quasi-indépendantes dans le projet bernois.

³⁰ En partie à cause d'une première estimation des coûts trop basse par les responsables du projet, ce qui leur sera d'ailleurs reproché et réduira leur crédibilité.

³¹ L'opposition à ce projet sera levée par les élections de mars 2002, qui changera la composition du Conseil d'Etat et permettra de lancer la procédure parlementaire.

³² La Confédération a fait savoir qu'elle pénaliserait dans le cadre de demande de subventionnement futurs tous les cantons n'ayant pas commencé les travaux dans les 4 années suivant la signature de la convention de prestation. Ce délai arrivait à terme fin 2014 pour le Tram Region Bern.

T9. Comparaison des APA

DIMENSIONS DE L'ANALYSE DES APA	Lausanne M2	Bern Tram Region Bern	DIFFERENCE
Nombre et type d'acteurs	Multi-actuel (Confédération, Canton, région (COREL), communes, entreprise de transport)	Multi-actuel (Confédération, Canton, régions, communes, entreprise de transport)	La différence la plus notable se trouve dans le nombre de communes qui sont impliquées en tant qu'acteur dans le processus. Le projet vaudois se développe en principe sur une seule commune, le projet bernois sur trois communes.
Degré de coordination horizontale	APA intégré – les principaux acteurs et compétences sont intégrés dans un groupe de projet. (Chaque sous-projet produit un output partiel menant à la réalisation de la politique en question).	APA intégré – les principaux acteurs et compétences sont intégrés dans un groupe de projet. (Chaque sous-projet produit un output partiel menant à la réalisation de la politique en question).	Pas de différences formelles
Degré de coordination verticale	Enchevêtré (Confédération, Canton, région, communes) ; la Confédération joue cependant ici un rôle moins important du fait qu'elle n'a pas encore obtenu son statut définitif dans ce champ politique et n'a pas encore défini une politique fédérale de développement des agglomérations.	Enchevêtré (Confédération, Canton, région, communes)	Le rôle structurant de la Confédération est plus important dans le cas bernois ; maturation de la politique des agglomérations au niveau fédéral et existence d'une stratégie détaillée de la politique de transport et d'agglomération répondant à ces exigences par le Canton de Berne.
Degré de centralité des acteurs-clés	Concentré. Rôle très important du canton et avant tout d'un seul Département dans la préparation du projet. L'opposition existant au niveau du Conseil d'Etat renforce la concentration au sein du Département des infrastructures. La commune de Lausanne joue par contre un rôle relativement mineur (technique)	Egalitaire (Projet financement : Canton avec forte implication des Communes ; une part importante du financement doit être porté par les communes)	Le lead des projets bernois et lausannois est incontestablement auprès des autorités cantonales. La haute participation des communes leur confère dans le projet bernois un statut plus important que dans le projet M2, où la commune de Lausanne joue dans cette phase un rôle en arrière-plan.

Degré de politisation	Elevé. L'arrangement en matière de financement est dû beaucoup à des relations personnelles et politiques entre les responsables de la Confédération, du canton et de la Commune de Lausanne. Le blocage du projet par le conseil d'Etat disparaît lors des élections de 2002.	Elevé au niveau des différentes communes, en particulier à Köniz où l'incidence du projet sur la commune est discutée dans un contexte politique tendu entre la gauche et la droite	Différence canton (VD)/ communes (BE). Le poids d'une petite frange de citoyens dans une petite commune est augmenté.
Contexte	Hétérogène (acteurs au sein du groupe de projet appartiennent à plusieurs entités administratives – Aménagement du territoire, transport, développement économique)	Hétérogène (acteurs appartiennent à plusieurs entités administratives – Aménagement du territoire, transport, développement économique)	Pas de différences formelles
Degré d'ouverture	Fermé. Pas d'intégration d'acteurs externes. La population est uniquement consultée lors de la procédure normale de mise à l'enquête.	Ouvert (consultation publique du pré-projet). Le principe d'une démarche générale participative est imposé par la Confédération.	Projet plus participatif à Berne qu'à Lausanne

12. Programme politico-administratif (PPA)³³

En 2015, tout PPA relatif au trafic d'agglomération s'appuie en principe sur des documents stratégiques comme un plan directeur et des plans sectoriels établis au niveau cantonal et exigés et approuvés par la Confédération de par la loi sur l'aménagement du territoire. Il existe en outre dans la plupart des cantons une *stratégie cantonale globale de mobilité* qui doit permettre d'atteindre les objectifs définis dans le plan directeur. Au cours des années 2000 se sont développées autant dans le canton de Vaud que dans le canton de Berne de nombreux acteurs intermédiaires (structures régionales ou d'agglomération) qui jouent un rôle très important dans la planification du transport régional ou d'agglomération. Le degré d'institutionnalisation de ces nouveaux acteurs est cependant très différent : dans le cas bernois, ce sont véritablement de nouveaux acteurs *étatiques*, disposant par exemple d'un parlement représentatif des communes.

Dans les deux projets, les cantons, et en particulier les départements responsables infrastructures et de la mobilité, conservent cependant toujours le rôle principal dans ce genre de projets :

- ils assurent le développement intégré du transport sur le territoire cantonal et la coordination avec les autres cantons ;
- ils assurent la coordination avec la Confédération en ce qui concerne le développement et le financement des transports sur leur territoire ;
- ils préparent les projets destinés à obtenir des crédits cantonaux ;
- ils mandatent la réalisation des projets d'infrastructure ;
- ils commandent les prestations de transports aux fournisseurs et gèrent les différentes formes de subventions.

Enfin au niveau des principaux acteurs, il faut relever le rôle de la Confédération (et en particulier l'ARE) qui, depuis la mise en place du Fonds d'infrastructure, sélectionne les projets de transport d'agglomération qu'elle cofinance. Si ces projets remplissent les conditions définies dans les lois, les ordonnances et les directives associées à ce Fonds, la Confédération peut financer jusqu'à 50% de leurs coûts, pour autant que le Parlement approuve ce choix.

Au niveau des *objectifs*, la nécessité de prioriser le transport public et de favoriser une urbanisation vers l'intérieur sont des principes largement reconnus dans différentes lois cantonales.

En matière *évaluative*, il existe plusieurs niveaux. En principe, l'octroi de subventions fédérales réclame au préalable un *examen ex ante* du projet compte tenu de son importance pour une croissance intégrée de l'agglomération et de son rapport coût/avantage. Cet examen inclut en particulier aussi son impact sur l'environnement et sur le transport privé. Les exigences posées par la Confédération ont eu tendance à augmenter au cours des années. La Confédération a décidé par ailleurs de suivre par le biais d'indicateurs statistiques le développement des agglomérations dont elle a soutenu activement le développement. Enfin, le programme lui-même et son fonctionnement et ses procédures font l'objet d'une évaluation régulière, notamment afin d'examiner si il peut être amélioré sous l'angle de l'ensemble des acteurs.

Au niveau des différents projets, autant la Confédération que les cantons ont mis en place des systèmes de monitoring et de contrôle de l'usage des Fonds.

Les *instruments* à disposition des autorités tant fédérales et cantonales sont en principe des subventions (investissement et fonctionnement). Dans la mesure où ces subventions sont fortement conditionnées, la politique a un caractère normatif très prononcé. A cet instrument

³³ Voir annexe 6, p. 43

financier s'ajoute parfois des éléments plus contraignants. La loi vaudoise autorise ainsi le canton à contraindre des communes à collaborer en matière d'organisation des transports ou alors il peut aussi fusionner des compagnies de transport.

Compte tenu du nombre important de décisions nécessaires pour ce type de projets (aux trois niveaux fédéraux et souvent selon des procédures impliquant l'exécutif et le législatif, sans compter les consultations populaires possibles), les *règles procédurales* sont nombreuses. Par exemple, le programme de subventionnement de la Confédération suit un calendrier très strict qui demande aux cantons d'avoir des plans de réalisation et des estimations financières précis plusieurs années à l'avance. Cela peut poser aux cantons des problèmes de planification importants.

Un des grands défis est en général d'assurer une imbrication logique des décisions à tous les niveaux dans la mesure où elles dépendent souvent les unes des autres. Par exemple, la Confédération demande légalement pour une promesse de subventionnement la preuve d'un fort appui du projet au niveau local. Cet appui ne peut être vraiment manifesté qu'après une décision formelle de financement des niveaux inférieurs qui elles ne sont souvent prises que si la Confédération a déjà engagé une promesse de subventionnement. On a ainsi un jeu complexe qui demande beaucoup de coordination.

Partie 3: Partie conclusive

13. Conclusion et principaux enseignements

L'analyse comparée des différents dispositifs institutionnels caractéristiques de chacun des deux cas permet d'identifier un certain nombre de conditions de succès ou d'échec (cf. tableau T10 ci-dessous) de la mise en œuvre de la politique des infrastructures de transport d'agglomération.

T10. Tableau des conclusions

Conditions de réussite /risques d'échec au niveau de	Descriptif des conditions pour		Mesures pour	
	Réussite	Echec	Garantir le succès	Eviter l'échec
ARL	<ul style="list-style-type: none"> · Le problème public est perçu de manière aigüe par la population · Projet présenté forme un tout cohérent · Large utilisation des marges de manœuvres /pragmatisme · Une seule consultation cantonale · Une stratégie d'innovation est poursuivie · Valorisation du projet en s'appuyant sur le contexte (renaissance) 	<ul style="list-style-type: none"> · Le problème public n'est pas encore perceptible · Scrutin porte sur un projet incomplet · Peu de marge de manœuvre, procédurale · Trois scrutins communaux · Le projet de remplacement d'un bus par un tram est en soi peu innovant · Présence médiatique faible et tardive 	<ul style="list-style-type: none"> · Présenter un projet cohérent et financièrement solide · Résoudre un problème ressenti comme important · Eviter le morcellement des scrutins · Oser l'innovation · Savoir vendre le projet en s'appuyant sur le contexte 	<ul style="list-style-type: none"> · Présenter un projet cohérent et financièrement solide · Savoir incarner les problèmes futurs dans des besoins présents · Souligner l'innovation · Eviter si possible les scrutins locaux (arrangement financier ad hoc) · Savoir vendre le projet (personnalisation)
PA	<ul style="list-style-type: none"> · Structure d'action légère ; chaîne de décision courte · Plan d'action fermé · « lead » identifiable · Possibilités de restructurer l'APA/flexibilité 	<ul style="list-style-type: none"> · Structure d'action complexe, chaîne de décision longue · Plan d'action participatif · Absence de « personnalités » qui portent le projet · Faible marge de manœuvre 	<ul style="list-style-type: none"> · Des structures simples et des procédures de décision claires · Participation externe très limitée · Personnalisation · Avoir des marges de manœuvre 	<ul style="list-style-type: none"> · Eviter le bureaucratisme · Limiter participation externe
APA	<ul style="list-style-type: none"> · Faible nombre de communes · Fort degré de concentration autour 	<ul style="list-style-type: none"> · Nombre de communes plus élevé et structure plus égalitaire (communes avec 	<ul style="list-style-type: none"> · Cohérence institutionnelle. Lorsque toute une région profite d'un projet sa planification, sa 	<ul style="list-style-type: none"> · Cohérence institutionnelle. Lorsque toute une région profite d'un projet sa planification, sa

	d'un acteur central (canton) · Rôle secondaire des communes, association régionale faible · Dissolution de l'opposition localisée dans un scrutin cantonal	droit d'initiative et de veto) · La région a un rôle formel mais les représentants des communes ne portent pas le projet de façon visible · Potentialisation de l'opposition locale dans le mode de scrutin localisé	réalisation et son financement doivent être décidés de manière cohérente (au niveau de l'agglomération ou du canton)	réalisation et son financement doivent être décidés de manière cohérente (au niveau de l'agglomération ou du canton)
PPA	La création du fonds sur l'infrastructure de transport d'agglomération au niveau de la Confédération harmonise aussi les PPA dans les cantons. On peut se demander néanmoins si certaines prescriptions fédérales, notamment au niveau de la procédure, ne constituent pas parfois des risques supplémentaires pour la réalisation de ce type de projets (nécessité d'une démarche participative, prescriptions strictes en matière de délais, etc.).			

Les principaux enseignements que l'on peut tirer de cette comparaison se résument aux points suivants :

- Si l'on doit passer par un scrutin populaire, il est plus aisé de résoudre les problèmes publics actuels que des problèmes futurs, surtout si ceux-ci sont partiellement en contradiction avec les souhaits (parfois irrationnels) que la population peut avoir par rapport à ce futur.
- Si l'on entend résoudre des problèmes futurs, le contexte peut avoir un impact considérable et il faut savoir le prendre en compte dans la présentation de la solution à la population. Les responsables du canton de Vaud ont su contextualiser le projet comme étant une issue à une situation de crise, les responsables du projet bernois n'ont pas vraiment intégré l'atmosphère de scepticisme face à une croissance non désirée et une immigration non contrôlée.
- Le succès d'un projet dépend de la cohérence globale de la solution proposée et de la solidité de son argumentaire. Un projet incomplet, ayant donné lieu à des estimations financières contestées nuit à la crédibilité et présente une surface d'attaque facile pour les tiers-perdants.
- Pour éviter d'être prisonnier d'une opposition construite sur des particularismes locaux, il est nécessaire de tendre à une plus grande cohérence entre les niveaux de financement et de décision des projets d'agglomérations. Les agglomérations n'ont pas encore une nature institutionnelle complète : si la consultation avait été menée au niveau de l'agglomération et non au niveau de chacune des communes, on aurait compté une large majorité de soutien.
- Il est préférable de conserver des structures de décisions simples et une organisation concentrée, portée par des personnalités disposant du pouvoir de faire bouger les lignes (faire évoluer un APA) en cas de besoin.
- Un plan d'action ou un APA très participatifs ne sont pas obligatoirement gage de succès, surtout si les marges de manœuvre sont faibles. Le risque existe d'activer une opposition latente de tiers-perdants qui peut du coup s'exprimer à l'occasion de ces processus participatifs.

- Une trop grande complexité dans la structure de projet et une focalisation sur les procédures peut mener à négliger les flux d'information bottom-up. Il est fatal d'ignorer les signes d'opposition qui peuvent cristalliser des majorités dans les phases de décision.
- L'activation d'arguments secondaires peut s'avérer utile dans une campagne publique dans le but de former des alliances (p. ex. environnement).
- Pour gagner l'adhésion, un projet public de grande importance doit avoir un caractère innovateur et contenir une charge symbolique.

14. Retour sur les hypothèses

T11. Evaluation des hypothèses

<i>Hypothèse 1</i>	La différence du mode de scrutin a joué un rôle important dans le résultat. Cette hypothèse se confirme dans la mesure où, en moyenne sur les trois communes, le projet bernois aurait aisément atteint une majorité. Le mode de scrutin communal a d'une part mobilisé des oppositions très localisées et a empêché le canton, acteur principal, d'agir de manière active en faveur de son projet.
<i>Hypothèse 2</i>	Un plan d'action élaboré par un nombre d'acteurs réduit, fortement centralisés et incarné par des personnalités connues et crédibles est un atout. Cette hypothèse aussi est confirmée, bien qu'ici il faille indiquer que la complexité des structures est aussi liée à la complexité du projet lui-même. Le nombre d'acteurs devait être plus important à Berne du fait du nombre supérieur de communes concernées. Par contre, la personnalisation du projet dans le canton de Vaud, par le biais du conseiller d'Etat en charge ou par le syndic de Lausanne lors de la campagne, témoigne d'un engagement qu'on ne retrouve absolument pas au niveau bernois.
<i>Hypothèse 3</i>	L'existence d'une marge de manœuvre significative dans le plan d'action est un atout. C'est une hypothèse qui s'est aussi vérifiée. La mise en œuvre d'un projet d'infrastructure de transport en agglomération est une succession de négociations à différents niveaux. Il est pour cela nécessaire de disposer des marges de manœuvre nécessaires. Dans le projet vaudois, le besoin de marge de manœuvre a conduit à devoir revoir l'APA au niveau financier, ceci afin de réduire le montant du crédit cantonal demandé à la population.
<i>Hypothèse 4</i>	Un plan d'action ouvert (participatif) peut éventuellement devenir un risque si la marge de manœuvre des porteurs du projet est objectivement étroite. L'hypothèse est vérifiée dans la mesure où le projet lausannois s'est voulu en principe fermé et ne s'est ouvert que de manière ciblée aux opposants dont la mobilisation aurait pu le mettre en danger. Le projet bernois a par contre suivi une stratégie très participative, organisant plusieurs dizaines de plateformes de consultations et tentant de répondre à toutes les formes de critiques et de suggestions, dans la majorité des cas ne pouvant cependant pas y donner suite (parfois parce qu'elles revenaient sur des décisions de principe déjà prises). Les responsables du projet indiquent <i>a posteriori</i> qu'une telle stratégie a peut-être été une erreur. Non seulement

	parce qu'elle n'a pas aplani les oppositions, mais parce qu'elle a été très couteuse en temps et en personnel.
<i>Hypothèse 5</i>	Un projet d'infrastructure a plus de chances d'être soutenu s'il répond à une urgence actuelle plutôt qu'à un seul hypothétique besoin futur. L'hypothèse n'a pu être confirmée totalement, mais les documents consultés et les feedbacks des experts ont laissé entendre qu'il pourrait effectivement s'agir d'un point important : le besoin d'une augmentation de la capacité était régulièrement mise en question à Berne alors qu'elle n'a jamais été contestée dans le projet Lausannois.
<i>Hypothèse 6</i>	Un projet d'infrastructure a plus de chances d'être soutenu si ses porteurs peuvent faire valoir auprès de la population la réalisation d'un succès antérieur récent. Cette hypothèse n'a pas pu être vérifiée. Nous n'avons pas trouvé de trace d'un lien allant dans ce sens. Pour les responsables du projet bernois, si un lien doit exister, c'est plutôt à travers l'expérience des acteurs pour définir un APA et un plan d'action pour des projets de ce genre, qu'ils aient été un succès ou un échec.
<i>Hypothèse 7</i>	Le contexte économique et social joue un rôle important dans les choix de la population. Pour vérifier de manière définitive cette hypothèse, il aurait fallu disposer d'une analyse VOX des deux scrutins. Néanmoins, sachant que le projet lausannois a été systématiquement présenté comme le symbole de la renaissance économique du canton et que le projet bernois s'est systématiquement heurté à des arguments portant sur une croissance démesurée, ceci quelques mois après une votation nationale introduisant un plafond à l'immigration, il est difficile de penser que le contexte n'a pas joué de rôle. Ce qui est déterminant dans le cas du M2 est que ses initiants ont fait du contexte difficile un atout pour leur projet.

Bibliographie

Littérature scientifique

- Jaccard, Luc, *M2, Le défi*, Lausanne, Editions Favre 2008.
- Jemelin, Christophe, *Transports publics dans les villes, Leur retour en force en Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008.
- Kaufmann, Vincent et Sager, Fritz, "Amarrer le développement urbain aux infrastructures de transport publics. Examen comparatif des politiques locales de quatre agglomérations suisses", in: *Environnement Urbain*, vol. 3, 2009, p. 10-27.
- Koch, Philippe, *Governancewandel und Demokratie in Schweizer Agglomerationen, Politische Steuerung und Integration des öffentlichen Personennahverkehrs*, Baden-Baden: Nomos, 2011 (Diss. Univ. Zürich, 2009)

Rapports, documents et sources officielles

- Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern, *Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Bern*, Bern 2014.
- Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern, *Tram Region Bern: Beurteilung nach Gender-Kriterien*, Bern, August 2010.
- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE), *Zweckmässigkeitsbeurteilung Bern, Kurzfassung*, Mai 2008.
- Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE), *Neue Tramlinien für die Region Bern, Tram Köniz-Bern-Ostermundigen, Verlängerung nach Kleinwabern*, Januar 2009.
- Canton de Vaud, *Exposé des motifs et projet de décret concernant la participation de l'Etat au financement de la réalisation du Métro M2 entre Ouchy (Lausanne) et Les Croisettes (Epalinges)*, Septembre 2002.
- DETEC, ARE, *Projet d'agglomération Lausanne-Morges, Rapport d'examen de la Confédération*, 30 octobre 2009.
- Gemeinde Köniz, *Protokoll Parlamentssitzung 24. Juni 2013, 1303 Anfrage „Tram Region Bern – sachliche Argumente für und wider den Könizer Ast“*
- Gemeinde Köniz, Volksabstimmung 28. September 2014, *Botschaft des Parlaments an die Stimmberechtigten, Gemeindegeld Tramlinie 10 und Tramlinienverlängerung 9*.
- GFS, Bern, *Nachanalyse Tram Regio-Bern, Schlussbericht*, Studie im Auftrag der Gemeinde Ostermundigen, März/April 2015.
- Kanton Bern, Amt für öffentlichen Verkehr, *Tram Region Bern, Gutachten Kurzfassung, Überprüfung von Zweckmässigkeit und Kosten*, April 2011.
- Municipalité de Lausanne, *Rapport-préavis (no. 6) sur le prolongement du métro Lausanne-Ouchy vers le nord-est et l'évolution générale des transports publics dans l'agglomération lausannoise*, Février 1998.
- Municipalité de Lausanne, *Réalisation du Métro M2 Ouchy-Epalinges (Croisettes), Conséquences pour la ville de Lausanne*. Cautionnement à hauteur de 100 millions d'une part de l'emprunt de 214,5 millions à contracter par la société Métro Lausanne-Ouchy (LO), Préavis No 2002/26, Mai 2002.
- Planungsgemeinschaft Tram Region Bern, *Tram Region Bern, Phase Vorprojekt, Bericht zur Anhörung*, November 2011.
- Regionale Verkehrskonferenz Bern-Mittelland, *Zweckmässigkeitsbeurteilung öffentlicher Verkehr Ostermundigen, Kurzfassung*, Bern, März 2008.
- Regierungsrat des Kantons Bern, *Gesamtmobilitätsstrategie*, August 2008.

- TBF + Partner AG, *Bauprojekt: Zusammenfassender Schlussbericht*, Bern, April 2013.
- TBF + Partner AG, *Partizipationsbericht, Auswertung der Offenen Foren*, Juni 2010, Zürich, Oktober 2010.
- TBF + Partner AG, *Projektdokumentation, Übersicht über die dokumentierten Unterlagen bei Abbruch des Projekts Tram Region Bern*, Bern, April 2015.
- TBF + Partner AG, *Umsetzung Partizipationsprogramm, Aufgaben und Zuständigkeiten, Nächste Termine*, Zürich, Oktober 2009.
- UVEK, ARE, *Prüfung der Agglomerationsprogramme, Erläuterungsbericht*, 30. Oktober 2009
- UVEK, ARE, *Agglomerationsprogramm Bern, Prüfbericht des Bundes*, 30. Oktober 2009.
- UVEK, ARE, *Monitoring Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung, Version 0/2008, Vergleichende Indikatoren nach Agglomeration*, 16.04.2009
- UVEK, *Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr* vom 11. November 2009; 09.083

Bases légales

- *Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturgesetz)* vom 6. Oktober 2006; SR 725.13
- *Gesetz über den öffentlichen Verkehr* vom 16. September 1993; BSG 762.4.
- *Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance routière (LUMin)* du 22 mars 1985 ; RS 725.116.2
- *Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de VD* du 4 décembre 1985 (700.11)
- *Loi sur la mobilité et les transports publics du canton de VD* du 11 décembre 1990 (740.21)
- *Verordnung über das Angebot im öffentlichen Verkehr (Angebotsverordnung; AGV)*, vom 10. September 1997, RSB 762.412.

Consultation de spécialistes

Pour l'élaboration de cette analyse, nous avons consulté quatre personnes qui étaient impliqués à l'élaboration de la politique d'agglomération fédérale (Fonds d'infrastructure) au niveau de l'ARE et aux projets M2 et Tram Region Bern.

Annexes

Annexe 1 – ARL

QUALIFICATIFS DE L'ARL	CAS DE SUCCES	CAS D'ECHEC	DIFFERENCE
<i>Outputs</i>			
Périmètre	<p>Périmètre spatial : M2 : une rame reliant le haut et le bas de la ville.</p> <p>Périmètre actoriel :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confédération (Office fédéral des transports/ Administration fédérale des finances) La Confédération n'agit en principe que comme agent payeur. • Canton : VD : Département des infrastructures et de ressources humaines; Département de la sécurité et de l'environnement ; Département des finances. • Corel : Association régionale des communes. • Commune de Lausanne : Finances, TL-Transports publics lausannois (société Lausanne-Ouchy : Concession, travaux) 	<p>Périmètre spatial : remplacement d'une ligne de bus par un tram d'agglomération</p> <p>Périmètre actoriel :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confédération (ARE Office fédéral de l'aménagement du territoire. Bund (Bundesamt für Verkehr, ARE) La Confédération n'agit en principe que comme agent payeur. • Kanton Bern: En charge de la mise en oeuvre de la politique de transport d'agglomération (Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion -> Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination). • Regionale Verkehrskonferenz 4; • Stadt Bern; Communes de Köniz und Ostermundigen): Définition de la politique de transport d'agglomération. • Ville de Berne, communes de Köniz et d'Ostermundigen: financement partiel • BERNMOBIL (concession, planification expertise). 	Périmètre global comparable

Contenu substantiel et institutionnel	<p>(Outputs préalables: <i>Premier plan directeur cantonal (1987)</i> <i>Première étude d'évaluation (1996), y compris premières recommandation sur le choix du matériel</i> <i>Second plan directeur cantonal (1996)</i>)</p> <p>Outputs couverts par l'ARL: Décision d'octroi d'un crédit de 16 millions pour l'élaboration à du projet final (1997). Etude 1997-2000: - Concept d'organisation du projet</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Etude prospective sur les besoins de transport dans l'agglomération lausannoise 2. Etude d'impact d'une nouvelle ligne sur les déplacements au sein de l'agglomération. 3. Rapport sur l'appel d'offre matériel roulant, procédure de sélection et y compris la conduite de tests de validité. 4. Rapport sur le tracé final/forme architecturale des stations de métro (gros œuvre) 5. Plan directeur des tl 2000 6. Rapport sur les mises à l'enquête du projet I+II (2000/2001) 7. Adjudications des paquets de construction (2001) – évaluation détaillée besoins financiers 8. Rapport sur le financement du projet M2 (2001) 9. Demande de crédit fédéral et octroi (2001) 10. Demande de crédit communal et octroi (2002) 11. Demande de crédit cantonal et octroi (2002) 12. Votation cantonale sur la demande du crédit de financement (fin 2002) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung 2. Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) 3. Mobilitätsstrategie Bern (2003) 4. Agglomerationsprogramm (2005-2008) 5. Zweckmässigkeitsbeurteilung ÖV Ostermundigen und Bern Süd (2008) 6. Vorprojekt (2010) 7. Planungskredit (2011) - Gemeindeparlamente 8. Öffentliche Auflage Vorprojekt, Anhörungsbericht (2011-2012) 9. Plangenehmigungsverfahren, Infrastrukturkonzession (2012) 10. Bau-/Auflageprojekt (2013) 13. Organisationsmodell (institutionnel) 14. 11. Scrutin communal (2014) 	Semblable dans l'ensemble
--	---	---	---------------------------

Degré de formalisation	Haute. La plupart des outputs sont formalisés au cours du projet. L'arrangement financier est validé par un institut bancaire externe. La communication du projet (point considéré comme stratégique) est conçue par des spécialistes externes à l'administration. Les conclusions des rapports et des décisions du groupe de projet constituent le justificatif des différentes demandes de crédit à la population.	Haute. Organisation de projet avec implication de tous les partis pris. Référendum obligatoire sur le financement au niveau de communes.	Semblable (projet d'ingénierie civile). Lausanne : investissement important et précoce dans un concept d'information (lié à l'introduction du référendum financier)
Status	L'acte final représente la demande d'octroi du crédit par votation populaire (cantonale). L'ensemble des outputs précédents conduisent au projet présenté à la population.	Acte final : demande d'octroi du crédit par votation populaire (communales à Berne, Köniz et Ostermundigen)	Votation cantonale/ votations communale.
Cohérence	Intégration du M2 dans une politique de transport régionale et intermodalité avec d'autres lignes et modes de transports.	Intégration du Tram Region Bern dans un réseau complet de transport d'agglomération	Semblable
Degré de coordination avec d'autres politiques publiques	Cohérence entre la politique de l'environnement (plan de lutte contre la pollution de l'air, la politique d'urbanisation (développement des zones de développement prioritaire) et développement économique.	Grande cohérence et étroite coordination avec la politique d'agglomération et d'urbanisation. Pour toucher les subventions fédérales, le projet de Tram Region Bern doit satisfaire toutes les conditions d'octroi définies, notamment une planification globale d'agglomération intégrant ces différentes politiques	Semblable. Le M2 s'inscrit dans les prémisses d'une politique d'aménagement du territoire alors que celui de Berne fait partie intégrante d'une politique déjà très structurée.
<i>Caractéristiques globales</i>			

<p style="text-align: center;">Inactivation</p>	<p>Les éventuels tiers-perdants n'ont pas besoin d'activer de stratégies particulières dans la mesure où, du fait de l'état financier catastrophique des finances publiques, la situation leur est longtemps relativement favorable. Ils savent en outre disposer du droit de s'exprimer en dernier recours :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le projet était bloqué pour des raisons financières au niveau du Conseil d'Etat ; - un référendum financier obligatoire était prévu. 	<p>Développement durable: alors que la politique d'agglomération, dont la concrétisation s'appuie de la politique de transport avec notamment le Tram Région Berne sert au développement de l'économie à moyen et long terme, cette composante est relativement absente dans le discours autour du projet Le débat s'enflamme au sujet des coûts du projet et non pas autour de son ancrage dans la stratégie globale du Canton.</p> <p>Politique de l'environnement: Alors que Bernmobil pourrait réduire sa production de CO2 de 20% par le projet de Tram, cet argument environnemental n'est guère évoqué dans le débat.</p>	<p>Dans le projet bernois, un argument essentiel pour l'utilité du tram n'est pas évoqué.</p>
<p style="text-align: center;">Concrétisation</p>	<p>Les responsables du projet concrétisent le mandat de faire. Les responsables concrétisent cette règle en mettant en place une structure simple et veillent à traiter de manière très approfondie l'opposition présentant une menace sérieuse pour le projet. Par exemple, les représentants de l'opposition au choix des rames sont considérés comme de nouveaux stakeholders et leurs arguments (techniques) sont examinés de manière indépendante par des ingénieurs externes.</p>	<p>La réalisation du projet est dirigée de façon globale par l'Office cantonal des transports. La structure du projet est complexe et difficile à cerner pour un externe. Un grand nombre de bureaux de planification sont impliqués. Pour assurer un discours uni, un groupe de communication dédié est mandaté de l'échange entre les acteurs actifs d'une part et le public d'autre part.</p>	<p>Pour le M2 la population suit le gouvernement dans sa mise en place d'une politique de croissance économique alors que le projet bernois concrétise une croissance planifiée de l'agglomération qui est déjà très visible et partiellement contestée.</p>
<p style="text-align: center;">Détournement</p>	<p>Les représentants des communes de l'est-lausannoise interviennent au niveau du législatif pour pousser le Conseil d'Etat à intervenir dans le projet afin de contraindre ses responsables à choisir une solution technique moins aventureuse. En ceci, ils amènent sur le champ politique une discussion qui doit se tenir au niveau du projet. En toile de fonds, il s'agit cependant d'un différend en matière de politique industrielle : ils veulent une société assurant la production sur le territoire cantonal.</p>	<p>Les opposants au projet argumentent contre le tram en thématissant le développement futur inapproprié des communes (densification, acculturation), un thème qui n'est pas directement lié à cette infrastructure. Dans le contexte de la votation fédérale sur la limitation de l'immigration (7 février 2014) cette argumentation rencontre une attention certaine.</p>	<p>Lausanne : mise en doute de la stratégie technique choisie</p> <p>Berne : Les opposants du Tram Region Bern argumentent avec un discours traditionnellement de gauche, anti-croissance et anti-bétonnage.</p>

Contournement	<p>Le montage financier choisi intègre une stratégie visant à réduire la menace d'une opposition des communes : il allégé leur charge future. Par ailleurs, l'arrangement financier trouvé « dissimule » quelque peu l'impact financier sur les communes et aide à faire passer la pilule</p>	<p>Le projet met en avant une surcharge de la ligne de bus. Celle-ci n'est que partiellement vérifiée puisqu'elle est projetée sur la base d'une augmentation de la population dans les communes desservies. Or, le développement de la population n'est jamais soumis à consultation auprès des communes concernées.</p>	<p>Lausanne : avantage financier pour les communes par le montage financier.</p> <p>Berne : hostilité envers l'objectif final du projet de tram, c'est-à-dire la croissance des agglomérations.</p>
Innovation	<p><i>Arrangement financier :</i> Les responsables du projet (Département des infrastructures/Département des finances) définissent une stratégie financière innovante en intégrant la Confédération et la Commune de Lausanne et en modifiant la règle de participation des communes (loi sur les transports publics).</p> <p><i>Information :</i> La politique de communication est innovante. Les responsables utilisent la marge de manœuvre qu'ils ont sur le budget pour affecter près d'un demi-million de francs à l'information, ceci dès 1998.</p> <p><i>Technologie :</i> Le M2 est un projet résolument innovateur, premier métro automatique de Suisse.</p>	<p>Le projet en soi ne se distingue pas par une innovation particulière, ni au niveau du tracé qui est proche de celui du bus que de la technologie employée puisqu'il s'agit des trams déjà en service. Les opposants proposent l'utilisation de bus-trams ce qui n'est pas sérieusement discuté par les projetants.</p>	<p>Le M2 est un projet novateur à forte charge symbolique. Le projet Tram Region Bern évoque des échecs de politique antérieurs.</p>

Annexe 2 : Portefeuille des ressources mobilisées et échangées

ACTEURS	CAS DE SUCCES			CAS D'ECHEC			DIFFERENCE
	Objectifs poursuivis	Ressources à disposition	Ressources mobilisées ou échangées	Objectifs poursuivis	Ressources à disposition	Ressources mobilisées ou échangées	En termes de ressources à disposition et/ou mobilisées et échangées
Confédération (ARE/ASTRA/BAFU/BAV)	Mise en place d'une politique cohérente en termes d'aménagement de terrain, transport et protection de l'environnement	Droit. Personnel Organisation Infrastructure Information Argent Temps	Toutes sauf droit	Mise en place d'une politique cohérente en termes d'aménagement de terrain, transport et protection de l'environnement	Droit Personnel Organisation Infrastructure Information Argent	Toutes	2 Différences. La Confédération soutient le projet à succès sans base légale spécifique. Elle n'a en outre à ce moment pas encore mis en place l'infrastructure et le personnel spécifique à l'évaluation de ce type d'initiatives.
Autorités cantonale et communales	Mise en place d'une politique cohérente en termes d'aménagement de terrain, transport et protection de l'environnement	Droit Personnel Organisation Infrastructure Information Argent Temps	Information Organisation Droit Personnel	Mise en place d'une politique cohérente en termes d'aménagement de terrain, transport et protection de l'environnement	Droit Personnel Organisation Infrastructure Information Argent	Information Organisation Droit Personnel	Aucune différence formelle quant aux ressources mobilisées. Commentaire: Dans le cas du projet de tram de Berne la votation populaire coïncidait avec un sentiment d'insécurité par rapport à une croissance de la population et une méfiance envers les autorités d'une majorité de votants. Dans le cas du M2 une mise à niveau était urgente et généralement reconnue.

Population/Pendulaires	Bénéficier d'une infrastructure optimale	Consensus Organisation	Droit Organisation	Bénéficier d'une infrastructure optimale	Consensus Organisation	Droit Organisation	<p>Aucune différence formelle.</p> <p>Commentaire: La population vaudoise a reconnu les avantages d'un investissement dans le transport public pendant une période d'austérité comme un moyen d'aider au développement du canton.</p> <p>Dans le cas de Berne, les autorités ont souhaité développer une infrastructure très bien développée pour faire face à un besoin anticipé.</p>
Société de transports publics	Exploiter un réseau de transport moderne et complet et satisfaire les clients. Proposer un service innovant en termes de technologie et de personnel (trains sans chauffeur)	Personnel Organisation Information Argent	Information Organisation Personnel	Exploiter un réseau de transport moderne et complet. Satisfaire les clients. Baisser la production de CO2 de 20% par année en transformant une ligne de bus par le tram.	Personnel Organisation Information Argent	Information Organisation personnel	<p>Autant BERNMOBIL que la société Lausanne-Ouchy SA (TI) profitent de l'investissement des autorités et soutiennent donc ces dernières. Les deux sociétés mettent à disposition leurs compétences techniques pour l'évaluation des solutions envisagées. Dans les deux cas, l'investissement est assumé directement pas les pouvoirs publics</p>
Entreprises de construction	Profit dans la réalisation du projet de construction	Personnel Organisation Argent	Information	Profit dans la réalisation du projet de construction	Personnel Organisation Argent	Information	<p>Les entreprises sont intéressées à obtenir les mandats de construction. Elles collaborent ponctuellement aux analyses devant porter sur le choix du tracé et évaluent les coûts à travers les appels d'offre.</p>

Annexe 3 : Programme politico-administratif – Bases légales

	Loi sur le Fonds d'infrastructure (état 2015)	Loi sur les transports publics BE (état 2015)	Loi sur les transports publics VD (état 2015)	Plan directeur cantonal BE 2030 – partie transports publics d'agglomération (Etat 9.2015)	Plan directeur cantonal VD- partie transports publics d'agglomération (version juin 2013)	Droits politiques cantonaux et communaux (valables en 2002 en 2014)
Objectifs	<p><i>L'objectif principale du fonds (Art. 4 I) est d'« assurer le déroulement efficace et écologique des déplacements exigés par une société et une économie compétitives. »</i></p> <p><i>Art. 1, al 2 c : Le fonds sert à «financer des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations. »</i></p>	<p>Art. 1, al. 1: Objectif: apporter une offre de transport public suffisante au niveau économique et social avec une utilisation des moyens des plus efficaces.</p> <p>Art. 1, al. 2: Réduire l'impact sur l'environnement du trafic global, réduire sa consommation énergétique et encourager une agglomération (Besiedlung) ordonnée.</p>	<p>Art. 1, al. 2 : encourager le développement de l'offre des transports publics compte tenu des besoins de la population, de l'utilisation judicieuse et mesurée du territoire, des impératifs posés par la protection de l'environnement et par les économies d'énergie, ainsi que de la complémentarité entre les transports publics et les transports individuels.</p> <p>Art. 1, al. 2bis : promouvoir le développement de la mobilité douce et de favoriser la complémentarité entre la mobilité douce et les transports publics ainsi que les transports individuels motorisés</p>	<p><i>Le plan directeur (Kantonaler Richtplan) est l'instrument de l'exécutif bernois (Conseil-exécutif) formulant les objectifs et mesures pour un développement durable du Canton. Il s'y base sur la constitution cantonale et fédérale.</i></p> <p><i>Les objectifs en termes de transport sont cités dans la stratégie B du plan directeur :</i></p> <p>B12/B36 : Garantie d'une représentation optimale des intérêts du canton pour obtenir les subventions de la Confédération.</p> <p>B13 : Principe d'une vision intégrée des transports.</p> <p>B34 : principe de la priorité des transports publics dans les agglos et principe de remplacement des bus par des trams sur des lignes très fréquentées.</p>	<p><i>Les objectifs sont cités dans l'introduction :</i></p> <p><i>M 1.3.3 : défense des intérêts des agglomérations vis-à-vis de la Confédération.</i></p> <p><i>Principe d'une conception coordonnée avec communes et organisations d'agglomérations.</i></p> <p><i>A21 : principe d'une politique volontariste de développement du transport public.</i></p>	

<p>Eléments évaluatifs</p>	<p><i>L'art. 4, 2 a-e décrit l'utilisation des moyens disponibles du fond reposant sur une « vision globale du transport ». Par déduction cet article énumère les critères pour qu'un projet cantonal soit reconnu comme éligible au financement fédéral.</i></p> <p><i>Al. 5 précise que le fonds est réservé à des projets « pour autant qu'elles soient situées dans une ville ou dans une agglomération et qu'elles contribuent à faciliter le trafic dans de tels espaces. »</i></p> <p><i>L'évaluation globale de la politique est intégrée dans un système d'indicateurs de la mobilité en agglomération.</i></p>	<p>Art. 3, al. 1 : Le Canton décrit les principes du développement du transport dans le canton. Il peut se prononcer sur l'offre et sur la tarification</p> <p>Art. 13, al. 3: Le rapport sur la planification de l'investissement est élaboré en commun avec les entreprises de transport qui est basé sur la planification de la Confédération. Il décrit les principaux projets d'investissement du trafic en commun.</p>	<p>Art. 4b : Le service compétent a la tâche de contrôler si la subvention est utilisée de manière conforme à la raison pour laquelle elle a été octroyée. Il peut exiger tous les documents nécessaires.</p> <p>Art 4d : Obligation de renseigner du bénéficiaire</p>	<p>III: <i>Le plan directeur est soumis à un controlling pour mesure l'atteinte des objectifs fixés. Ce controlling sert la pérennité du plan, améliore l'efficacité et l'efficience financière et permet de constater les failles.</i></p> <p>II1: <i>Le plan est établi selon les principes de la NGP.</i></p>		
<p>Eléments opérationnels</p>	<p>Art. 7, al. 6 : <i>Fait le lien avec la loi sur les chemins de fer et précise que le fonds s'en différencie par son périmètre géographique et son objectif (création d'une plus-value pour une ville ou agglomération, décongestionner la route. »</i></p> <p>Art.7, al.7 <i>précise que le financement peut s'étendre au matériel roulant pour autant que celui-ci permette de réaliser des économies significatives. Il incite par-là les compagnies de transport régional à modifier leur politique d'investissement.</i></p>	<p>Art. 1, al. 3: Le canton peut créer une incitation à remplacer le trafic individuel par un trafic en commun, améliorer la coordination entre les deux modes de trafic et améliorer la coordination entre les Cantons voisins.</p> <p>Art 2, al. 5 : Le canton peut financer ou construire des infrastructures afin de faciliter la connexion et la séparation entre trafic individuel et trafic en commun.</p>	<p>Art 6 -6a: Subventions d'investissements et subventions d'exploitations (par année)</p> <p>Art 7 : critères de répartition des lignes en lignes régionales et lignes urbaines (taux de subventions différents)</p> <p>Art 9 : formes et montants de la subvention (critères retenus pour l'octroi/ forme des prêts)</p> <p>Art 14-16 : réglementation de la part des communes dans une subvention trafic</p>	<p><i>Mesure B_0.2 : Intégration des projets en matière de transports d'agglomération et régional dans le plan directeur</i></p>	<p>Mesure R.11 (Projet aggro Lausanne-Morges) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - canton participe aux groupes travail du PALM - canton finance en partie les mesures du PALM - canton finance la coordination du PALM - canton représente le PALM envers la Confédération. 	

			<p>régional (30%, communes agglomération)</p> <p>Art 17-21 : réglementation de la part des communes dans une subvention trafic urbain (50%, communes desservies)</p> <p>Art 11 : Les entreprises bénéficiant d'une subvention peuvent être astreintes par l'autorité d'octroi à collaborer entre elles, à s'associer pour certains objectifs. Elles peuvent être contraintes à fusionner.</p> <p>Art. 30-30a : Droit d'expropriation pour la construction des lignes de transports</p>			
Organisation et financement	<p>Art. 7, 4 : Rapport à l'Assemblée fédérale tous les 4 ans.</p> <p>Art. 10 : Procédure de prélèvement (par l'Assemblée fédérale, annuel sous forme d'un arrêté fédéral distinct.)</p> <p>Art. 15 : Financement des investissements déjà réalisés (ce qui est le cas pour le M2).</p>	<p>Art. 3, al. 1 : Le Canton peut établir des contrats de prestations avec commandes de services.</p> <p>Art. 4, al. 1: Financement cantonale pour garantir des services au bénéfice d'entreprises de transport du trafic en commun.</p> <p>Art 5, al. 1 e: Remplacement d'un mode de transport à une autre.</p> <p>Art 6, al. 1b: Financement du service; financement d'études et de tests de nouveaux modes de transport.</p> <p>Art. 7: Les principes pour un financement par le canton.</p>	<p>Art 3-4a : <i>Le conseil d'Etat</i> est l'autorité cantonale responsable de l'application de la loi.</p> <p><i>Le département</i> chargé de la mobilité est chargé :</p> <ul style="list-style-type: none"> -de l'octroi des subventions ; -de planifier les transports publics -de coordonner le travail avec la Confédération - de donner les préavis cantonaux sur les demandes de concession. Il fixe les services responsables 	<p><i>Le plan</i> décrit différentes façons selon lesquelles le canton peut agir pour atteindre les objectifs. Notamment, il décrit son rôle dans la communication pour expliquer les intérêts et objectifs et pour donner des impulsions. Son rôle actif dans ce contexte se traduit par une mise à disposition de ressources personnelles.</p> <p><i>B81</i>: <i>Le canton s'engage dans la réalisation des programmes d'agglomération et leurs mesures. Il s'engage en particulier pour une réalisation rapide afin que la part fédérale puisse être</i></p>		<p><i>In den Gemeinden werden dann Entscheide notwendig, wenn die Kredite für weitere Planungen (Bauprojekt) und den Bau gesprochen werden müssen. Die Kredithöhe ist ausschlaggebend für die Frage, ob ein Entscheid des Gemeindeparlaments reicht oder ob eine Volksabstimmung notwendig ist.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kredithöhen Bern und Küniz: CHF 2 – 5 Mio. = fakultatives Referendum, ab CHF 5 Mio. obligatorisch - Kredithöhe Ostermündigen: CHF 1,5 – 2,5 Mio. = fakultatives Referendum, ab CHF 2,5

		<p>Art. 11, al. 2: Dans un cadre spécifique le canton peut organiser ou financer la communication sur des projets de trafic en commun.</p> <p>Art. 12, al. 1: Partage des charges entre Canton et communes.</p>		<p><i>sollicitée dans le financement de projets.</i></p> <p><i>Le plan stipule l'importance d'un financement en partenariat avec les communes.</i></p>	<p><i>Mio. obligatorisch.</i></p> <p><i>Eine Volksabstimmung wird daher voraussichtlich erst beim Baukredit notwendig.</i></p>
<p>Eléments procéduraux et instruments administratifs</p>	<p><i>Art. 12 : Adoption des comptes et planification financière (CF soumet les comptes à l'assemblée fédérale sur une base annuelle ; il établit la planification financière et la soumet au Parlement avec le budget).</i></p> <p><i>Art. 13 : Dissolution du fonds. Règle sur la durée du fonds.</i></p> <p><i>Art. 17 : Coordination de l'entrée en vigueur.</i></p> <p><i>Art. 18 : Référendum et entrée en vigueur.</i></p>	<p>Art. 13 : Décrit le reporting du canton envers le Grand Conseil et la Confédération (développement de la demande et de l'offre, planification des investissements, moyens financiers).</p> <p>Art. 14: Rôle du Grand Conseil.</p> <p>Art. 15: Rôle de l'exécutif (Conseil-exécutif): Il décide dans sa compétence financière sur les montants des investissements, et règle les détails sur la participation financière des communes.</p> <p>(Art. 12).</p> <p>Art. 16: Rôle de la Conférence Régionale.</p>	<p>Art 2 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - obligation de collaboration avec les communes au niveau de la planification. - obligation de prise en compte des plans d'aménagement du territoire et plans sectoriels de la Conf. <p>Art 31-32 : Sanctions et droit de recours</p>	<p><i>Le plan constitue l'outil des conférences régionales et régions de planification (Regionalkonferenzen und Planungsregionen) pour rassembler et négocier les différentes demandes en termes de planification de l'espace. L'introduction d'une demande dans le plan directeur leur confère une valeur supérieure. Les conférences régionales et les régions sont les partenaires les plus importants du canton pour la réalisation de mesures concrètes.</i></p> <p><i>Mesure B_0.2 : Intégration des projets en matière de transports d'agglomération et régional dans le plan directeur/priorisation.</i></p>	